ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hildebrandt, Eckart

Research Report — Digitized Version

Industrielle Beziehungen und Umwelt in Europa: Auswertung von Länderberichten aus Belgien, Deutschland, Frankreich und Italien

Manuskripte, Hans-Böckler-Stiftung, No. 52

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Hildebrandt, Eckart (1991) : Industrielle Beziehungen und Umwelt in Europa: Auswertung von Länderberichten aus Belgien, Deutschland, Frankreich und Italien, Manuskripte, Hans-Böckler-Stiftung, No. 52, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/112668

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).
Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.
The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:
Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000 verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.
More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000.

Manuskripte 52

Eckart Hildebrandt

Industrielle Beziehungen und Umwelt in Europa

Auswertung von Länderberichten aus Belgien, Deutschland, Frankreich und Italien

HBS

Eckart Hildebrandt

Industrielle Beziehungen und Umwelt in Europa

Auswertung von Länderberichten aus Belgien, Deutschland, Frankreich und Italien

Impressum

Herausgeber Hans-Böckler-Stiftung
Bertha-von-Suttner-Platz 3
4000 Düsseldorf 1

Redaktion Norbert Kluge, HBS

Gestaltung Renate Hoter, HBS

Druck ◆ Berg-Verlag GmbH, Bochum

Düsseldorf 1991

Vorwort

Wie kaum ein anderes Thema ist die Behandlung von Umweltfragen in industriellen Beziehungen geeignet, europäisch behandelt zu werden. Die industriellen Akteure Arbeitgeber und Arbeitnehmer begegnen sich in einem konkreten Problemfeld, das von staatlicher Umweltpolitik sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene nur unzureichend erfaßt ist und in dem traditionell bekannte Regulierungsmechanismen nicht ausreichend greifen. Umweltprobleme machen zudem an den Grenzen von Betrieb und Unternehmen nicht halt, sind zum Teil sektoral bedingt und rufen daher Kommune, Region und/oder Bürgerinnen und Bürger auf den Plan. Indem Routine, Instrumente und Regulierungsformen auf nationaler Ebene noch wenig entwickelt sind bzw. eine integrative Behandlung als Umweltproblem kaum stattfindet, eröffnet sich hier ein Feld für europäisch vermitteltes Herangehen.

Die Hans-Böckler-Stiftung hat sich vor diesem Hintergrund gern in eine Kooperation mit der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, Dublin, begeben, um ein gemeinsames Forschungs- und Arbeitsprogramm zum Thema ***Industrielle Beziehungen und Umwelt in Europa*** zu beginnen. Für die Möglichkeiten, die Ergebnisse aus dem Projekt zu präsentieren und zu diskutieren, haben wir auch für die Kooperation und Unterstützung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Brüssel, zu danken.

Den beiden Stiftungen ging es in erster Linie darum, empirisch fundiertes Material zur Frage der unterschiedlichen Thematisierung und Regulierung von Umweltproblemen in Betrieb und Unternehmen in den europäischen Ländern zu erschließen, die vorgefundenen Vorgehensweisen und Strategien der industriellen Akteure bekannter zu machen und in einem nationalstaatlich übergreifenden Kontext zu diskutieren und für die europäische Diskussion zur Umweltpolitik mit guten Beispielen zu ergänzen.

Als Auftakt des Forschungs- und Arbeitsprogramms wurden Länderstudien in Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien durch ein Netzwerk von Forschern erstellt. Diesem Netzwerk gehörten an: Marc de Greef, Denis Duclos, Eberhardt Schmidt, Andrea Oates, Alessandro Notargiovanni und Eckart Hildebrandt. Eckart Hildebrandt vom Wissenschaftszentrum Berlin, der das Projekt leitet, hat eine Auswertung und einen Vergleich der vorgelegten Länderberichte vorgenommen. Diese Studie wird hiermit als Zwischenergebnis der Öffentlichkeit vorgelegt. Auf Anfrage sind auch die einzelnen Länderberichte bei der Hans-Böckler-Stiftung oder der Europäischen Stiftung, Dublin, zu erhalten.

Aufgrund der Diskussionen der Ergebnisse mit Experten aus Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, nationalen Organisationen und Wissenschaftlern aus 12 europäischen Ländern sowie aus der EG-Administration und anderen europäischen Einrichtungen wurde ein Programm zur Fortführung des Projekts formuliert. Die Länderstudien werden um weitere Berichte erweitert und ergänzt. Sie werden zusätzlich durch Fallstudien über die Regulierung von Umweltfragen in Betrieb, Unternehmen, Branche und Region untermauert und ergänzt. Ziel wird sein, die nationale Sichtweise auch des Ländervergleichs auf dieser Grundlage zu verlassen und zu versuchen, die Fragestellung der Umwelt in industriellen Beziehungen auch in europäischer Dimension zu entwickeln.

Mit weiteren Arbeitsergebnissen in schriftlicher Form ist Anfang 1992 zu rechnen.

