

Martin Jänicke / Axel Volkery

AGENDA 2002 ff.

**Perspektiven und Zielvorgaben nachhaltiger
Entwicklung für die nächste Legislaturperiode**

*Kurzgutachten
für die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Heinrich-Böll-Stiftung*

ISBN 3-89892-083-6

Herausgeber:

Friedrich-Ebert-Stiftung und Heinrich-Böll-Stiftung

Redaktion: Albrecht Koschützke

Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Copyright 2002 by Friedrich-Ebert-Stiftung und Heinrich-Böll-Stiftung

Layout: PAPHYRUS – Schreib- und Büroservice, Bonn

Gesamtherstellung: Toennes Satz + Druck, Erkrath

Printed in Germany 2002

Vorwort

Auf der historischen UNCED-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro 1992 einigte sich die internationale Staatengemeinschaft auf den Begriff der „Nachhaltigkeit“ als Strategie der weltweiten politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Die Rio-Folgekonferenzen, in Sonderheit das Treffen in Johannesburg 2002, rufen diese Verpflichtung in Erinnerung und prüfen die bisherigen Fortschritte.

In der Bundesrepublik Deutschland ist das Leitbild der Nachhaltigkeit vor allem seit 1998 unter der rotgrünen Bundesregierung zu einem bedeutsamen Referenzpunkt politischer und gesellschaftlicher Praxis geworden. „Nachhaltige Entwicklung“ ist jedoch eine ständige Herausforderung, der sich Wirtschaft, Gesellschaft, Wissenschaft und Politik stellen müssen.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Heinrich-Böll-Stiftung, seit Jahren mit ihren jeweiligen Programmen und Partnern aktiv an dieser Debatte beteiligt, wollen hierzu auch gemeinsam einen klärenden Beitrag leisten.

In zwei öffentlichen Diskussionsveranstaltungen setzten sich führende Vertreter des Nachhaltigkeitsdiskurses und der politischen Praxis und ein engagiertes und sachverständiges Publikum mit zentralen Zukunftsperspektiven und -erfordernissen nachhaltiger Politik auseinander:

In einer ersten Debatte wurde im Dezember 2001 Nachhaltigkeit als wirtschaftliche Modernisierungsstrategie diskutiert. Hans Martin Bury, Staatsminister beim Bundeskanzler, Dr. Uwe Franke, Vorstandsvorsitzender Deutsche BP AG, Professor Dr. Martin Jänicke, Forschungsstelle für Umweltpolitik, FU Berlin, und Fritz Kuhn, Bundesvorsitzender Bündnis 90/ Die Grünen, unterstrichen dabei die großen Potentiale und Chancen für die deutsche Wirtschaft.

Im März 2002 widmeten wir uns in einer zweiten Podiumsdebatte den gesellschaftlichen und politischen Dimensionen des Leitbildes der Nachhaltigkeit. Diese Analyse stützte sich auf die Teilnahme von Dr. Volker Hauff, Vorsitzender des Nachhaltigkeitsrates, Ulla Burchardt, MdB, Sprecherin der AG Nachhaltige Entwicklung der SPD-Bundestagsfraktion, Dr. Margot Käßmann, Landesbischöfin der Evangelisch-Lutherischen Kirche Hannover und Mitglied des Nachhaltigkeitsrates, Joachim Spangenberg, Vice-President Sus-

tainable Europe Research Institute, und Jürgen Trittin, Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Unsere beiden Stiftungen danken den Referenten und dem Publikum für die durchaus kontroversen Debatten, die erlaubten, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu identifizieren, um die schwierige Umsetzung nachhaltiger Politik zu befördern.

Beide Konferenzen sollten auch dazu dienen, die Problemfelder zu identifizieren, die in den kommenden Jahren die politische Agenda bestimmen werden. Professor Dr. Martin Jänicke und Axel Volkery, Forschungsstelle für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin, haben in der vorliegenden Studie ebenfalls diesen Versuch unternommen und eine eindrucksvolle Aufgabenzusammenstellung für die Legislaturperiode 2002/06 erarbeitet.

Unabhängig davon, ob man mit den einzelnen Forderungen und Vorschlägen der Autoren einverstanden ist oder nicht – letztlich wird das in der konkreten gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzung entschieden werden müssen –, belegt die Analyse das breite Aufgabenfeld, dem wir uns stellen müssen.

Vertreter aus Politik und Wirtschaft, aus Gewerkschaften, Wissenschaft, Verbänden und bürgergesellschaftlichen Organisationen sowie aus der Umweltbewegung und den Medien sind eingeladen, sich an der Debatte über diese Vorschläge zu beteiligen, die unsere Stiftungen als Beitrag zur Meinungs- und Entscheidungsbildung der Öffentlichkeit vorlegen.

Unsere beiden politischen Stiftungen unterstreichen damit ihre Verpflichtung, nachhaltige Entwicklung zu fördern, die von der Bundesrepublik Deutschland in internationalen Verträgen übernommen wurde.

Dr. Jürgen Burckhardt
Friedrich-Ebert-Stiftung

Ralf Fücks
Heinrich-Böll-Stiftung

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	7
Vorbemerkung	9
I. Ausgangslage	10
II. „Persistente Umweltprobleme“: Die Dringlichkeit der Umweltfrage ist unverändert	12
III. „Ökologische Modernisierung“ als Vorreiterpolitik	14
IV. Umweltpolitikintegration: Der neue Ansatz der Sektorstrategien	17
V. Die Erneuerung zentraler Politikfelder	20
1. Neue Energiepolitik	20
2. Neue Verkehrspolitik	22
3. Neue Agrarpolitik/Entwicklung des ländlichen Raumes	24
4. Neue Bau- und Stadtentwicklungspolitik	26
5. Neue Wirtschafts- und Industriepolitik	28
6. Neue Finanzpolitik	30
VI. Europäische Umweltpolitik: Rückkehr zur Schrittmacherrolle	33
VII. Mehr Akzeptanz in der Wirtschaft gewinnen!	36
Angaben zu den Autoren	38

Kurzfassung

Eine Legislaturperiode ist nicht ausreichend, um die großen Probleme einer dauerhaft-umweltgerechten und in diesem Sinne nachhaltigen Entwicklung zu lösen. Die rot-grüne Bundesregierung hat aber bereits viele Türen aufgestoßen – insbesondere durch den Atomausstieg, die ökologische Steuerreform, das zweite Klimaschutzprogramm, die seit vielen Jahren fällige Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes und die ersten Ansätze einer Integration von Umweltbelangen in verursachernahe Politikfelder. Nunmehr geht es um die generelle Marschrichtung einer nachhaltigen Entwicklung durch ökologische Modernisierung.

Als Schwerpunkte bieten sich dabei an:

Erstens eine unternehmensbezogene Innovationsstrategie, die – u.a. über die Bildung von Lead-Märkten – zur ökologischen Modernisierung der Weltmärkte beiträgt und eine Vorreiterrolle Deutschlands einschließt. Für umweltbezogene Innovationsprozesse sind kalkulierbare und differenzierte Zielvorgaben wesentlich.

Zweitens eine Neuorientierung der Staatstätigkeit in strategischen Politikfeldern, die die ökologischen Innovationspotenziale nicht nur des Energie-, Verkehrs-, Agrar- oder Bausektors gezielt erschließt, sondern beispielsweise auch zu einer den Faktor Arbeit umfassend entlastenden neuen Finanzpolitik beiträgt.

Drittens ist in der nächsten Legislaturperiode ein weitreichender **Handlungsbedarf durch europäische Rechtsvorgaben** – etwa in der Chemie-, Produkt- oder Gewässerschutzpolitik – vorgegeben, der für die deutsche Politik zugleich eine aktive Rolle nahe legt. Gleichfalls gilt dies für die internationale Ebene: neben der Stärkung der institutionellen Strukturen internationaler Umweltpolitik bietet sich hier mit Blick auf den Folgeprozess des „Weltgipfels“ in Johannesburg eine Initiative der Industrieländer zur finanziellen Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Einführung regenerativer Energietechniken in breitem Umfang an.

Zu diesen drei Themenschwerpunkten werden detaillierte Vorschläge gemacht. Dafür einige Beispiele:

- Die absehbare Verfehlung des anspruchsvollen Klimaschutzziels für 2005 legt beim **Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung** deutlich weitergehende Maßnahmen nahe.

- Die Zielerreichung im **Klimaschutz** scheitert insgesamt weder an der Technologie noch an den Kosten, sondern an Widerständen der betroffenen Kohlebranche, mit denen konstruktiv umzugehen ist. Hier wie bei anderen hartnäckigen Problemen eines umweltentlastenden Strukturwandels ist ein „**Transition Management**“ für **umweltbelastende Industrien** geboten, das Perspektiven vor Ort entwickelt, Akzeptanz erhöht und Investitionszyklen respektiert.
- Bei der neuen **Verkehrspolitik** geht es vor allem um eine Bewältigung der absehbaren Verkehrslawine im Zeichen der Osterweiterung. Hier sind zusätzliche Kostenanlastungen der schwierige, aber unumgängliche vorrangige Handlungsansatz.
- Probleme der Flächeninanspruchnahme und der **Zerschneidung von Naturräumen** sollten verstärkt als Herausforderung für die Bauwirtschaft behandelt werden. Investitionen in naturverträglichere Straßen („Brücken für die Natur“) sind ein Beispiel für potenziell einvernehmliche Lösungen.
- Ähnliches gilt für eine Ausschreibung von Investitionsmitteln für ausgewählte **Musterlösungen ökologisch nachhaltiger Stadterneuerung** nach schwedischem Vorbild.
- In der **Agrarpolitik** geht es weitgehend um die Verstetigung und Vertiefung des eingeschlagenen Reformkurses: die Agrarpolitik ist konsequent zu einer **Förderpolitik des ländlichen Raumes** auszubauen.
- In der **Chemiepolitik** sind durch das entsprechende Weißbuch der Europäischen Kommission neue Reformansätze auf die Tagesordnung gesetzt, deren Bedeutung den Stellenwert des Atomausstiegs erlangen könnte. In Anlehnung an Schweden und die Niederlande könnte hier – wiederum im Sinne einer kooperativen Sektorstrategie unter Einbeziehung der wichtigsten „Stakeholder“ – eine auf Nachhaltigkeit angelegte Innovationsstrategie angestrebt werden, die dem Chemiestandort Deutschland ökonomisch und ökologisch gerecht wird.

