

WISO

direkt

Analysen und Konzepte zur
Wirtschafts- und Sozialpolitik

Mit der Ökologischen Industriepolitik zum ökologischen Strukturwandel

Philipp Schepelmann¹

Die Schaffung von weiteren „Vorreitermärkten“ Ökologischer Industriepolitik

Der Begriff der Ökologischen Industriepolitik steht in der Tradition von Konzepten der nachhaltigen Entwicklung, die das ökonomische Ziel des Wirtschaftswachstums mit den ökologischen Erfordernissen des Klimaschutzes und der Ressourcenschonung verbinden: „Dreh- und Angelpunkt eines Modells nachhaltiger Entwicklung muss eine ‚dritte industrielle Revolution‘ werden, in deren Zentrum die Energie- und Ressourceneffizienz steht. Statt Ökonomie und Ökologie gegeneinander auszuspielen, muss endlich verstanden werden, welche ökonomischen Potenziale ein notwendiger ökologischer Strukturwandel hat: Neues Wachstum, neue Wertschöpfung, neue Produkte und Verfahren und neue Beschäftigung sind möglich. Dafür brauchen wir die Ökologische Industriepolitik“².

Mit der Einführung des Begriffs der Ökologischen Industriepolitik stellt sich zunächst die Frage, was sich dahinter verbirgt. Möglicherweise noch wichtiger ist die Frage, was nicht mehr dazu gehört. Wenn es also eine Ökologische Industriepolitik gibt, gibt es dann auch eine unökologische Industriepolitik?

Jede Art von Industrie – insbesondere wenn es sich um produzierendes Gewerbe handelt – ist mit dem Verbrauch von Material verbunden. Die Nutzung

Auf einen Blick

Im Jahr 2006 veröffentlichte der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ein erstes Memorandum für einen „New Deal“ von Wirtschaft, Umwelt und Beschäftigung. Gerade im Hinblick auf die zum damaligen Zeitpunkt noch nicht absehbare Finanz- und Wirtschaftskrise hat das Memorandum in vieler Hinsicht Maßstäbe gesetzt, da es für eine keynesianisch-geprägte staatliche Interventionspolitik klar Stellung bezieht. Grund genug, fünf Jahre nach seiner Veröffentlichung im Lichte der Debatte zu einem „Green New Deal“ das Konzept neu zu reflektieren. Ökologische Industriepolitik darf nicht als Selbstzweck gesehen werden, sondern als Instrument, um den ökologischen Strukturwandel zu erreichen.

billiger Energieträger ist sogar eine konstitutive Voraussetzung für Industrialisierung. Es gibt daher keine Industriepolitik, die keine ökologischen Folgen nach sich zieht. Insbesondere die Verfügbarkeit von natürlichen Ressourcen wird an einem rohstoffarmen Standort wie Deutschland die industrielle Wettbewerbsfähigkeit zunehmend prägen. Insofern ist der Begriff „Ökologische Industriepolitik“ vielleicht ein Pleonasmus. Möglicherweise wäre es sinnvoller, von einer wissensbasierten und ressourceneffizienten Industriepolitik zu sprechen. Dies könnte deutlich machen, dass sich der Begriff der Ökologischen Industriepolitik nicht nur auf die klassischen „Öko-Industrien“ bezieht, sondern die Produktionsbasis des Industriestandortes Deutschland als Ganzes betrifft. Dennoch scheint es für eine Übergangszeit nötig zu sein, eine politische Arena abzugrenzen, um Ziele und Maßnahmen einer Politik zu formulieren, die den Begriff der Ökologischen Industriepolitik mittelfristig überflüssig, weil selbstverständlich, machen. Im Sinne dieser Deutung könnte man eine wissensbasierte und ressourceneffiziente Industrie als das Ziel und Ökologische Industriepolitik als den Weg dahin beschreiben.

Der Staat muss zum Pionier werden

Seitdem Willy Brandt vor 50 Jahren einen blauen Himmel über der Ruhr versprach, hat der Staat durch gezielte Maßnahmen den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und ihrer Umwelt durchgesetzt. Diese Politik wurde zugleich Innovationstreiber und führte zur frühen Entwicklung von „Vorreitermärkten“ einer wettbewerbsfähigen und exportstarken Umweltindustrie.