Dublin und Düsseldorf im August 1991

Dr. Hubert Krieger
Europäische Stiftung zur Verbesserung
der Arbeits- und Lebensbeziehungen
Dublin

Norbert Kluge
Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf

Einleitung

Im folgenden wird das erste Zwischenergebnis eines Forschungsprojektes vorgelegt, das in internationaler Kooperation die nationalen Grundlagen und internationalen Perspektiven einer europäischen Umweltpolitik untersucht, die auf eigenständige Aktivitäten der Sozialpartner beruht. Die einheitliche Europäische Akte hat den EWG-Vertrag um einen Teil "Umweltpolitik" erweitert mit dem Ziel, "die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern." Dabei wird der Umweltschutz als Querschnittsaufgabe der anderen Politiken der Gemeinschaft verstanden. Dementsprechend hat die European Foundation in ihr Vierjahresprogramm 1989-1992 das Themengebiet "Schutz der Umwelt" aufgenommen, u.a. mit der Konzentration auf das Unternehmen und seine Umwelt.

Das vorliegende Projekt konzentriert sich darauf, in Ergänzung der zentralen EG-Umweltpolitik die dezentralen Bedingungen und Potentiale der Weiterentwicklung der Umweltpolitik aufzunehmen und daraus Anregungen für übernationale Initiativen, Maßnahmen und Instrumente abzuleiten. Die qualitative Verbesserung der Umweltpolitik vor Ort wie auch die Etablierung einer gemeinsamen EG-Umweltpolitik sind an die Anknüpfung an die gewachsenen Systeme industrieller Beziehungen gebunden.

Das Projekt steht vor einer dreifachen Aufgabenstellung:

erstens der Analyse der Veränderung industrieller Beziehungen mit dem Bedeutungszuwachs betriebsübergreifender Umweltprobleme; zweitens der Analyse der Globalisierung nationaler Politiken bzw. Politikanforderungen durch die Öffnung der Wirtschaftsräume; drittens dem Auffinden von übernationalen Ansatzpunkten der Sozialpartner zum besseren Schutz der Umwelt.

Das Projekt hat seine Bestandsaufnahme mit fünf Länderberichten begonnen, die Grundlage dieses Zwischenberichtes sind und in einem Materialband veröffentlicht sind. Ich danke Marc de Greef für den Länderbericht Belgien, Denis Duclos für des Länderbericht Frankreich, Eberhardt Schmidt für den Länderbericht Bundesrepublik Deutschland, Andrea Oates für den Länderbericht Großbritannien und Alessandro Notargiovanni für den Länderbericht Italien.

1 Zum Stellenwert und zur Ausprägung industrieller Beziehungen in der europäischen Umweltpolitik

Ausgangspunkt des Projektvorhabens ist die Notwendigkeit der Stärkung der gesellschaftlichen Innovationskraft im Bereich des Umweltschutzes. Das bedeutet auf der einen Seite, Umweltschutzinitiativen zu befördern und zu verallgemeinern, andererseits ein Öko-Dumping zu verhindern. Diese Innovationskraft wird durch eine Anzahl verschiedene Faktoren bestimmt, einer davon sind die industriellen Beziehungen in den Ländern der Gemeinschaft. Dabei gehen wir davon aus, daß der Beitrag der industriellen Beziehungen zur Stärkung der Umweltpolitik in nächster Zeit immer mehr gefordert ist (These von Staatsversagen in der Umweltpolitik) und ihre Möglichkeiten in dieser Hinsicht noch nicht annähernd entwickelt sind.