Klimawandel, Artenverluste, Flächeninanspruchnahme, Boden- und Grundwasserkontamination und andere ungelöste, „persistente“ Probleme geben der Umweltfrage im übrigen weiterhin einen hohen Stellenwert. Deshalb sollte auch der ökologische Fokus beim Nachhaltigkeitsbegriff nicht aufgegeben werden. Die Verknüpfung mit einer Vielzahl von Reformthemen führt nicht nur zu einer wachsenden Begriffsauflösung und daraus resultierenden Verständigungs- und Kommunikationsproblemen. Sie führt auch zu einer Hyperkomplexität, die das ohnehin schwerfällige politische System zu überfordern droht.

Vorbemerkung

Dieses Kurzgutachten skizziert Perspektiven und Zielvorgaben einer dauerhaft-umweltgerechten und in diesem Sinne nachhaltigen Entwicklung für die nächsten Legislaturperiode. Mit gutem Grund werden dabei auch weitgehende Ziele formuliert. Deren mittelfristige Durchsetzungschancen sind allerdings realistisch zu prüfen. Eine zweite rot-grüne Koalition kann sich nicht durch Zielvorgaben mit niedriger Akzeptanz in der Bevölkerung ihrer Handlungs- bzw. Regierungschancen berauben. Sie gewinnt andererseits ihre politische Existenzberechtigung wesentlich dadurch, dass sie die dringenden Probleme einer bisher nicht nachhaltigen Entwicklung zur Sprache bringt. In diesem Sinne werden hier Ziele formuliert und begründet. Häufig sind es jedoch Ziele, für deren Begründung und genaue Ausformulierung in der kommenden Legislaturperiode erst ein gezielter Diskurs eröffnet werden muss. Insgesamt geht es um mögliche – auf die nationalstaatliche und die europäische Politikebene bezogene – Handlungsschwerpunkte. Es wurde bewusst darauf verzichtet, die ganze Palette der in Betracht kommenden Handlungsfelder einer nachhaltigen Entwicklung zu thematisieren.

I. Ausgangslage

Eine Legislaturperiode ist nicht ausreichend, um die großen Probleme einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung zu lösen. Die rot-grüne Bundesregierung hat aber bereits viele Türen aufgestoßen – insbesondere durch den Atomausstieg, die ökologische Steuerreform, das zweite Klimaschutzprogramm, die seit vielen Jahren fällige Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes und die ersten Ansätze einer Integration von Umweltbelangen in verursachernahe Politikfelder. **Jetzt geht es aber um die generelle Marschrichtung einer nachhaltigen Entwicklung durch ökologische Modernisierung. Als Schwerpunkte bieten sich dabei an: einerseits eine unternehmensbezogene Innovationsstrategie, andererseits eine Neuorientierung der Staatstätigkeit in strategischen Politikfeldern. Im weiteren Sinne kann es dabei auch um den Beitrag Deutschlands zur Entwicklung eines europäischen Wohlfahrtsmodells gehen, das die ökologischen Lebensgrundlagen bewahrt, insoweit also zukunftsgerichtet und global verallgemeinerungsfähig ist.**

Der Erfolg einer Strategie „nachhaltiger Entwicklung“ ist in hohem Maß davon abhängig, ob bestehende Kommunikationsprobleme des Nachhaltigkeitsbegriffs überwunden werden können. Dieser ist gegenwärtig nur bei 13% der Bevölkerung bekannt und stößt auf ein verbreitetes Desinteresse der Medien. Durch eine zu starke Begriffsausweitung (die auch inhaltliche Kontroversen verdeckt) ist viel von der ursprünglichen Verständigungs- und Orientierungsfunktion des Konzepts verloren gegangen. In der in Rio 1992 beschlossenen „Agenda 21“ stand die langfristige Sicherung der Lebensgrundlagen im Sinne von Generationengerechtigkeit im Vordergrund. Die damit betonte ökologische Langzeitperspektive schloss aber den Gedanken einer global ausgewogenen, den Interessen der Entwicklungsländer entsprechenden Entwicklung ebenso ein wie die Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange wie Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Belange wie Beschäftigungsentwicklung. **Die Verknüpfung der drei Bereiche Umwelt – Wirtschaft – Soziales hat der Umweltfrage ohne Zweifel neue Bündnispartner und fruchtbare Diskurse eingebracht. Sie hat auch dazu geführt, dass Probleme der Nachhaltigkeit in anderen Politikfeldern – insbesondere die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme – sinnvoll aufeinander bezogen werden.**

Aber die Forderung nach einer „gleichberechtigten Verknüpfung“ der „drei Säulen“ und die zusätzliche Verbindung des Nachhaltigkeitskonzepts mit einer Vielzahl aktueller Reformthemen hat zu einer starken Begriffsauflösung geführt. Das Resultat ist eine Hyperkomplexität, die das ohnehin schwerfällige politische System zu überfordern droht. Zwischen dem 3-Säulen-Konzept der Nachhaltigkeit und der strategischen Integration von Umweltbelangen in die Einzelpolitiken besteht ein ungelöstes Spannungsverhältnis. Mit der Relativierung der ökologischen Dimension droht das Konzept nachhaltiger Entwicklung zudem seine wichtigste Trägerschaft, vier bis fünf Millionen im Umwelt- und Naturschutz organisierte Bürger, zu demotivieren.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen und die europäischen Umwelträte fordern angesichts dieser tendenziellen Begriffsauflösung ein „*Greening of Sustainability*“. Schließlich ist es vor allem die Umweltproblematik, die mit bisher ungelösten Langzeitproblemen ringt, darunter solchen, die die Basis des Wirtschaftens zu untergraben drohen. Die sprachlich-semantischen Verständigungsprobleme des Nachhaltigkeitsbegriffs sollten im übrigen durch Verwendung von Synonymen wie „Zukunftsfähigkeit“, „Generationengerechtigkeit“, „Langzeitperspektive“ oder „Überlebensfähigkeit“ abgebaut werden. Umweltfragen haben in der Bevölkerung einen durchaus hohen Kurswert, wenn sie als Zukunftsfragen thematisiert werden. Um die Schwierigkeiten bei der Kommunikation der Nachhaltigkeitsstrategie und entsprechende Vorbehalte abzubauen, sind – auch im Sinne einer Internalisierung von Verantwortung – gezielte, ergebnisorientierte Dialoge mit den Medienkonzernen zu empfehlen, deren Ergebnisse dokumentiert werden sollten.

II. „Persistente Umweltprobleme“: Die Dringlichkeit der Umweltfrage ist unverändert

In Anlehnung an die OECD lassen sich drei Kategorien von Umweltproblemen unterscheiden:

- **Umweltprobleme, die so weitgehend gelöst sind, dass auch langfristig keine erheblichen Beeinträchtigungen von Mensch und Natur zu befürchten sind.**
- **Umweltprobleme, bei denen ergriffene Maßnahmen eine Verringerung der jährlichen Belastungen bewirkt haben, die aber z.B. durch anhaltende Akkumulation oder im Hinblick auf einen wachstumsbedingten Wiederanstieg nicht ausreichen.**
- **Umweltprobleme, die bei anerkanntem Handlungsbedarf zu keinen angemessenen bzw. angemessen umgesetzten Maßnahmen geführt haben, mithin weiterhin ungelöst sind.**¹

Die erste Kategorie ist in Deutschland und anderen Ländern bislang nur in wenigen Ausnahmefällen erreicht worden, z.B. bei den Bleiemissionen im Straßenverkehr. Mit Blick auf die zweite Kategorie sind zwar beachtliche Erfolge vor allem bei der technischen Kontrolle von Schadstoffemissionen aus stationären Quellen (u.a. Schwefeldioxid, Staub) zu konstatieren. Die Qualität der Umwelt hat sich seit Beginn der modernen Umweltpolitik aber nur in wenigen Teilbereichen entscheidend verbessert (Luft- und Gewässergüte). **Für die große Mehrheit der Umweltprobleme sind keine ausreichenden Erfolge bei der Problembewältigung festzustellen.** Verringerte jährliche Abfallmengen, Schwermetallausbringungen oder Emissionen von Stickstoffoxiden bedeuten in aller Regel nur die Verlangsamung der langfristigen Akkumulation: der negative Trend beim **Zustand** der Umwelt hält weiter an. Vor allem durch Wachstum in den Verursachungsbereichen können nicht-kausal angelegte Umweltverbesserungen im Zeitverlauf ihre Wirkung zudem wieder verlieren. Der Straßenverkehr ist hierfür ein Beispiel.

¹ OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2001): Environmental Outlook. – Paris: OECD.

Die strategische Herausforderung der Umweltpolitik der kommenden Jahre sind die Probleme, bei denen staatliche Maßnahmen über einen längeren Zeitraum hinweg keine signifikanten Trendverbesserungen herbeizuführen vermochten. Sie können (mit einem niederländischen Ausdruck) als „**persistente Umweltprobleme**“ bezeichnet werden. **Vorrangige Bedeutung haben hier: der Klimawandel, der Verlust an biologischer Vielfalt, die Bodendegradation und die Flächeninanspruchnahme, Belastungen des Grundwassers und die Risiken durch umwelt- und gesundheitsgefährdende Chemikalien.** Die Liste der ungelösten Probleme ist damit aber nicht erschöpft. **Die Belastung durch Lärm, durch Feinstäube und bodennahes Ozon, aber auch das weiterhin hohe Abfallaufkommen (mit Problemen der Scheinverwertung) und das hohe Niveau des Rohstoffverbrauchs verweisen auf einen zusätzlichen Handlungsbedarf. Zu einer Entwarnung in der Umweltpolitik besteht daher kein Anlass.** Viele der persistenten Umweltprobleme weisen ein hohes Schadenspotenzial (wie beim Klimawandel) bzw. die Gefahr irreversibler Verluste (wie beim Artenverlust) auf. Umweltpolitik hat deshalb nicht nur einen unverändert hohen Stellenwert; sie muss auch in ihrem Ansatz wirkungsvoller werden.

III. „Ökologische Modernisierung“ als Vorreiterpolitik

Ökologische Modernisierung ist sowohl die Innovation von umweltfreundlicher Technik als auch deren Ausbreitung, die Diffusion. Dabei werden die Logik des technischen Fortschritts und die Marktlogik in den Dienst der Umweltfrage gestellt. Es geht um marktfähige Problemlösungen im Umweltbereich, nicht nur im Bereich der nachgeschalteten Umwelttechnik, sondern gerade auch im Bereich integrierter Lösungen. Die Grenzen dieser Strategie liegen dort, wo technische Lösungen nicht oder nur eingeschränkt verfügbar sind (etwa beim Artenverlust oder bei der Flächeninanspruchnahme). Andererseits ist das Potenzial der Umweltentlastung durch ökologische Modernisierung gewaltig und auch nicht annähernd ausgeschöpft.