Mit dem Klimawandel und der Ressourcenverknappung sind globale Herausforderungen gewachsen, die nicht nur lokale nachsorgende Maßnahmen verlangen, sondern integrierte Lösungen. Dabei kann auch hier das individuelle Profitstreben mit gesellschaftlichen Nachhaltigkeitszielen verbunden werden. Möglicherweise stellt jedoch die ökologische Krise der kapitalistischen Gesellschaft unser Wohlstandsmodell insgesamt in Frage. Zumindest ein Verständnis von Wohlstand, das wie bisher ein unbegrenztes Wachstum von Material- und Energieverbrauch voraussetzt.

Die Schaffung von weiteren „Vorreitermärkten“ bleibt wichtiger Bestandteil der Ökologischen Industriepolitik, greift aber für eine Pionierfunktion des Staates zu kurz. Die Industriestaaten müssen insbesondere in Zusammenarbeit mit den rasant aufstrebenden Ökonomien der Schwellenländer

die Frage nach den Grenzen des globalen Wirtschaftswachstums stellen. Die Staatengemeinschaft muss Antworten formulieren, die ein gerechtes und friedliches Miteinander auf einem gefährdeten Planeten mit knapper werdenden Ressourcen und zunehmenden Ausfällen lebenserhaltender Ökosystemfunktionen ermöglichen. Die Pionierfunktion des Staates darf sich daher nicht auf die Erschließung von „Vorreitermärkten“ beschränken, sondern muss auch im Bereich der Diplomatie und der multilateralen Abkommen neue Wege gehen. Neue multilaterale Abkommen zur gerechten Verteilung des weltweiten Energie- und Ressourcenverbrauchs werden dann nicht nur neue Märkte erschließen, sondern möglicherweise auch traditionelle ressourcenintensive Konsum- und Produktionsstrukturen beschränken.

Benchmarks zur Grundlage ökologisch industriepolitischen Handelns machen

Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, bis zum Jahr 2020 die Energie- und Rohstoffproduktivität zu verdoppeln und den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung auf mindestens 20 Prozent zu steigern. Insgesamt fehlt allerdings eine industriepolitische Vision und Maßstäbe, wie die globalisierten Wertschöpfungsketten der deutschen Industrie insgesamt dazu beitragen können, die viel zu hohe Belastung des Planeten absolut zu senken. Durch eine zu beschränkte Sichtweise unserer Ressourcennutzung drohen Umweltbelastungen in andere Staaten verlagert zu werden. Dies betrifft insbesondere die Extraktion von natürlichen Ressourcen (z. B. Bergbau, Fischerei, Biotreibstoffe, Tropenholz) und damit oft ärmste Teile der Bevölkerung anderer Staaten. Die Komplexität unseres industriellen Stoffwechsels verlangt nach differenzierten Lösungen und Benchmarks im Rahmen unterschiedlichster Wertschöpfungsketten.

Einen intelligenten ökologisch-industriellen Regulierungsrahmen entwickeln

Deutschland hat im Laufe seiner Umweltpolitik eine Palette von Instrumenten entwickelt, die einen intelligenten ökologisch-industriellen Regulierungsrahmen bilden könnten. Das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) gehört inzwischen zu einer der am meisten kopierten Gesetzesinitiativen der Welt. Neben ambitionierten ökologischen Grenzwerten und Produktionsstandards gibt es eine Reihe von erfolgreichen Instrumenten einer Ökologischen Industriepolitik, wie z. B. die Ökologische Steuerreform, die Förderpalette

der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Energie- und Materialeffizienzagenturen des Bundes und der Länder, sowie den Immissionshandel. Bisher sind diese Elemente noch nicht zu einem stimmigen Gesamtbild zusammengefügt und in Teilbereichen durch Ausnahmeregelungen außer Kraft gesetzt. Durch Evaluierungen und bessere Planung der verschiedenen umweltpolitischen Maßnahmenpalette sollten Widersprüche, Redundanzen und Überregulierungen abgebaut und mehr Kohärenz und Effizienz gefördert werden. In diesem Zusammenhang ist der konsequente Abbau ökologisch-schädlicher Subventionen unerlässlich.

