

Vom blauen Himmel zur Blue Economy: Elemente einer nachhaltigen Strukturpolitik für Nordrhein-Westfalen

Franz-Josef Brüggemeier, Hanna Scheck, Philipp Schepelmann, Uwe Schneidewind¹

Auf einen Blick

„Der Himmel über dem Ruhrgebiet muss wieder blau werden!“ Diese Forderung von Willy Brandt aus dem Jahr 1961 markierte den Anfang der modernen Umweltpolitik.

Damit thematisierte er schon damals die Frage nach ökologischer, ökonomischer und sozialer Gerechtigkeit. Ein Thema, für das Brandt sich nach seiner Kanzlerschaft auch international einsetzte. Was im Jahr 1961 Willy Brandts Vision vom blauen Himmel über der Ruhr war, könnte heute die Vision einer Blue Economy sein. Damit ist eine Wirtschaftsweise gemeint, die den internationalen Zusammenhang stets mitdenkt und anstrebt, die ökologischen, ökonomischen und sozialen Grundlagen kontinuierlich zu reproduzieren, um nachhaltig zu wirken. Entsprechend kommt es darauf an, die klassische Strukturpolitik neu zu definieren, um die Blue Economy zu realisieren.²

Am 28. April 1961 hat Willy Brandt gefordert: „Der Himmel über dem Ruhrgebiet muss wieder blau werden.“ Damit formulierte er eine damals umstrittene Vision. Heute ist der Himmel wieder blau, nicht nur im Ruhrgebiet, sondern in ganz Deutschland. Die Vision ist also Wirklichkeit geworden, doch das war kein einfacher Weg. Denn Visionen setzen sich nicht von allein durch. Das erfordert vielmehr hartnäckigen Einsatz, die Überwindung von Widerständen und die Hinnahme von Rückschlägen, um politische und letztlich gesellschaftliche Mehrheiten zu finden.

Vor allem in der Umweltpolitik gibt es oft festgefügte Meinungen darüber, welche Ziele unbedingt erreicht werden müssen – und zahlreiche Bewegungen und mit den „Grünen“ eine eigene Partei, die sich dafür einsetzen. Deren Einfluss ist beachtlich, aber weit entfernt von den erforderlichen Mehrheiten. Diese hat vielmehr immer wieder die Sozialdemokratie bereitgestellt und damit die Umweltpolitik seit der Rede von Willy Brandt entscheidend geprägt, nicht nur im Ruhrgebiet und in Nordrhein-Westfalen (NRW), sondern auch im Bund. Das fiel ihr nicht leicht, denn als große Volkspartei umfasste und umfasst die Sozialdemokratie unterschiedliche Strömungen und Interessengruppen, die auch in der Umweltpolitik aufeinander stießen. Schon deshalb mussten Kompromisse gefunden, verschiedene Wege ausprobiert, Alternativen gesucht und weiter-

führende Konzepte entwickelt werden – wie das Konzept der ökologischen Modernisierung.

Schließlich musste über die Sozialdemokratie hinaus eine möglichst breite Zustimmung gefunden werden. Auch das war nicht immer einfach, ist aber letztlich mit großem Erfolg gelungen, so dass die Vision von Willy Brandt schließlich Wirklichkeit wurde. Zu diesem Erfolg haben zahlreiche Akteure, Konzepte und Instrumente beigetragen, mitunter auch der tiefgreifende Strukturwandel in NRW.

Heute findet Umweltpolitik im Rahmen eines internationalen Diskurses über Nachhaltigkeit statt, den Willy Brandt ebenfalls mitgeprägt hat. Während damals die Forderung nach einem blauen Himmel über dem Ruhrgebiet ein regional begrenztes Ziel verfolgte, geht es mittlerweile um die Sicherung der Bedürfnisse heutiger und künftiger Generationen.

Die Industrieländer müssen mit gutem Beispiel vorangehen

Klimawandel, Ressourcenkrise, Biodiversitätsverlust, Bevölkerungswachstum und nach wie vor alarmierende Entwicklungsdisparitäten machen einen globalen Wandel hin zu einer nachhaltigen Entwicklung notwendiger denn je. Das in den Industrieländern verfolgte Entwicklungsmodell der vergangenen 150 Jahre stößt bereits jetzt an seine physischen Grenzen. Die zentrale Herausforderung für eine global nachhaltige Entwicklung besteht deshalb darin, vor dem Hintergrund der Prinzipien der Generationengerechtigkeit und der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung, umweltgerechte Entwicklungsstrategien zu entwerfen, die auch sich entwickelnden Staaten ermöglichen werden, ihren Wohlstand zu vermehren.