Heute muss es um eine radikale Fassung dieses Konzepts gehen: **Die Innovation muss mehr sein als die schrittweise, die „inkrementale“ Verbesserung der Technik: Es geht nicht nur um Steigerung der Öko-Effizienz, sondern um wirklich andere Technik (also beispielsweise nicht nur um das effizientere Kohlekraftwerk, sondern um die Solarenergie) und darüber hinaus um soziale Innovationen, um neuartige Nutzungskonzepte für Produkte und Dienstleistungen. Und auch die Diffusion muss über die Verbreitung alternativer Technik in Nischenmärkten hinausgehen: Ziel muss die möglichst vollständige Marktdurchdringung mit der grundlegend neuen Technik sein: Es geht um die Durchdringung nationaler Märkte und um die Durchdringung internationaler Märkte, denn Umweltprobleme sind in der Regel globale Probleme.**

Letztlich ist der Anspruch dieser Strategiekombination **die ökologische Modernisierung der Weltmärkte**. Erst wenn beide Dimensionen radikal genutzt werden – die Innovation und die Diffusion – wird ein wirklich erhebliches technisches Potenzial für eine positive Umweltentwicklung erschlossen. Dafür nur ein Beispiel: Wir können heute – technisch – den gesamten Stromverbrauch der Bundesrepublik mit erneuerbaren Energien bestreiten. Das setzt aber den vollständigen Durchbruch dieser neuen Technik voraus.

Eine innovationsorientierte Umweltstrategie ist notgedrungen eine **Vorreiterstrategie**. Für hochentwickelte Länder wie Deutschland, deren Chancen vor allem im Innovati-

onswettbewerb (und nicht so sehr im Preiswettbewerb) liegen, ist das die gebotene Strategie. Die Umweltfrage hat im Qualitätswettbewerb der entwickelten Industrieländer eine zunehmende Bedeutung erlangt. Nach Technologieprognosen wird in wenigen Jahren ein großer Teil der technischen Neuerungen auch Umweltbelange berücksichtigen. Damit hat sich eine neue Wettbewerbsdimension ergeben, die hochentwickelte Länder gezielt berücksichtigen müssen.

Man kann die Chancen einer entsprechenden Vorreiterpolitik am Beispiel des Konzepts des „Lead-Marktes“ für Umweltinnovationen verdeutlichen. An dem Thema zeigt sich, dass es mehr Vorteile einer umweltpolitischen Vorreiterrolle gibt als bisher bekannt waren. Es gibt nicht nur die von dem Innovationsforscher Porter betonten möglichen Wettbewerbsvorteile einer anspruchsvollen Umweltstrategie. Es zeigt sich – am Beispiel des „Erneuerbare-Energien-Gesetzes“ in Deutschland – zudem, dass eine Politik dieser Art auch Investoren (Shell, BP, Ze Tec Power) anzieht.

Umweltinnovationen zeichnen sich zum einen dadurch aus, dass sie sich auf Probleme beziehen, die in aller Regel potenziell globaler Natur sind; sie betreffen somit auch potenziell globale Märkte. Zum anderen sind sie typischerweise zunächst auf politisch-gesellschaftliche Förderung angewiesen. In globaler Perspektive haben hochentwickelte Länder wie Deutschland hier die Aufgabe, Märkte zu schaffen, die Ausgangspunkt einer ökologischen Modernisierung der internationalen Märkte sein können. Solche „Lead-Märkte“ für Umweltinnovationen haben die Funktion, die hohen Kosten der Entwicklung entsprechender Technologien zu refinanzieren, bis ihre Stückkosten niedrig und ihre Qualitäten hoch genug für eine globale Diffusion sind. Hohe Starthilfen etwa für die Photovoltaik sind auch unter diesem Aspekt zu sehen. Es geht zusätzlich um Demonstrationseffekte der Machbarkeit. Deutschland hat dies für die erneuerbaren Energie gezeigt. Bei Bio-Produkten im Lebensmittelbereich, bei energetisch hocheffizienten Fahrzeugen, bei Substituten für umweltpersistente Chemikalien oder bei Nullenergiehäusern besteht diese Möglichkeit ebenfalls. Hier bieten sich in der nächsten Legislaturperiode interessante Handlungsfelder.

Eine innovationsorientierte Umwelt- und Nachhaltigkeitsstrategie benötigt neben einer entsprechend problemorientierten F&E-Politik eine Umweltpolitik, die in ihrem Instrumentarium flexibel auf den gesamten Prozess von Innovation und Diffusion ausgerichtet ist. Dabei sind anspruchsvolle, für Innovateure kalkulierbare Ziele ebenso wichtig wie frühzeitige Dialogprozesse. **Deshalb ist der nächsten Bundesregierung der gezielte Diskurs mit Wirtschaftsvertretern über ein breites Spektrum von konkreten Zielvorgaben zu empfehlen.** In aller Regel orientieren sich Innovateure bereits an Frühphasen der Politikformulierung. Die Bedeutung einer klaren und langfristigen Zielbildung

für Umweltinnovationen hat unlängst der europäische Industrieverband UNICE wie folgt beschrieben:

„Für das Ziel nachhaltiger Entwicklung sind nicht schrittweise Anpassungen, sondern eine grundlegende Neukonzeption von Produkten und Prozessen nötig, was radikale technische Innovationen impliziert. Um solche Innovationen zu fördern, ist es notwendig, stabile und klare Umweltziele für die längerfristige Entwicklung festzulegen, die von einem kalkulierbaren Politikmuster unterstützt werden“.²

Der Förderung von „Lead-Märkten“ für Umweltinnovationen kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Neben allgemeinen Fördermaßnahmen zur Schaffung einer ökologisch anspruchsvollen Nachfrage geht es dabei um die Forcierung von Maßnahmen wie insbesondere:

- **die umweltfreundliche Beschaffung der öffentlichen Hand,**
- **die durch Öko-Audits geförderte umweltfreundliche Einkaufspolitik von Industrie und Handel und**
- **die Produktkennzeichnung und allgemeine Verbraucheraufklärung.**

Insgesamt muss die Vorstellung korrigiert werden, dass die Globalisierung der Märkte eine nationalstaatliche Pionierrolle im Umweltschutz ausschließt oder gar einen Wettbewerb nach unten (*race to the bottom*) nach sich zieht. Solche Beispiele lassen sich – vor allem bei Sozialstandards oder bei Steuersätzen – immer wieder beobachten. Aber im Umweltbereich hat es immer Vorreiter gegeben. Die Entwicklung der internationalen Umweltpolitik ist ohne die Rolle von Pionierländern nicht zu verstehen. Heute gehören zu den Pionierländern kleine europäische Länder, die hochgradig in den Weltmarkt integriert sind.

Globalisierung bedeutet in der Umweltfrage eben auch, dass eine Arena für den Technologie- und Politikwettbewerb entstanden ist, die für Umweltinnovationen eine hohe Bedeutung hat. Auch Rückschritte – wie derzeit in den USA oder Dänemark – hat es immer gegeben. Aber diese waren selten von Dauer. Und sie ändern nichts an der langfristigen Tendenz einer wachsenden Nachfrage nach Lösungen für Umweltprobleme. Angesichts der anhaltenden Zunahme von Bevölkerungswachstum und Industrieproduktion bei begrenzter Aufnahmekapazität von Ökosystemen gibt es nur wenige Zukunftsmärkte mit einer so sicheren Langzeitprognose wie die der Umweltinnovationen.

2 UNICE (Union of Industrial and Employer's Confederations in Europe) (2001): European industry's views on EU environmental policy-making for sustainable development. – Brüssel: UNICE.

IV. Umweltpolitikintegration: Der neue Ansatz der Sektorstrategien

Von großer Bedeutung, insbesondere mit Blick auf die Herausforderung der persistenten Umweltprobleme, ist die Ökologisierung verursacherrelevanter Sektorpolitiken. Dieser Ansatz hat in Deutschland durchaus Tradition. Schon in den siebziger Jahren wurde Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe definiert. Auch in der Amtszeit der rot-grünen Bundesregierung ist in vielen Politikbereichen eine stärkere Umweltorientierung erreicht worden, insbesondere in den Bereichen Energie, Landwirtschaft, Verkehr, Gesundheit, Forschung und Bau. Mit dem Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, zuständig für die Formulierung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, ist eine spezifische Institution für die sektorübergreifende Behandlung von Umweltbelangen geschaffen worden. Eine wirklich umweltentlastende Strategie erfordert aber weitaus mehr als diese ersten begrüßenswerten Ansätze: **Es geht um die umfassende „Umweltverträglichkeitsprüfung“ der einzelnen Sektorpolitiken. Negative Umweltauswirkungen der eigenen Ressorttätigkeit und mögliche Alternativen müssen identifiziert, Ziele und Maßnahmen konzipiert und in Abstimmung mit dem organisierten Umfeld des Ressorts umgesetzt werden. Dies schließt Berichtspflichten und Indikatoren zur Erfolgskontrolle ein.** In den Niederlanden wird dies „Internalisierung der Verantwortung“ genannt.

Da dieser Prozess der Entwicklung von Sektorstrategien in den Sektoren selbst nur zögerlich in Gang kommt und in Gang gehalten wird, bedarf es einer zentralen Beauftragung durch Kabinett oder Parlament. Sowohl die Strategiebildung als auch deren Umsetzung muss öffentlich kritisierbar sein. Die Ziele sollten lang- und mittelfristig quantifiziert sein, die Maßnahmen mit festen Umsetzungsfristen und der Nennung von Verantwortlichen für den Vollzug festgeschrieben werden. **Die Bewertung dieses Prozesses setzt letztlich eine spezielle Institution voraus.** Dafür sind unterschiedliche Regelungen denkbar. In Kanada ist beispielsweise ein *Commissioner for Sustainable Development*, der beim Rechnungshof angesiedelt ist, für die jährliche kritische Bewertung der Sektorstrategien zuständig.

Der Ansatz der Sektorstrategien folgt grundsätzlich dem Reformkonzept des *Management by objectives*. Gemeint ist ein **zielorientierter Ansatz der Politik**, der die Ergeb-

niskontrolle einschließt. Dabei ist der Prozess der Zielbildung auf breiter Basis nicht nur Zweck, sondern auch Mittel: **Es kommt darauf an, problembezogene Lernprozesse in den relevanten Fachministerien und bei ihren Politikadressaten zu stimulieren.** Um die Problemorientierung der Strategien zu gewährleisten, ist es z.B. wichtig, die Akteure des jeweiligen Sektors gezielt mit den von ihnen (mit)verursachten Langzeitgefährdungen zu konfrontieren, wofür ein umfangreicher Wissensinput von Seiten der (Umwelt)Wissenschaft unerlässlich ist. **Eine Konsultationspflicht u.a. des Umweltbundesamtes, des Bundesamtes für Naturschutz und externer wissenschaftlicher Institute sollte daher am Beginn des Prozesses stehen.** Regelmäßige Sektorkonferenzen, bei denen Fachministerien und Interessenverbände Stellung zu Problemlagen nehmen und Lösungsvorschläge erarbeiten, könnten dies ergänzen. Letztlich geht es um die Diskursroutinen des jeweiligen Sektors im Hinblick auf seine Entwicklung in den nächsten 20 Jahren. Ein solcher Prozess muss professionell organisiert werden. Die Erfahrungen mit dem sogenannten Cardiff-Prozess der Umweltpolitikintegration auf europäischer Ebene zeigen, dass unklare Vorgaben, mangelhafte Koordinierung und fehlende Ergebnisverantwortung zu vermeidende Gefahren darstellen.