Exportpotenziale besser ausschöpfen

Deutschland ist bereits Weltmeister im Export von Umweltgütern und -dienstleistungen. Die globalen ökologischen Herausforderungen werden insbesondere aufgrund der Wachstumsdynamik in den Schwellenländern international zunehmen und daher weiter zur Entstehung grüner Absatzmärkte beitragen. Dies verspricht auch weiterhin Gewinne für die deutsche Umweltbranche. Die Krise der Automobilindustrie, die 2007 noch vor der allgemeinen Finanz- und Konjunkturkrise ausbrach, hat deutlich gemacht, dass eine Angebotspalette, die mehrheitlich auf das Oberklassensegment ausgerichtet ist und die überwiegend aus material- und energieintensiven Produkten besteht, eine ganze Branche in die Krise stürzen und viele Arbeitsplätze gefährden kann. Die deutsche Industrie sollte aus diesem eklatanten Managementversagen der Automobilindustrie lernen. Die ökologischen Rahmenbedingungen für den Produktionsstandort Deutschland werden sich mittel- und langfristig nicht verbessern. Die Entwicklung cleverer, ressourceneffizienter Lösungen wird daher auch die Exportchancen für deutsche Produkte prägen. In diesem Sinne war die sogenannte Umweltprämie kein zielführendes Instrument im Sinne einer Ökologischen Industriepolitik, sondern diente dem Abbau von Überkapazitäten.

Systemische Innovation beschleunigen

Staatliche Beschaffungspolitik, intelligente Markteinführungsprogramme und Top-Runner-Ansätze können zur Verbreitung von Innovationen beitragen. Dabei sollte die Förderung von einzelnen Technologien in den Hintergrund treten zugunsten der Förderung von systemischen Innovationen zur Erreichung ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziele. Systemische Innovation bedeutet, dass Forschung, Entwicklung und Ver-

trieb neuer Produkte und Dienstleistungen sich nicht nur auf einzelne Technologien beziehen, aber auch ganze Systeme erfassen, wie z. B. Wertschöpfungsketten, Branchen, Bedarfsbereiche.

Dies erfordert nicht nur die Formulierung von politischen Zielen und die Schaffung ökonomischer Rahmenbedingungen auf Makro-Ebene, sondern eine Strukturpolitik, die diese Ziele auf Meso-Ebene (z. B. Wertschöpfungsketten, Branchen, Bedarfsbereiche) herunterbricht, so dass diese auch auf Mikro-Ebene (also bei den Unternehmen und Haushalten) ankommen. Für das dafür notwendige Zusammenwirken von staatlicher Wirtschaftsförderung, Wissenschaft und Unternehmen bieten insbesondere die Instrumente der Europäischen Regional- und Forschungspolitik ungenutzte Potenziale. Insbesondere ein systemisches Zusammenwirken mit der Regionalpolitik der Länder ist hier von zentraler Bedeutung.

Innovationsfinanzierung für Unternehmen, Forschung und Politik verbessern

Eine Ausrichtung der Innovationsförderung auf systemische Innovationen würde auch die Zielgruppe von Innovationsfinanzierung erweitern. Es stünden nicht nur einzelne Unternehmen im Zentrum, sondern auch deren innovatives Umfeld (Cluster). Die Förderung würde also nicht nur in einzelnen Unternehmen ansetzen, sondern gleichzeitig auch deren Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen und politische Rahmenbedingungen betrachten. Bisher fördern Forschungsprogramme gerne die Zusammenarbeit zwischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen. Wie die Erfahrungen mit dem EEG gezeigt haben, ist für Innovation nicht nur eine Optimierung von Forschung, Entwicklung und Demonstration wichtig, ausschlaggebend für die Durchdringung des Marktes ist oft die Anpassung politischer Rahmenbedingungen.

Leitmärkte schaffen und Apollo-Projekte entwickeln

Sogenannte Leuchtturm- oder Apollo-Projekte sind meistens auf einzelne Technologien (z. B. Biotreibstoffe, Elektromobilität) oder gar Objekte fixiert (z. B. Transrapid, Metrorapid). Die Betreiber versprechen sich davon oft Prestigegewinne, nicht zuletzt bei der eigenen Klientel und Wählerschaft. Diese Objektfixierung steht oft im Gegensatz zum oft zitierten Vorbild aus der Raumfahrt. Präsident Kennedy hatte durch seine Definition der „neuen Grenzen“ (New Frontiers)

eben nicht die Förderung einer bestimmten Raketentechnologie proklamiert, sondern das Ziel, einen Menschen auf den Mond zu schicken. Ähnlich müssten in Deutschland ehrgeizige Ziele und Apollo-Projekte technologieoffen definiert werden (z. B. CO₂-neutrale Mobilität).