Eine nachhaltige Strukturpolitik, deren Ziel es ist, einen solchen Übergang – eine solche Transition – zu gestalten, steht heute vor völlig neuen Herausforderungen. Klassische umweltpolitische Steuerungsansätze wie Gesetze, Verbote und Verordnungen und die Fokussierung auf nachgeschaltete Technologien z.B. bei der Luftreinhaltung stoßen zunehmend an ihre Grenzen, wenn es darum geht, ökologische, ökonomische und soziale Ziele in Einklang zu bringen. An die Stelle technischer Optimierung bestehender Produktionsverfahren rücken heutzutage zunehmend strukturelle Transformationen ganzer Versorgungssysteme (z.B. für Energie, Rohstoffe oder Mobilität).

Notwendigkeit eines neuen Wohlstandsverständnisses

Um die im Grundgesetz vorgesehene Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu verwirklichen, sieht der erste Grundsatz des Raumordnungsgesetzes des Bundes vor, „ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche und ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben“. Dies erfordert eine grundlegende Debatte über Wohlstandsmodelle als Grundlage einer nachhaltigen Strukturpolitik. Dabei muss die Frage nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse angesichts globalisierter Herausforderungen in einem globalen Kontext gesehen werden. Hier zeichnet sich eine umfassendere Wohlstandsorientierung ab, die insbesondere vier Dimensionen umfasst:³

- die Entwicklung des ökonomischen Fortschritts;
- die Verteilung von Einkommen in der Gesellschaft;
- die Integrationsqualität einer Gesellschaft;
- der Beitrag zu einem umfassenden ökologischen Fortschritt (z. B. durch Messung der Material- und Energieintensität der Wirtschaft).

Ein solcher weiterentwickelter Kompass könnte abbilden, in welchem Maße Strukturpolitik zu einer wirklich erhöhten Lebensqualität führt.

Strukturpolitik als mehrdimensionaler Prozess

Nachhaltige Strukturpolitik ist ein mehrdimensionales Projekt, bei dem auf einer horizontalen Ebene „harte“ regulatorische Instrumente (wie z.B. Emissionsbegrenzungen, technische Auflagen) mit „weichen“ Ansätzen (z.B. Forschungs- und Innovationspolitik, Wettbewerbsverfahren) gesellschaftspolitischer Steuerung kombiniert werden müssen. Gleichzeitig findet Strukturpolitik nicht nur auf einer politischen Ebene statt. Die Zuständigkeiten für strukturpolitische Maßnahmen sind auf unterschiedliche gesellschaftspolitische Ebenen und Akteure verteilt.

Um ein zielgerichtetes Zusammenspiel politischer Instrumente zu gewährleisten, kommen verbindlichen Zielvorgaben auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene (wie z. B. zur CO₂-Reduktion) eine zentrale Bedeutung zu. Sie schaffen für die beteiligten Akteure Orientierungs- und Planungssicherheit. Die Strukturpolitik auf regionaler und Länderebene sollte sich die Zielvorgaben der nationalen und internationalen Ebene zum Orientierungspunkt eigener flankie-

render Maßnahmen machen. Dabei können und sollten sich Regionen als Vorreiter positionieren (z. B. mit einem Klimaschutzplan).⁴

Aktueller Anlass für die Entwicklung einer regionalen Vorreiterpolitik im Mehrebenensystem der Europäischen Union (EU) bietet die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ im Rahmen der Europa 2020-Strategie.⁵ Die Vision eines ressourceneffizienten Europas deckt sich dabei mit den Zielen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die von der Bundesregierung mit einem umfassenden Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen (ProgRess) verfolgt werden. Darüber hinaus hat das Bundesumweltministerium die Leitidee einer ökologischen Industriepolitik entwickelt, die das Ziel der Energie- und Materialeffizienz mit der Entwicklung von ökologischen Leitmärkten verbindet.⁶ Europäische Kommission und Bundesregierung haben sich damit bereits mittel- bis langfristig ressourcenpolitisch ausgerichtet.

In der Wirtschaft sind diese ressourcenpolitischen Ansätze jedoch noch nicht in dieser Breite angekommen. Der Politik der EU und des Bundes fehlen dafür regionalpolitische Ansätze, die insbesondere für ein industrielles Kernland wie NRW wichtig sind und die von den Unternehmen wahrgenommen werden. In NRW bleiben trotz hohen Entwicklungsstandes große Potenziale der Ressourceneffizienz zur betrieblichen Kostensenkung und damit zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit weitgehend ungenutzt. Dadurch droht eine Abkopplung der NRW-Wirtschaft im doppelten Sinne: Erstens entscheiden Material- und Energieeffizienz zunehmend die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen; zweitens drohen Zukunftstechnologiemärkte in strategischen Feldern verpasst zu werden.