Eine andere Gefahr ist die Schwächung des Umweltressorts. **Die „Internalisierung der Verantwortung“ in die verursachernahen Verwaltungen ist kein Ersatz für die Umweltverwaltungen. Im Gegenteil, Sektorintegration funktioniert nur dann, wenn diese eine starke Stellung in dem Prozess haben. Insbesondere bei der Beauftragung durch das Kabinett und bei der Festlegung der umweltpolitischen Prioritäten ist das Umweltressort gefragt. Es sollte daher in die Lage versetzt werden, Vorschläge für Politikinitiativen in anderen Politikbereichen auf die Agenda setzen zu können.**

Da es in aller Regel um nicht-rechtsförmige Festlegungen und Zielvorgaben geht, ist der Entscheidungsprozess auf Bundesebene durch eine mögliche Veto-Rolle des Bundesrates nicht beeinträchtigt. Andererseits liegt der Vollzug – beispielsweise beim Ziel, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 ha/tag zu begrenzen, wie es in der Nachhaltigkeitsstrategie festgehalten ist – weitgehend auf Landesebene. Hier wird in starkem Maße auf Verhandlungslösungen gesetzt werden müssen. Dafür sind regelmäßige gemeinsame **Bund-Länder-Ministerkonferenzen** der Umweltminister und der Minister anderer Sektoren notwendig. Das erste Treffen der Agrar- und Umweltminister von Bund und Ländern hat gezeigt, dass solche Ministerkonferenzen zu Lernprozessen auf beiden Seiten beitragen können.

Zielgruppensteuerung dieser Art stößt immer dann an ihre Grenzen, wenn die Zielgruppen groß und inhomogen sind, wie z.B. Verbraucher oder Autofahrer. Deshalb sind auch

allgemeine Regelungen erforderlich, die die Rahmenbedingungen im Sinne einer generellen Tendenzsteuerung umweltbezogen verbessern. Dies betrifft den Einsatz von breit wirkenden monetären Anreizinstrumenten oder Haftungsregelungen ebenso wie von „harten“ ordnungsrechtlichen Auflagen oder „weichen“ Instrumenten wie der Verbreitung von Informationen.

V. Die Erneuerung zentraler Politikfelder

1. Neue Energiepolitik

Das ehrgeizige Klimaschutzziel für 2005 (25% CO₂-Reduktion gegenüber 1990) wird nur teilweise erfüllt werden. Bis zum Jahre 2001 wurde klimabereinigt nur eine Reduzierung um 15% erreicht. Die Einhaltung des Kyoto-Ziels (21% Reduzierung der wichtigsten Klimagase) gilt dagegen als wahrscheinlich. Dieses Ziel ist bereits jetzt zu 85% erreicht. Grund für die Verfehlung des 25%-Ziels für 2005 sind nicht technische oder wirtschaftliche Umstände, sondern die folgenden drei Gründe:

- Die mit der deutschen Kohle verbundenen Interessen blieben sakrosankt.
- Es wurde ein Umweg um die Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) gemacht.
- Einige der vorgesehenen Maßnahmen (etwa bei der Raumheizung) wirken erst längerfristig.

Dass die Kohleförderpolitik der Vorgängerregierung nahezu ohne Abstriche fortgesetzt worden ist, ist hauptsächlich auf die entsprechende Positionierung des Wirtschaftsministers, aber auch des Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen zurückzuführen. In der kommenden Legislaturperiode wird es entscheidend darauf ankommen, in den drei Bereichen Nachbesserungen zu erzielen, um dem 25%-Ziel so nahe wie möglich zu kommen: für die europäische und die internationale Klimapolitik – aber auch für die Glaubwürdigkeit der eigenen (parteiübergreifend) eingegangenen Verpflichtung – ist der Erfolg des Vorreiters Deutschland von maßgeblicher Bedeutung.

Die entscheidenden Probleme einer anspruchsvollen Klimapolitik bei gleichzeitigem Atomausstieg liegen weder in der erforderlichen effizienten Technik noch in ihrer Finanzierbarkeit (diese bewegt sich nach verschiedenen Studien in der Größenordnung der bisherigen Subventionen und Steuerprivilegien für die Kohle). Es ist auch mit spürbaren positiven Beschäftigungseffekten zu rechnen. Eine Studie im Auftrag der Europäischen Kommission beziffert das Potenzial neuer Arbeitsplätze allein beim Ausbau erneuerbarer Energien auf rund 900.000 im Jahr 2020.³ Entscheidend sind jedoch die **Widerstän-**

³ Ecotech (2002): Renewable Energy Sector in the EU: its Employment and Export Potential. Final Report for the European Commission. – Birmingham: Ecotech.

de der betroffenen Branchen. Deshalb ist die Akzeptanz der Betroffenen und die Eröffnung neuer Perspektiven für sie wichtig. Dies erfordert künftig ein langfristiges „*Transition Management*“, das die Zahl der Verlierer minimiert und Erneuerungszyklen vor allem in der Energiewirtschaft respektiert. Im Grunde ist ja der Atomausstieg in Deutschland ein Modell für ein solches verhandeltes „Übergangs-Management“ ohne größere Kapitalvernichtung. Zum *Transition Management* gehören auch Konsensgespräche vor Ort über die langfristige Perspektive der Energiewirtschaft und ihren sozialverträglichen Strukturwandel. Hier kann an die auf EU-Ebene im Rahmen des „Cardiff-Prozesses“ eingeleitete Sektorstrategie Energie angeknüpft werden.

Neben der Fortführung der erfolgreichen Förderung erneuerbarer Energien sind mittelfristig folgende Maßnahmen vordringlich:

- Das – u.a. vom Sachverständigenrat für Umweltfragen und vom Nachhaltigkeitsrat vorgeschlagene – Ziel, die CO₂-Emissionen bis 2020 um 40% zu reduzieren, sollte in Diskussion auf breiter Basis angestrebt werden. Nach bisherigen Erkenntnissen ist es zu vertretbaren Kosten erreichbar. Es muss aber deutlicher als bisher geklärt werden, worum es geht (80% Reduktion bis 2050). Das setzt einen Diskurs mit den Betroffenen über den Klimawandel voraus. Eine mittelfristige Zielsetzung ist auch in der europäischen Klimaschutzpolitik notwendig. Europäische Kommission und Europäisches Parlament haben den unterstützenswerten Vorschlag gemacht, die CO₂-Emissionen bis 2020 jährlich um 1% gegenüber 1990 zu verringern. Allerdings ist dieser Vorschlag im Rahmen des VI. Umweltaktionsprogramms nicht umgesetzt worden.
- Wegen des hohen Entlastungs- und Ausbaupotenzials der KWK sollte ein anspruchsvolles Ziel für den KWK-Ausbau festgelegt werden (denkbar sind 30% bis 2020). Anlass dazu könnte die für Ende 2004 vorgesehene Überprüfung der Erreichung der geplanten CO₂-Reduktion von 10 Mio. Tonnen bis 2005 sein. Wegen der Unzulänglichkeit des am 1.4.2002 in Kraft getretenen KWK-Gesetzes dürfte das Ziel ebenso wenig erreicht werden wie das 25%-Ziel insgesamt. Es geht im übrigen nicht um „Fernwärme“, sondern um „Nahwärme“ und industrielle KWK. Der bisher ausgeklammerte Ausbau der industriellen KWK sollte gezielt – z.B. durch Investitionszulagen – gefördert werden.
- **Generell geht es darum, weniger Endenergie mit viel weniger Primärenergie bei einem weitaus höheren Anteil erneuerbarer bzw. CO₂-armer Energieträger zu erzeugen.** Erst dieser Dreiklang ergibt eine wirksame Strategie. Eine Steigerung etwa des Windenergieanteils, der nur den steigenden Stromverbrauch abdeckt, bringt keinerlei Verbesserung. Deshalb ist die **Nachfrageseite** der Energie-Effizienz – wie dies

auch die Europäische Kommission neuerdings betont – deutlich stärker als bisher zu fördern. Dies gilt etwa für **Förderprogramme zur energetischen Sanierung des Gebäudebestandes** und die diesbezügliche Festlegung von Verbrauchsstandards. Die **Energiesparverordnung** muss fortentwickelt werden. Bei der Neubauförderung sollten anspruchsvolle **Niedrigenergiestandards** gelten. Der bisher vernachlässigten Effizienzsteigerung beim Endenergieverbrauch sollte durch die Definition von strengeren **Höchstverbrauchstandards** und eine entsprechend strengere Klassifizierung des Energieverbrauchs von Elektrogeräten stärker Rechnung getragen werden.

- Für den Klimaschutz im Straßenverkehr ist der Ausbau und die Einführung zusätzlicher monetärer Lenkungsinstrumente notwendig (s. Kap. Neue Verkehrspolitik).

2. Neue Verkehrspolitik

Seit dreißig Jahren besteht ein breiter Konsens über die Umweltprobleme des Straßenverkehrs. Aber die Gegenmaßnahmen haben sich immer wieder im Rahmen der begrenzten Zielstruktur „Abgasreduzierung plus Förderung des Schienenverkehrs“ bewegt. Eine umweltbezogene Verkehrspolitik, die diese Zielstruktur nicht durchbricht und sich nicht mit den speziellen Restriktionen dieses Sektors auseinandersetzt, ist im Lichte bisheriger Erfahrungen von vornherein zum Scheitern verurteilt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die spezifische Problemlage Deutschlands als Transitland. Über die „normale“ Verkehrsproblematik hinaus geht es hier um die Bewältigung der Umwelteffekte der mit der EU-Osterweiterung verbundenen Verkehrslawine. **Im Kern heißt dies: Gütertransport auf der Straße so weit wie möglich zu unterbinden. Ebenso geht es darum, im Osten Deutschlands umwelträumliche Zerstörungs- und Zerschneidungseffekte wie im Westen zu verhindern.** Dies betrifft nicht nur das Ausmaß, sondern auch die Art des Straßen- und Verkehrswegebbaus. Zusätzlich ist auch auf die Notwendigkeit von effektiven Maßnahmen zur **Verminderung der Lärmproblematik**, insbesondere mit Blick auf den Fluglärm, hinzuweisen.