Politikintegration für Öko-Innovation

Das Ziel einer wissensbasierten und ressourceneffizienten Industrie muss eine neue Qualität der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Politik, Forschung und Lehre erreichen. Dies setzt beispielsweise eine Integration und ökologische Ausrichtung der in Europa weit entwickelten Wirtschafts- und Wissenschaftsförderung voraus. So könnte auf Bundes- und Länderebene die Umsetzung des EU-Forschungsrahmenprogramms und die Programmierung der EU-Strukturfonds aufeinander abgestimmt werden, wie es z. B. der Europäische Ausschuss für Wissenschaftliche und Technische Forschung empfohlen hat.³ Ohne eine konsequent ökologische Ausrichtung der Forschungs- und Strukturpolitik ist eine wissensbasierte und ressourceneffiziente Industrie nicht zu erreichen.

Neben der Wirtschafts- und Forschungsförderung betrifft Ressourceneffizienz viele andere Bereiche der Politik, wie z. B. Landwirtschaft, Außenhandel, Energie, Verkehr und Logistik. Dies verlangt politische Führung und eine kooperative Kultur in der Kommunikation zwischen den Ressorts. Sie verlangt auch neue interdisziplinäre Ansätze in Forschung und Lehre sowie die Integration ökologischer Belange in Aus- und Weiterbildung. Auch die Sozialpartnerschaft muss genutzt werden, um die ökologische Modernisierung industrieller Branchen in Deutschland und Europa zu beschleunigen.

Die Dritte Industrielle Revolution

Die „Dritte industrielle Revolution“, die das Memorandum 2006 gefordert hatte, wird Gewinner und Verlierer hervorbringen und verlangt dabei

von Entscheidungsträgern „revolutionäre“ Konsequenz. Zurzeit wird die Wirksamkeit verschiedener Instrumente oft durch Ausnahmeregelungen und Maßnahmen anderer Ressorts abgefedert und konterkariert. Dies macht ökologische Industriepolitik ineffizient, teuer und unglaublich unwürdig. Andererseits müssen soziale Härten minimiert und abgefedert werden. Eine Ökologische Industriepolitik sollte daher die Verlierer berücksichtigen, sich aber auch zu Klarheit und Konsequenz durchringen. Deshalb ist neben der Entwicklung von Instrumenten und der Formulierung stringenter Politiken auch die Schaffung eines gesellschaftlichen Konsenses von Nöten.

Bisher hat der Standort Deutschland durch Umweltpolitik gewonnen. Die traditionelle Umweltpolitik und Ökologische Industriepolitik verbesserten die Lebensqualität in Deutschland spürbar und förderten das rasante Wachstum einer wettbewerbsfähigen Industrie mit zahlreichen Arbeitsplätzen. Cluster und Strukturen entstehen, die jetzt schon Innovationen einer wissensbasierten und ressourceneffizienten Industrie generieren. Instrumente und Maßnahmen wirken, die im Ausland viel Beachtung finden und zum Teil sogar schon kopiert werden. Viele Instrumente und Institutionen der Ökologischen Industriepolitik haben einmalige Kooperationsformen und -kulturen hervorgebracht, wie z. B. das nordrheinwestfälische REN-Programm, Effizienzagenturen oder die auf Mitbestimmung beruhenden Maßnahmen zur Förderung der betrieblichen Ressourceneffizienz des DGB. Es spricht vieles dafür, dass der Standort Deutschland einmalige Qualitäten der Zusammenarbeit und Vorteile bei der Clusterung der Institutionen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik hat. Ökologische Industriepolitik kann im 21. Jahrhundert den bereits erreichten Vorsprung des Vorreiters sichern und ausbauen, um damit die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit am Produktionsstandort Deutschland zu fördern und Arbeitsplätze zu schaffen.

- 1 Dr. Philipp Schepelmann ist Projektleiter am Wuppertal Institut für Umwelt, Energie und forscht zur europäischen Umwelt- und Regionalpolitik. Diese Ausgabe von WISO direkt orientiert sich an den im Memorandum formulierten Überschriften der Leitlinien einer ökologischen Industriepolitik. Diese wurden übernommen, leicht abgewandelt und ergänzt. Neben eigenen Forschungsergebnissen des Autors stützt sich dieser Beitrag auf die Ergebnisse des Workshops „Instrumente für eine Ökologische Industriepolitik“ vom 8. Juli 2010 des Arbeitskreises „Nachhaltige Strukturpolitik“ der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- 2 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ökologische Industriepolitik. Memorandum für einen „New Deal“ von Wirtschaft, Umwelt und Beschäftigung. Berlin 2006.
- 3 CREST 120/07: Leitlinien für die Koordinierung des Forschungsrahmenprogramms und der Strukturfonds zur Unterstützung der Forschung und Entwicklung.