Gesellschaftliche und ökonomische Selbstregulationskräfte nutzen

Die Klimaverhandlungen der vergangenen 20 Jahre zeigen, wie schwierig die Etablierung international verbindlicher Regelungen für die Realisierung einer globalen Vision wie der einer Blue Economy ist. Daher kommt der Stärkung von Selbstregulationskräften eine zentrale Bedeutung zu. Diese gilt es, auf individueller und institutioneller sowie auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zu stärken. Denn je ökonomisch, sozial und ökologisch resilienter die Einheiten eines Gesamtsystems sind, desto eher scheint eine Blue Economy auch als globale Vision realisierbar.

Initiativen der Selbstregulation gilt es auf der regionalen Ebene (z.B. 100 Prozent Erneuerbare-Energie-Regionen) und auf der Ebene von Branchen (im Bereich von Energie- und Materialeffizienzstrategien) zu stärken. Die hier skizzierten Ansatzpunkte einer auf Selbstregulation setzenden Strukturpolitik decken sich in vielen Teilen mit der von Arno Brandt geforderten Neuausrichtung der Strukturpolitik:⁷

- Fokus auf Qualifizierung, Forschung und Entwicklung sowie Wissensvernetzung;
- Schwerpunktverlagerung von technischer zu wissensbezogener Infrastruktur;
- thematische Schwerpunktsetzung zugunsten der Lösung gesellschaftlicher Probleme (Ressourcen- und Energieeffizienz, Erneuerbare Energien etc.);
- Ausbau von Kompetenznetzwerken entlang der thematischen Schwerpunktfelder;
- Ausbau landesweiter Innovationszentren;
- Umorientierung von der Investitions- zur Innovationsförderung;
- Weiterentwicklung der Investitions- zu Innovationsbanken;
- verstärkter Einsatz von Wettbewerbsverfahren zur Hebung von Kreativpotenzialen;
- klare Prioritätensetzungen zugunsten interregionaler Kooperationen (Metropolregionen, Wachstumsregionen);
- Überwindung von Ressortdenken zugunsten einer verstärkten Interaktion und Kooperation der Fachressorts (z.B. koordinierte Strategie von Wirtschafts- und Wissenschaftspolitik).

Alle diese Ansatzpunkte sind „weiche“ Instrumente, über deren Erfolg bis dato nur wenig gesicherte Erkenntnisse bestehen. Daher muss eine solche Politik mit einer systematischen Erfolgskontrolle einhergehen: Es braucht eine Kultur des Experimentierens und Lernens, um das Potenzial einer nachhaltigen Strukturpolitik zu heben. Hier kommt der Wissenschaft die Rolle zu, solche Experimente systematisch zu entwickeln und zu begleiten.

Zentrale Infrastrukturen stärken und ausbauen

Intelligente Infrastrukturpolitik ebnet den Weg zu einer Blue Economy: Sie entscheidet, wie nachhaltig wir zukünftig Mobilität, Energieversorgung und Produktionsprozesse gestalten können. Dabei liegt ein weit gefasster Infrastrukturbegriff zugrunde. Neben technischen Infrastrukturen (z.B. Energienetze, Verkehrsinfrastrukturen) sind darunter auch institutionelle Infrastrukturen zu ver-

stehen. Die „harten“ Infrastrukturen gilt es, mit geeigneten institutionellen Infrastrukturen zu begleiten – z.B. durch Beteiligungsverfahren oder entsprechende Beratungsdienstleistungen.

Hier verfügt das Land NRW mit Blick auf die EU-Leitinitiative für ein ressourcenschonendes Europa Kompetenzen, die heute schon weltweit wahrgenommen werden. Die Energieagentur NRW hilft kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) sowie Verbrauchern und Kommunen dabei, mit weniger Energieeinsatz zu wirtschaften. Die Effizienzagentur NRW unterstützt vor allem KMU dabei, über den produktionsintegrierten Umweltschutz Ressourcen und Umwelt zu schonen. Beide Agenturen stellen international ein institutionelles Vorbild dar. Durch die Ausrichtung der EU-Strukturfonds auf die Leitinitiativen der Europa 2020-Strategie bieten sich nun zahlreiche Möglichkeiten, durch eine ebenso konsequente Ausrichtung der regionalen Wirtschaftsförderung eine europäische und sogar globale Vorreiterrolle bei der Errichtung einer intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wirtschaftsstruktur einzunehmen.