Die volkswirtschaftlichen Kosten des Straßenverkehrs und der zunehmenden, durch Straßenbau nicht mehr einholbaren Stauentwicklung haben mittlerweile eine nicht mehr hinnehmbare Größenordnung erreicht: Die Europäische Kommission hebt z.B. hervor, dass die „externen sozialen und ökologischen“ Kosten des Straßenverkehrs ganze 8% des BIP ausmachen.⁴

4 Europäische Kommission (2002): Umwelttechnologie für nachhaltige Entwicklung. Bericht der Kommission. – Kom (2002) 122 endgültig. – Brüssel.

Insgesamt könnte Deutschland daher aus gegebenem Anlass Modelllösungen für die EU erarbeiten (dies in Anlehnung an die Vorreiterrolle der Schweiz). Im Hinblick auf die immer wieder beobachteten Hemmnisse eines umweltpolitischen Fortschritts in diesem Sektor erfordert dies aber erhöhte und veränderte Anstrengungen. **Wenn die maßgeblichen Akteure dieses Sektors nicht gezielt mit den Umwelt- und Klimafolgen des zu erwartenden dramatischen Anstiegs des Verkehrsaufkommens konfrontiert werden, ist mit ausreichender Akzeptanz für angemessene Ziele wie auch für zukunftsweisende Innovationen nicht zu rechnen.** Bei der Erarbeitung der Sektorstrategie für den Verkehr im Rahmen des „Cardiff-Prozesses“ wurden gemeinsame Tagungen der Umwelt- und der Verkehrsminister durchgeführt und mit angemessen kritischen Umweltinformationen der Europäischen Umweltagentur für diesen Sektor begleitet (TERM I, TERM II). Die Ergebnisse waren zwar erwartungsgemäß unzureichend, aber es wurde ein Lernprozess zu langfristigen „integrierten“ Problemlösungen eingeleitet.

In diesem Sinne wären **regelmäßige umweltbezogene Sektorkonferenzen des Verkehrsministeriums und der Interessenorganisationen in seinem Umfeld mit den zuständigen Umweltinstitutionen und Umweltverbänden** zu empfehlen. In ihnen müsste weitgehender Konsens über Problemlagen, Ziele und Maßnahmen zu den jeweiligen Verkehrsträgerbereichen erarbeitet werden. Dies unter öffentlicher Beteiligung, mit einem professionellen Management und einem angemessenen wissenschaftlichen Input über Probleme und Optionen (*best practice*). **Der Zieldiskurs muss über die Energieeffizienz und den „modal split“ hinaus vor allem den verkehrsvermeidenden Strukturwandel betreffen.** Im einzelnen sind mittelfristig folgende Maßnahmen naheliegend:

- **Vorrang der auch von der EU geforderten Internalisierung externer Kosten des Straßenverkehrs: dabei hätten die LKW-Maut und eine weiterentwickelte Öko-Steuer** (s. Kap. Neue Finanzpolitik) **ausdrücklich den Sinn, vermeidbaren Straßenverkehr einzudämmen und den Strukturwandel voranzutreiben.** Ohne wirksame ökonomische Lenkungsinstrumente dieser Art sind ausreichende Anreize zu einer veränderten Logistik, zur Regionalisierung von Lieferbeziehungen, zur Minimierung der „Lebensmittelkilometer“ (*food miles*) oder für einen signifikant verringerten Kraftstoffverbrauch nicht gegeben. Die LKW-Maut sollte also nicht als Finanzinstrument für den Straßenneubau, sondern als klimapolitisches Lenkungsinstrument gesehen werden: Mittelfristig sollte sie für LKW ab 3,5 t auf allen Strassen eingeführt werden. Eine schrittweise Erhöhung bis zum Jahr 2010 auf durchschnittlich 20 Cent erscheint sinnvoll. Das höhere Aufkommen könnte zu einem Teil auch für verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten oder Investitionsbeihilfen für schadstoff- und verbrauchsarme LKW vorgesehen werden.

- Weitere Maßnahmen für eine verstärkte CO₂-Einsparung im Straßenverkehr: die diesbezügliche Zusage der deutschen Automobilindustrie für 2005 (25% Verbrauchsreduzierung der zugelassenen Fahrzeuge gegenüber 1990) sollte frühzeitig weiterentwickelt werden. Auf europäischer Ebene sollte eine **Vereinbarung über Höchstwerte für den Kraftstoffverbrauch von PKW** angestrebt werden.
- Die **Umsetzung der Richtlinie zur Verbrauchskennzeichnung bei PKW** (Richtl. 1999/94/EG) in einer Weise, dass Vergleiche möglich sind. Ähnlich wie neuerdings in Norwegen sind Maßnahmen gegen übergroße und übermotorisierte Automobile zu ergreifen – die Besteuerung nach Gewicht ist derzeit günstiger als nach Hubraum. Initiativen für **Emissionsabgaben für den Flugverkehr und für eine Kerosin-Besteuerung (als internationale Aufgabe)** sollten gestartet werden (s. Kap. Neue Finanzpolitik).
- Die Reform der **Entfernungspauschale**: Die erfolgte Umwandlung der Kilometerpauschale in eine Entfernungspauschale hat die deutliche Diskriminierung anderer Verkehrsmittel gegenüber dem Auto zwar aufgehoben. Auch die jetzige Entfernungspauschale vermittelt aber noch zu starke Anreize für das Autofahren. Hier sollte eine konsequente Förderung lediglich von ÖPNV und Fahrrad erfolgen.
- Die zwingende Anwendung angemessener ökologischer Kriterien und die ausreichende Beteiligung von Umweltinstitutionen beim **Bundesverkehrswegeplan**. Für alle Projekte sollte eine ökologische Risikoeinschätzung und eine realistische Alternativenprüfung erfolgen.
- **Vermeidung zusätzlicher Zerschneidungseffekte** – insbesondere bei den zahlreich geplanten Umgehungsstraßen – durch Brücken/Tunnellösungen. Die dadurch bedingte Verteuerung des naturbelastenden Straßenbaus ist auch unter Lenkungsaspekten sinnvoll.
- Ein spezielles Investitionsprogramm für die Bauwirtschaft zur Aufhebung von Zerschneidungseffekten in wertvollen Naturbereichen („Brücken für die Natur“, s.u.).
- Rasche Umsetzung der detaillierten Vorschläge, die in dem Entwurf der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im Teilkapitel Mobilität enthalten sind.

3. Neue Agrarpolitik/Entwicklung des ländlichen Raumes

Der in dieser Legislaturperiode eingeleitete Reformkurs muss umgesetzt und vertieft werden. Die Agrarpolitik ist konsequent zu einer Politik der integrierten För-

derung ländlicher Räume umzubauen. Die ökologisch-ökonomische Revitalisierung ländlicher Räume stellt eine große Chance für die Erschließung neuer Beschäftigungs- und Einkommensfelder dar: Es geht um die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe und erneuerbarer Energien – von der Biomasseverstromung bis hin zu den sogenannten *bio fuels* –, die noch wichtiger werden können als Off-Shore-Investitionen. Es geht um die partielle Rückverlagerung von Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen auf die landwirtschaftlichen Betriebe und um die Diversifizierung und Kombination ihrer Dienstleistungen (ländlicher Tourismus, Kulturveranstaltungen, Tagungen, Hofcafes etc.). Es geht um die Schaffung von High-Tech-Tele-Arbeitsplätzen, um die Vermarktung regionaler Gastronomie und regional erzeugter, qualitativ hochwertiger Lebensmittel und um die Übernahme von Landschaftspflege- und Naturschutzleistungen.

Die Überarbeitung der Fördergrundsätze der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) weist hier in die richtige Richtung. Mittelfristig muss es aber darum gehen, die GAK zum zentralen Förderinstrument einer integrierten ländlichen Regionalentwicklung weiterzuentwickeln: Innovative Wirtschaftskonzepte für den ländlichen Raum, umweltverträgliche Bewirtschaftung und artgerechte Tierhaltung sowie Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen sollten schwerpunktmäßig unterstützt werden. Kurzfristig sollten die Fördermittel für eine integrierten Regionalentwicklung durch die Streichung und Umschichtung von Fördermitteln z.B. für Flurbereinigungsverfahren oder für den Wegebau erhöht werden. So könnte auch dem erhöhten Co-Finanzierungsbedarf für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, der durch die Modulation der Direktzahlungen der EU entsteht, besser entsprochen werden. Um die Erzeugung erneuerbarer Energien voranzubringen, sollte, neben dem bereits stattfindenden Wettbewerb „Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft“, ein Wettbewerb „Plusenergieidörfer“ gestartet werden. Hier ginge es darum, Dörfer mit dem höchsten Energieüberschuss zu prämiieren.

Trotz durchaus aner kennenswerter Umweltschutzbemühungen trägt die Landwirtschaft nach wie vor maßgeblich zu „persistenten“ Umweltproblemen wie Verarmung der Landschafts- und Artenvielfalt, Grundwasserkontamination oder Bodendegradation bei, vor allem durch flächendeckende, diffuse Einträge von Schad- und Nährstoffen. Hier muss es z.B. um die gezielte **Senkung des Pestizideinsatzes** gehen: der Inlandsabsatz von Pestiziden ist seit Mitte der Neunziger Jahre wieder angestiegen – im Gegensatz zu Ländern wie Schweden oder die Niederlande, die Reduktionserfolge verzeichnen.

Die **verstärkte Förderung des ökologischen Landbaus** ist hierfür ein wichtiger Schritt. Neben der Erhöhung der Umstellungsförderung sollte vor allem die gezielte Förderung von regionalen Erzeugergemeinschaften in Angriff genommen werden. Eine

Überarbeitung des Absatzfondsgesetzes mit dem Ziel der verstärkten Vermarktung von ökologisch erzeugten Produkten wäre eine weitere Maßnahme. Zu überlegen wäre auch, die Mehrwertsteuer für ökologisch erzeugte Produkte zu senken.

Die Förderung des ökologischen Landbaus ist allein aber nicht ausreichend: **die Umweltbilanz muss auf der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche verbessert werden. Dies erfordert einen breiten Instrumentenmix, der u.a. die finanzielle Aufstockung der Agrarumweltprogramme, die Einführung von Abgaben auf den Düngemittel- und Pestizidgebrauch, die Stärkung des Vertragsnaturschutzes und die weitere Konkretisierung der Standards der Guten Fachlichen Praxis im landwirtschaftlichen Fachrecht und im Naturschutzrecht beinhalten muss.** Die Düngeverordnung sollte z.B. dahingehend novelliert werden, dass die Einhaltung standortspezifischer Vorgaben hinsichtlich maximal tolerierbarer Stickstoffbilanzüberschüsse vorgeschrieben wird. Zudem sollte ein Aktionsprogramm zur Reduzierung des Einsatzes von Pflanzenschutz- und Düngemitteln mit dem Schwerpunkt bei der Beratung aufgelegt werden. Von zentraler Bedeutung ist aber eine **Reform des europäischen Prämiensystems**. Hier müssen vor allem Fördergelder aus dem Bereich der Marktordnungen (1. Säule) in den Bereich der ländlichen Entwicklung (2. Säule) umgeschichtet werden. Die Zwischenüberprüfung der Agenda 2000 im Jahr 2003 sollte hierfür als ein Sprungbrett genutzt werden.

Ein weiteres zentrales Anliegen muss es sein, eine **qualitätsorientierte und umweltverträgliche Erzeugung und Vermarktung von gesundheitlich unbedenklichen Lebensmitteln** zu gewährleisten. **Es sollte die Zielsetzung sein, dass Lebensmittel bis zum Ende der Legislaturperiode ohne antibiotische und hormonelle Leistungsförderer hergestellt werden und keine Pestizidrückstände aufweisen.** Auf europäischer Ebene müssen Maßnahmen wie das Verbot der noch erlaubten Antibiotika in der Tierfütterung, die Erarbeitung einer Positivliste der Futtermittel oder die Deklaration von Futtermittelbestandteilen umgesetzt werden. Auf nationaler Ebene ist insbesondere ein funktionierendes Zulassungs- und Kontrollsystem für Futtermittel aufzubauen. Die öffentliche Hand muss dabei die letztendliche Kontrolle haben. Notwendig ist eine Weiterentwicklung des Gütesiegels für konventionelle Produkte: Dieses stellt gegenwärtig faktisch nur die Einhaltung der bestehenden Gesetze sicher.

4. Neue Bau- und Stadtentwicklungspolitik

Baupolitik gilt als Vehikel der Beschäftigungsförderung, zumeist wurde dies Instrument bisher aber in ökologisch fragwürdiger Weise eingesetzt. Über den Zusammenhang zwi-

schen umweltfreundlichen Bauaktivitäten und Beschäftigungszuwachs besteht demgegenüber heute zunehmend Konsens. Nach DGB-Berechnungen können allein durch die energetische Sanierung von jährlich 300.000 Wohnungen 200.000 Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten werden.

Ökologisches Bauen impliziert den schonenden Umgang mit Energie, Rohstoffen und vor allem Fläche, aber auch die Nutzung gesunder und recyclingfähiger Materialien. Ein Leitfaden **Nachhaltiges Bauen** wurde 2001 für Bundesbauten vom Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen (BMVBW) vorgelegt. Die in ihm beschriebenen Umweltentlastungspotenziale sind darüber hinaus aber vor allem im Bereich des privaten Bauens zu erschließen. Eine entsprechende Ausweitung und die Unterfütterung mit Fördermaßnahmen und ggf. Auflagen sollte erfolgen. Ebenso wäre eine gezielte **Förderung von Nullenergiehäusern** in Angriff zu nehmen (auch durch befristete Zielvorgaben).

Zu empfehlen ist ferner ein **Bauprogramm „Naturverträgliche Verkehrswege“**, das zur Vermeidung und Aufhebung von Zerschneidungseffekten durch Straßen und Schienen beiträgt (s.o.). Die Schaffung von „Brücken für die Natur“ bei Verkehrswegen durch wertvolle Naturflächen kann auch zur erhöhten Verkehrssicherheit (Wildwechsel) beitragen. Förderungsbedarf besteht auch im Bereich der Entsiegelung, des Flächenrecycling (auch bei Altlasten) und der Renaturierung von Flussläufen (auch als Hochwasserschutz). Finanzielle Fördermaßnahmen sollten die **Mobilisierung von Privatkapital** einschließen. Entsprechende Stiftungen könnten – durch breite Beteiligung relevanter Stakeholder – zugleich ein Fokus der **Allianzbildung von Bau- und Naturschutzinteressen** sein.

Zu empfehlen ist schließlich auch die Ausschreibung von Investitionsmitteln für Musterlösungen ökologischer Stadtentwicklung. Bislang laufen in Deutschland entsprechende Kampagnen auf geringem Mittel- und Öffentlichkeitsniveau, z.B. die Kampagne „Zukunftsfähige Kommune“ der Deutschen Umwelthilfe. Jetzt ginge es darum, durch ein **Investitionsprogramm „Ökologische Modellstadt“** z.B. 100 Städte in einem Wettbewerb zukunftsgerechter Stadtentwicklung antragsabhängig großzügig zu fördern und entsprechend massive Demonstrationseffekte zu erzeugen. Ein weitgehendes Investitionsprogramm dieser Art wurde in Schweden durchgeführt.. Für die östlichen Bundesländer könne dies in Ergänzung zum Programm „Stadtumbau Ost“ erfolgen. Letztlich würden bereits 0,5 Mrd. Euro pro Jahr ausreichen, solche Musterlösungen zu fördern und dabei zugleich auch ihre Ausbreitung zu begünstigen. Angesichts eines Investitions-etats des BMVBW von 13,5 Mrd. Euro sollte diese Summe durch eine entsprechende Umschichtung bereitgestellt werden können. Elemente eines Musterkonzeptes wären beispielsweise: Niedrigenergiesiedlungen und Vernetzungen aller Art (Lieferbeziehun-

gen, Energie, Abfall), Flächenrecycling, neue Verkehrslösungen etc.. Neu wäre der Fördergegenstand *urban-type industries* (wissensintensive, stadtgerechte Produktionsformen), die auch in Wohngebieten oder in Etagen angesiedelt werden können: Gewissermaßen eine Modernisierung der „Kreuzberger Mischung“ von Arbeiten und Wohnen.

Die Umsetzung des Ziels der Nachhaltigkeitsstrategie, die Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag bis 2020 zu reduzieren, erfordert erhebliche Anstrengungen, die bei der Besteuerung bebauter Flächen ansetzen müssen (s. Abschnitt 6). Darüber hinausgehend ist in dem Entwurf der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie eine Reihe sinnvoller Maßnahmen genannt, die frühzeitig in Angriff genommen sollten.

5. Neue Wirtschafts- und Industriepolitik

Ökologische Modernisierung ist eine wesentlich unternehmensbezogene Strategie und wurde in diesem Sinne bereits behandelt. Eine Reihe von Industrien wurde bereits in den Sektorabschnitten für Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Bauen berücksichtigt.

In der Folge des Weißbuchs der Europäischen Kommission zur Chemikalienpolitik erhält die **umweltbezogene Chemikalienpolitik** in der nächsten Legislaturperiode einen hohen Stellenwert. Bei dieser Reform geht es letztlich um ein Vorhaben in der Größenordnung des Atomausstiegs. Ziel ist die nachträgliche Bewertung und Kontrolle der ca. 20.000 bis 70.000 in den Mitgliedstaaten verwendeten Chemikalien, die nach 20 Jahren Chemikalienpolitik ganz überwiegend noch immer keiner umfassenden Risikobewertung unterzogen worden sind. Dies soll nach den Vorstellungen der Kommission nunmehr schrittweise in einem Verfahren der Registrierung, Bewertung und schließlich Genehmigung (REACH, *Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*), differenziert nach Produktionsmenge und Gefährlichkeitsgrad, geschehen. Am Ende eines langjährigen Prozesses würden alle nicht zugelassenen Verwendungen als verboten gelten können, wenn sie Verdachtsstoffe sind.

Als profilierter Chemiestandort sollte Deutschland eine anspruchsvolle Sektorstrategie im Dialog mit dem Verband der Chemischen Industrie (VCI) entwickeln, die Innovationspotenziale frühzeitig mobilisiert und nachträgliche Anpassungskosten an die EU-Regulation minimiert. Die Niederlande streben z.B. in ihrem 4. Nationalen Umweltplan – ähnlich wie Schweden – an, „dass chemische Stoffe entweder gar kein oder nur ein vernachlässigbares Risiko für Mensch und Umwelt darstellen“.⁵ Dieses Ziel

5 VROM (Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt) (2001): Eine Welt und ein Wille – Auf dem Weg zur Nachhaltigkeit. Viertes Nationales Maßnahmenprogramm für die Umweltpolitik. – Den Haag: VROM.

soll vor 2020 erreicht sein. Märkte für Substitute von umweltsensiblen und humantoxischen einschließlich endokrinen oder sensibilisierenden Stoffen und für recyclingfähige Kunststoffe gelten als weltweit zukunftssträftig. Eine auch nur vorläufige Protektion der deutschen Chemieindustrie vor der anstehenden Neuregelung des Chemikaliengesetzes würde dagegen Wettbewerbsnachteile mit sich bringen, da diese Märkte aus innovativeren Standorten bedient würden. Die jüngst beschlossene gemeinsame Position von Bundesregierung, VCI und IG BCE, die den Gebrauch besonders gefährlicher Stoffe weiterhin ermöglichen und zentrale Bestandteile des Kommissionsvorschlags aufweichen wollen, sollte hier keineswegs das letzte Wort sein, sondern im Sinne einer konstruktiven Rolle Deutschlands in der europäischen Chemikalienpolitik revidiert werden.

Das zentrale Ziel einer Steigerung der Ressourceneffizienz („Faktor 4“, wenn nicht „Faktor 10“ als Orientierungswert) bedarf, soll es nicht folgenlos bleiben, der Entwicklung einer Strategie mit differenzierten Zielvorgaben und Umsetzungsmaßnahmen. Rohstoffeinsparung ist „Ex-ante-Umweltschutz“ auf allen Ebenen der Wertschöpfung, wobei die Stufen der Rohstoffgewinnung und ersten Verarbeitung mit besonderen Belastungen verbunden sind. **Das – u.a. auf europäischer Ebene formulierte – Ziel einer „Entkopplung des Materialverbrauchs vom Wirtschaftswachstum“ ist unsinnig, da es bereits erreicht ist. Es geht vielmehr um ökologisch möglichst differenzierte indikative Vorgaben für eine absolute Senkung des Rohstoffeinsatzes; und um Abfallvermeidung.** Bei der Verwertung – die u.a. als Scheinverwertung auch problematische Aspekte offenbart – sollten hochwertige Verwertungsformen im Vordergrund stehen. Der auf europäischer Ebene in einigen Produktbereichen praktizierte Ansatz der Produzentenverantwortung (z.B. Altautorichtlinie) sollte konsequent ausgebaut werden. Zudem sollten auch die Möglichkeiten eines gezielten Einsatzes der Mehrwertsteuer zur Rohstoffeinsparung geprüft werden.