Eine gemeinsame Vision für eine leitmarktorientierte Strukturpolitik

Zu den bedeutendsten Infrastrukturen im Rahmen einer nachhaltigen Strukturpolitik gehören die „Infrastrukturen in unseren Köpfen“, also Leitbilder, die der Vielzahl der Akteure eine Orientierung und dem Gesamtprozess der Strukturpolitik Richtungssicherheit geben. Dafür bietet die Europa 2020-Strategie der Europäischen Kommission einen aktuellen Anlass und gleichzeitig einen attraktiven wettbewerbspolitischen Rahmen. Dabei gilt: Je weicher die Instrumente werden, desto wichtiger werden richtungssichere Narrative. Die Weiterentwicklung des starken Bildes des „Blauen Himmels“ zu einer Blue Economy ist ein Ansatzpunkt, um ein neues, starkes Bild zu schaffen. Da das Bild der Blue Economy jedoch

ein sehr viel komplexeres Beziehungsgeflecht transportiert, ist es darauf angewiesen, über Beispiele immer wieder vermittelt zu werden. Hierbei kommt der Politik eine wichtige Rolle zu.

Die zentrale Aufgabe einer neuen, dem Leitbild einer Blue Economy verpflichteten Landespolitik ist es, der Vielfalt der Einzelinitiativen ein Dach und eine Richtung zu geben, das heißt:

- eine gemeinsame Vision einer Blue Economy zu erarbeiten, die als zentraler, handlungsleitender Orientierungspunkt für die Initiativen der Akteure dient;
- Rahmen- und Randbedingungen zu fördern, die die Kreativität der Akteure sowie die Lernprozesse zwischen den Akteuren und Initiativen unterstützen;
- die nationale und internationale Vernetzung der Initiativen aus NRW zu befördern.

Die Stärken in NRW bündeln

Die Sozialdemokratie hat in NRW gezeigt, dass sie die Vision von Willy Brandt umsetzen konnte. Die Erfahrungen, die hierbei gesammelt wurden, bieten eine hervorragende Grundlage, um auch die Blue Economy zu verwirklichen. Zusätzlich zu diesen Erfahrungen verfügt das wirtschaftsstärkste Bundesland über eine hohe Dichte von Akteuren und Institutionen, die hierfür einen wesentlichen Beitrag leisten können. Den Beweis hierfür haben das Land in Zusammenarbeit mit vielen Akteuren aus der Wirtschaft sowie Verbraucherinnen und Verbrauchern im Bereich der Energie- und Ressourceneffizienz bereits angetreten. Eine Bündelung europäischer, nationaler und regionaler Aktivitäten in einer NRW-weiten strukturpolitischen Strategie zur Schaffung einer Blue Economy kann Synergien im Land erschließen. Dadurch können deutliche regionalpolitische Impulse gesetzt, die Wirtschaft gestärkt und wichtige innovative Anreize in Forschung und Lehre gegeben werden.

- 1 Prof. Dr. Dr. Franz-Josef Brüggemeier ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltgeschichte am Historischen Seminar der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Hanna Scheck ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. Dr. Philipp Schepelmann ist Projektleiter am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. Prof. Dr. Uwe Schneidewind ist Präsident und wissenschaftlicher Geschäftsführer des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie.
- 2 Dieser Beitrag basiert auf den Ergebnissen der gleichnamigen Studie der Autorin und Autoren, die als WISO Diskurs im Herbst 2012 erscheinen wird. Zur „Blue Economy“ vgl. Gunter Pauli: The Blue Economy. 10 Years, 100 Innovations, 100 Million Jobs, Taos 2010.
- 3 Vgl. dazu www.wohlstandsquartett.de und die Diskussion zur Wohlstandsmessung in der Enquetekommission des Deutschen Bundestags „Wohlstand, Wachstum und Lebensqualität“.
- 4 Vgl. z.B. den Konvent der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Europa (<http://www.eumayors.eu/>), dem auch elf Städte aus NRW angehören.
- 5 Vgl. <http://ec.europa.eu/europe2020/>.
- 6 Philipp Schepelmann: Mit der Ökologischen Industriepolitik zum ökologischen Strukturwandel, WISO direkt, Bonn 2010.
- 7 Arno Brandt: Strukturpolitik 3.0, in: RegioVision, Newsletter der Nord/LB Regionalwirtschaft 1, 2011: 1-3.