Bei der integrierten Produktpolitik (zu der die Europäische Kommission 2002 ein Weißbuch vorlegen will) sollten realistische Ziele verfolgt und zuallererst die bereits vorhandenen Ansätze umweltbezogener Produktpolitik ausgebaut werden. Das betrifft: die Sicherung hoher Standards in der produktbezogenen Normung und eine differenzierte Produktkennzeichnung; ebenso die Definition und Anwendung von Bewertungskriterien wie Langlebigkeit, geringe Materialintensität, Recyclingfreundlichkeit und geringer Schadstoffgehalt. Wichtig ist auch die Gewährleistung umweltbezogener Markttransparenz durch leicht rezipierbare Informationen zu Produkteigenschaften. Dabei sollten auch Informationen über die Vorprodukte (z.B. per Internet) abrufbar sein, was erfahrungsgemäß eine umweltpolitische Einflussnahme von Unternehmen auf ihre Vorlieferanten begünstigt.

In der Industriepolitik ist künftig verstärkt dem Problem Rechnung zu tragen, dass ökologische Modernisierungsprozesse oft keine ausreichende Wirkung erzielen, weil die negativ betroffenen Branchen sich ihnen entweder erfolgreich widersetzen oder aber an anderer Stelle neue Märkte für umweltproblematische Produkte finden. Elektrizität oder Chlor können hierfür als Beispiele gelten. Aus Sicht der Unternehmen ist diese Anpassungsreaktion zunächst einmal unter den gegebenen Rahmenbedingungen verständlich. Deshalb ist das bereits beim Energiesektor thematisierte „*Transition Management*“ für diese Branchen von hoher Bedeutung: **Es geht um einen sozial abgedeckten, akzeptierten Strukturwandel umweltintensiver Industrien, der erfolgreich nur sein kann, wenn er langfristig angelegt ist, neue Perspektiven bietet und Investitionszyklen sowie beruflichen Qualifizierungszeiträumen gerecht wird.**

Die *Foreign-Direct-Investment-Initiative* des BMU und von Interessenverbänden von Wirtschaft und Industrie sollte ausgebaut und auf eine breitere Basis innerhalb der Regierung gestellt werden. Hier geht es immerhin um die Möglichkeit einer gezielten Exportförderung für ökologische Zukunftstechnologie aus Deutschland. Dem gleichen Zweck dient die bereits erwähnte Entwicklung von „Lead-Märkten“ für Umweltinnovationen (der Exporterfolg beginnt zumeist mit der gezielten Marktförderung im Lande). Mit Blick auf den Folgeprozess des „Weltgipfels“ in Johannesburg sollte sich die Bundesregierung zudem für eine Initiative der Industrieländer einsetzen, die die Finanzierung der Einführung von regenerativen Energietechniken in Entwicklungsländern in breitem Umfang zum Ziel hat. Eine solche „*global-sustainable-energy*“-Initiative könnte dazu beitragen, Wachstumsprozesse dieser Länder ökologisch verträglich zu gestalten und ihnen zugleich in einem gewissen Umfang langfristig Versorgungssicherheit zu verschaffen. Zudem sollte verbindliche anspruchsvolle Umweltstandards für Exportkreditagenturen im Rahmen der OECD vereinbart werden.

6. Neue Finanzpolitik

Nachhaltige Finanzpolitik zielt nicht nur auf eine schuldenfreie Entwicklung im Interesse künftiger Generationen. Für die langfristige Sicherung von Umwelt und Beschäftigung hat sie auch eine strategische Bedeutung: Wenn der Faktor Arbeit, über Steuern und Sozialabgaben mit Kosten überladen, zum entscheidenden Ansatzpunkt für unternehmerische Rationalisierungen wird und der verschwenderische Verbrauch knapper Umweltressourcen zugleich fiskalisch privilegiert wird, ist dies eine Anreizstruktur, die systematisch eine nicht nachhaltige Entwicklung zur Folge hat. Deshalb ist eine umfassende Neuorientierung der Finanzpolitik wesentlich. Auch beschäftigungspolitisch besteht eine allgemeine Notwendigkeit, die direkten Einkommenssteuern stärker zu Gunsten

indirekter Steuern auf Güter und Dienstleistungen zu verringern. Eine generell stärkere Besteuerung des Umweltverbrauchs kommt dieser Erfordernis entgegen. Sie wird insbesondere von der OECD seit langem empfohlen. Deutschland liegt bei der Besteuerung des Umweltverbrauchs im EU-Vergleich am unteren Ende.

Die rot-grüne Bundesregierung hat mit der ökologischen Steuerreform einen ersten wichtigen Schritt in diese Richtung unternommen. Erste Entlastungswirkungen bei den CO₂-Emissionen und Beschäftigungseffekte sind nachgewiesen. Mittelfristig sollte eine den Faktor Arbeit entlastende stärkere „**Ökologisierung**“ **des Finanzwesens** folgende Ziele verfolgen:

- **Weiterentwicklung der Öko-Steuer durch Einführung eines klaren CO₂-Emissionsbezugs**; zugleich sind EU-Vorgaben zu berücksichtigen, die eine Entlastung von Unternehmen bei dieser Steuer an glaubwürdige Emissionsverpflichtungen binden.
- **Weiterentwicklung der emissions- und verbrauchsbezogenen KfZ-Steuer**, ggf. Stärkung der Gewichtskomponente bei der KfZ-Besteuerung (als zusätzliche Kostenanlastung für Off-Roader, die beim Energie- und Materialverbrauch als Muster für nicht nachhaltige Produktgestaltung anzusehen sind).
- Einstieg in das **Road-Pricing**, insbesondere zur Verringerung der innerstädtischen Verkehrsbelastung, zusätzlich zur geplanten LKW-Maut.
- Einbeziehung des Flugverkehrs in den Klimaschutz⁶; Hinwirken auf eine **europäische Regelung zur Kerosinbesteuerung und zur Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung** zunächst im inner-europäischen Flugverkehr; ggf. Einbeziehung des Flugverkehrs in die geplante europäische *Emission-Trading-Regelung*.
- **Umweltbezogene Reform der Grundsteuer** bzw. Einstieg in ein System handelbarer Flächennutzungsrechte auf kommunaler Ebene⁷; Revision der Förderung der auf Neubauten fixierten Eigenheimfinanzierung; Finanzielle Honorierung von Maßnahmen der Flächeneinsparung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs; Erhebung von Steuern auf Kies und Naturstein nach skandinavischem Vorbild.
- **Abgaben auf den Düngemittel- und Pestizideinsatz** (die in Agrarumweltmaßnahmen zurückfließen können).

6 WBGU (Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen) (2002): Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter. Sondergutachten. – Berlin: Springer.

7 Siehe: Michaelis, P. (2002): Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs. – Zeitschrift für Umweltrecht, 13. Jg., Sonderheft, S. 129–135.

- **Prüfung der Einführung einer Abgabe auf Batterien** (die in einigen europäischen Ländern besteht).

Die Beseitigung bzw. Umlenkung von bisher umweltschädlichen Fördermitteln und Erhaltungssubventionen ist der zweite Teil einer stärkeren „Ökologisierung“ des Finanzsystems.

- Die **Kohlesubventionen** bilden von der Größenordnung her einen bevorzugten Gegenstand der Kritik, auch von Seiten der OECD und der Europäischen Kommission. Sie sollten verstärkt der Förderung des Energiestrukturwandels bzw. der erneuerbaren Energien vor Ort zufließen; wenn – vorübergehend – ein Sockelbetrag der Förderung aufrecht erhalten bleibt, sollte dieser auf die Verstromung in Kraftwerken mit KWK beschränkt werden.
- Auch die Steuerprivilegien der Kohle (Öko- und Mineralölsteuer) sollten, klimaschutzbezogen, rasch abgebaut werden, zumal sie zunehmend die Importkohle begünstigen.
- Ebenso sollten die Steuerprivilegien des Flugverkehrs aufgehoben werden, wofür aber eine europäische Regelung notwendig ist.
- Zudem sollte bei der *Mid-Term-Review* der Agenda 2000 im Jahr 2003 mit der weitreichenden **Umschichtung der Agrarsubventionen** von der sogenannten ersten zur zweiten Säule mit konkreten Zielfestlegungen begonnen werden, was auch die Zielsetzung der Bundesregierung ist (vgl. die offizielle Position der Bundesregierung v. 27.2.2002).

Ferner sollte die **Bewertung der Umweltverträglichkeit bei Haushaltsentscheidungen und im Finanz-Berichtswesen (*green budgeting*)** verankert werden. Bei der mittelfristigen Finanzplanung sollten die Prüfung der Umweltverträglichkeit von öffentlichen Investitionen und Fördermaßnahmen, der Abbau umweltschädlicher Subventionen und die Verlagerung des Steueraufkommens vom Faktor Arbeit zum Umweltverbrauch einen festen Stellenwert erhalten.

VI. Europäische Umweltpolitik: Rückkehr zur Schrittmacherrolle

Das Gros der umweltbezogenen Gesetzgebung auf nationaler Ebene geht mittlerweile auf die Notwendigkeit zurück, europäische Rechtsvorgaben umzusetzen. Die Politikformulierung auf europäischer Ebene ist also von weitreichender Bedeutung für die Entwicklung der Umweltpolitik der Mitgliedstaaten. Sie ist aber auch abhängig von aktiven Vorreiterländern: Zum einen beeinflussen diese mit innovativen Konzepten in einem „regulativen Wettbewerb“ die Agenda der europäischen Umweltpolitik, zum anderen ist die Verabschiedung anspruchsvoller Vorgaben abhängig von der Unterstützung durch Mitgliedstaaten im Rat. Deutschland hat in der späten Kohl-Ära oft nicht mehr zu Vorreiterländern gehört. Aber auch die rot-grüne Bundesregierung hat sich oft passiv verhalten. Die Rechtsentwicklung im Bereich prozeduraler Instrumente wie Umweltverträglichkeitsprüfungen, Strategische Umweltprüfung oder Umweltinformationsrechte ist in Deutschland auf verbreiteten Widerstand gestoßen. Mangelnde Aktivitäten auf der europäischen Ebene führten auch zu unverhältnismäßig häufigen Anpassungen an regulative Entwicklungen der EU, die von anderen europäischen Pionierländern angestoßen wurden.

Eine zentrale Herausforderung deutscher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik ist es daher, in der nächsten Legislaturperiode wieder die Rolle eines aktiven Schrittmachers auf europäischer Ebene einzunehmen. Dies betrifft u.a. den Verlauf des Cardiff-Prozesses und die Fortentwicklung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie und des VI. Umweltaktionsprogramms (thematische Schwerpunktstrategien), aber auch die Reform der Chemikalienpolitik, die Schaffung einer Integrierten Produktpolitik und die Etablierung eines europäischen Umwelthaftungsrechts. Darüber hinaus ist insbesondere die Neugestaltung der europäischen Zuständigkeitsordnung mit Blick auf die Regierungskonferenz 2004 von erheblicher Bedeutung, da diese viele Politikfelder mit hoher Umweltrelevanz betrifft: Naturschutz, Agrar-, Energie- und Abfallpolitik, Bodenschutz oder Lärmschutz. Notwendig ist nicht zuletzt die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten im Umweltministerium: ein Grund für die häufig passive Rolle auf europäischer Ebene sind Personalengpässe gewesen.

Hinsichtlich der Verbesserung der Transparenz von Entscheidungsverfahren und der Ausweitung von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten von Umweltverbänden und einzelnen Bürgern gehört Deutschland inzwischen zu der Gruppe der europäischen Nachzüglerstaaten. Die UVP- oder die Umweltinformationsrichtlinie sind mit erheblicher zeitlicher Verzögerung und inhaltlichen Abstrichen umgesetzt worden. Die sogenannte Aarhus-Konvention, die Mindeststandards für den Zugang zu Umweltinformationen, für die Beteiligung der Öffentlichkeit in Entscheidungsverfahren und für den Zugang zu Gerichtsverfahren vorgibt und jahrelang von der Vorgängerregierung blockiert worden ist, wird bislang ebenfalls eher restriktiv implementiert.

Ein weiterer Schwerpunkt der nächsten Legislaturperiode könnte daher sein, den Rückstand gegenüber der europäischen Rechtsentwicklung durch die Einführung weitergehender Informations-, Partizipations- und Klagerechte der Öffentlichkeit wettzumachen. Punkte sind hier u.a.: Verkürzung der Fristen für Informationsbescheide, Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung über anlagenbezogene Zulassungsverfahren hinaus, z.B. auf Normsetzung, normensetzende Verfahren und Prüfung von Politiken, Plänen und Programmen; ebenso die Einführung einer allgemeinen Verbandsklagemöglichkeit. **Die Umsetzung der Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (SUP-Richtlinie), die die Überprüfung von strategischen Alternativen zu bestehenden Politiken, Plänen und Programmen unter Beteiligung der Öffentlichkeit fordert, sollte ohne inhaltliche Abstriche erfolgen.** Auf europäischer Ebene ist mittelfristig zudem eine Erweiterung der Liste der prüfungspflichtigen Pläne und Programme zu vereinbaren – insbesondere auf Druck Deutschlands ist die Durchführung der SUP für viele umweltrelevante Pläne und Programme nicht verbindlich vorgegeben, sondern beruht auf „freiwilligen Ermessen“.

In diesem Zusammenhang ist die **Notwendigkeit einer allgemeinen Harmonisierung, Straffung und Vereinfachung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch** zu betonen. Dieses Vorhaben ist in der jetzigen Legislaturperiode an kompetenzrechtlichen Bedenken der Länder, an der ablehnenden Haltung des Innenministeriums und an dem Widerstand der Interessenverbände von Industrie und Wirtschaft gescheitert. Es ist aber von zentraler Bedeutung für eine vollzugsfreundliche und moderne Umweltpolitik. Deshalb sollte ein neuer Anlauf unternommen werden. Die Bundesregierung ist hierzu auch durch einen Beschluss des Bundestages aufgefordert. Dadurch entstünde zugleich die Chance, die Defizite bei der Umsetzung wichtiger EG-Richtlinien in nationales Recht (u.a. die UVP- und UVP-II-Richtlinie, die IVU-Richtlinie (Genehmigung von Industrieanlagen nach Kriterien der Integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltver-

schmutzung), die Umweltinformationsrichtlinie und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) abzubauen.

Neben der SUP-Richtlinie wird die **Wasserrahmenrichtlinie** die deutsche Umweltpolitik in der nächsten Zeit entscheidend prägen. Die Wasserrahmenrichtlinie verfolgt als wesentliche Zielsetzung die Erreichung eines guten Gewässerzustands in allen Gewässern der EU innerhalb von 15 Jahren. Eine neue Vorgabe ist in diesem Kontext die flussgebietsbezogene Bewirtschaftung (von der Quelle bis zur Mündung mit allen Zuflüssen), was eine grenzüberschreitende Kooperation erfordert. Ein wesentliches Instrument hierfür ist die Erarbeitung von nationalen und internationalen Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen. Neben der fristgerechten und inhaltlich korrekten Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie sind umfangreiche Anstrengungen insbesondere mit Blick auf das „persistente“ Problem der Grundwasserkontamination erforderlich: Hier soll als Ziel ein guter quantitativer und chemischer Zustand des Grundwassers bis 2015 und eine Umkehr von signifikanten Belastungstrends erreicht werden, was eine ambitionierte Vorgabe darstellt. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist die Reduzierung der Schad- und Nährstoffbelastung aus punktförmigen und diffusen Quellen im Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung, Altlasten und undichten Abwasserkanäle und die Verringerung des Eintrags sekundärer Luftschadstoffe. Die skizzierte Neugestaltung der Verkehrs- und Agrarpolitik ist hier von erheblicher Bedeutung.

VII. Mehr Akzeptanz in der Wirtschaft gewinnen!

Das Konzept der ökologischen Modernisierung ist darauf angelegt, die Akzeptanz der Wirtschaft für den Wandel hin zu umweltverträglicheren Produktionsweisen grundlegend zu verbessern. Die vor allem durch europäische Vorgaben initiierten Sektorstrategien und das *Transition Management* für umweltintensive Sektoren sollen auf entsprechenden Lernprozessen aufbauen. In vielen Bereichen sind wirtschaftliche Akteure immer wieder in der Lage gewesen, Maßnahmen des Umweltschutzes erfolgreich abzuwehren. Deshalb sind langfristige Umweltstrategien notwendig darauf angewiesen, dass die Internalisierung der Umweltverantwortung im Sinne derartiger Lernprozesse gelingt. Sie ist aber auch deshalb von Bedeutung, weil nur so das Innovationspotenzial der Verursachersektoren angemessen erschlossen werden kann.

Dies setzt auch Lernprozesse auf Seiten des Umwelt- und Naturschutzes voraus. Abgesehen von ökologischen Krisenlagen geht es längst nicht mehr um eine Top-down-Regulation mit den Verursachern als bloßen Politikadressaten. Dieses Politikmodell hat sich besonders beim Naturschutz in der Landwirtschaft als fragwürdig, ja als extrem konfliktträchtig erwiesen. **Sollen die Verursachersektoren in Energie, Verkehr, Industrie oder Landwirtschaft anspruchsvolle Maßnahmen akzeptieren oder gar an der Problemlösung aktiv teilnehmen, was anzustreben ist, so müssen die zentralen Funktionsimperative der Wirtschaft (z.B. Abschreibungszyklen, Kosten, regionale Beschäftigungsinteressen) in Rechnung gestellt werden. Wenn Maßnahmen in ihrer Kontrolldichte und in ihrem finanziellen oder bürokratischen Aufwand einzelne Unternehmen – insbesondere Klein- und Mittelbetriebe – überfordern, sind sie im Interesse der Zielerreichung zu überdenken.**

Vereinfachungen und Flexibilisierungen von Regelungen sind immer dann gerechtfertigt und sinnvoll, wenn das Ziel damit ebenso oder sogar mit höherer Akzeptanz erreicht wird. Eine geringe Akzeptanz ist vorprogrammiert, wenn die Notwendigkeit anspruchsvoller Maßnahmen nicht aus der ökologischen Problemlage heraus begründet wird. Klare Problemdefinitionen und eine Verdeutlichung künftiger Schadenspotenziale mit daraus abgeleiteten Zielvorgaben können für sich bereits eine frühzeitige Lenkungswirkung (jedenfalls bei Innovateuren) entfalten, noch bevor der mühsame Weg

durch die Entscheidungsinstanzen angetreten wird. Ankündigungen möglicher Maßnahmen oder vorläufige, aber akzeptierte Standards genügen mitunter. „Weiche“ Instrumente wie etwa freiwillige Vereinbarungen können sinnvoll sein, wenn kein Zweifel besteht, dass das – begründete – Ziel notfalls auch mit „härteren“ Instrumenten durchgesetzt wird. Es geht um die bessere Zielerreichung, nicht um eine Aufweichungsstrategie, die am Ende doch aufgegeben werden muss.

Die Verursacherseite muss sehen, dass ohne eine Änderung der Rahmenbedingungen – und das schließt Steuern, Standards oder Zulassungsverfahren als Mittel nicht aus – der Wandel zu einem nachhaltigen, ökologisch-ökonomisch risikoärmeren Entwicklungspfad nicht gelingen kann. In einem hochentwickelten Land wie Deutschland kommen Unternehmen auch nicht darum herum, sich auf künftige globale Märkte einzustellen, die in zunehmendem Maße von Umwelterfordernissen und (bei wachsendem Bildungsstand) Umweltansprüchen geprägt sind. Schon jetzt gibt es im internationalen Vergleich eine enge Korrelation zwischen anspruchsvollem Umweltschutz und der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes.⁸ Moderner Umweltpolitik kommt nicht zuletzt die Aufgabe zu, das professionelle Management entsprechender Lernprozesse auf breiter Basis sicher zu stellen.

Zu diesem Politikwandel hat die derzeitige rot-grüne Bundesregierung erste Beiträge geliefert, die auf Fortsetzung und Vertiefung angelegt sind.

8 Schwab, K. et al. (2002) (Hrsg.): The Global Competitiveness Report 2001–2: World Economic Forum. – Oxford: Oxford University Press.

Angaben zu den Autoren

Martin Jänicke, Prof. Dr., Professor für vergleichende Politikwissenschaft und Leiter der Forschungsstelle für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin. 1974 bis 1976 externer Berater der Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes, 1981–82 Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin. Seit 1999 Mitglied, gegenwärtig amtierender Vorsitzender des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen.

Axel Volkery, Dipl.-Pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Rat von Sachverständigen für Umweltfragen und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin.

Kontakt:

Prof. Dr. Martin Jänicke
Dipl.-Pol. Axel Volkery
Forschungsstelle für Umweltpolitik
Freie Universität Berlin
Innestr. 22
14195 Berlin

Tel.: 030 – 838 5 – 5098 / – 6688

Fax: 030 – 838 5 – 6685

mail: hauptman@zedat.fu-berlin.de

mail: volkery@zedat.fu-berlin.de