1.1

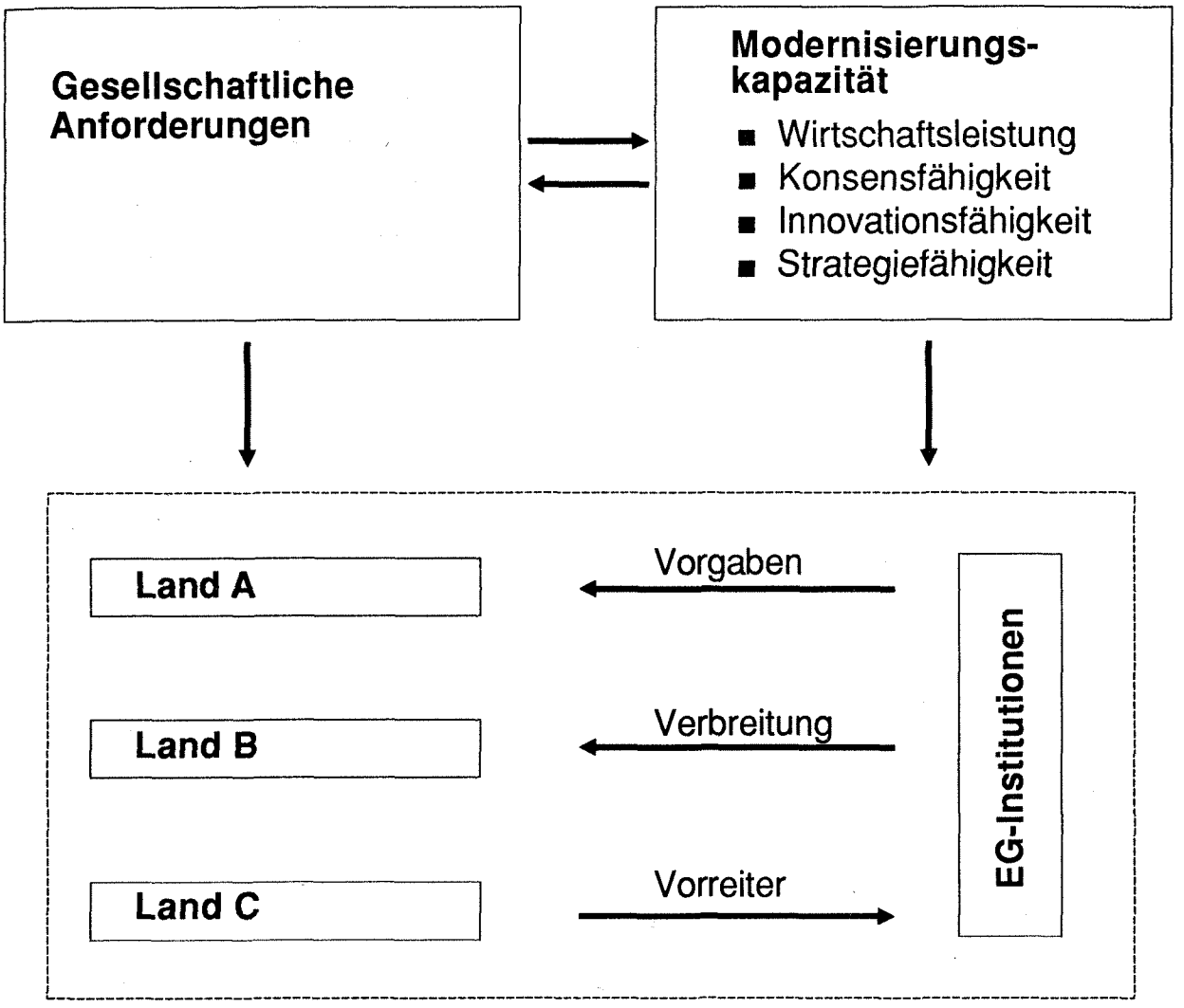
In der Analyse der ***Wirkungsmechanismen internationaler Umweltpolitik*** gibt es zwei Modelle:

a) *Das vertikale Modell:* Die Initiative kommt von der internationalen Ebene, die Maßnahmen werden von oben nach unten durchgesetzt. Erst wenn z. B. die EG verbindliche Beschlüsse für alle gefaßt hat, werden nationale und lokale Maßnahmen ergriffen.

b) *Das horizontale Modell:* Es gibt Vorreiter, die nicht abwarten, bis international harmonisierende Maßnahmen in Kraft treten. Umweltpolitische Innovationen finden von unten nach oben statt, ausgehend von Kommunen, Regionen, Nationalstaaten.

Nach den bisherigen Erfahrungen funktioniert das vertikale Modell kaum - je höher die internationale Ebene, desto mehr beschränkt sich Umweltpolitik auf verbale Bekundungen. Dagegen gibt es gute Beispiele für nationale Vorreiter, die ihre positiven Erfahrungen international verbreiten. Allerdings kommt internationalen Organisationen für den zweiten Schritt, die Diffusion der nationalen Pionierleistungen, hohe Bedeutung zu (vgl. Bild 1).

> "Die Hauptthese der Studie ist: Formen der Abstufung, ob zeitlich begrenzt oder nicht, haben sich in Theorie und Praxis als der umweltpolitisch erfolg-



Grundlagen der EG-Umweltpolitik

Bild 1

reichste Ansatz erwiesen. Hierzu gehören Mindestnormen und Mindestziele, über die einzelne Länder hinausgehen können, die Übernahme von umweltpolitischen Vorreiterfunktionen durch einzelne Länder oder die Festlegung von Ausnahmen für einzelne Länder - selbst wenn dies von Fall zu Fall auch zu Handelshemmnissen führt.

Diese These ergibt sich aus der politischen Analyse des bisherigen europäischen Entscheidungsprozesses:

Eine Harmonisierung auf einem hohen Schutzniveau der Umwelt in Europa scheitert an den nationalen Interessengegensätzen. Der wirtschaftliche Entwicklungsstand, die politischen Systeme, die sozialen und politischen Interessen und Bündnisse sind in den einzelnen europäischen Ländern so unterschiedlich, daß eine Einigung in der Umweltpolitik nur in Ausnahmefällen zu erwarten ist. ...

Die Angleichung stellt dann zumeist einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen nationalen Interessen dar - zumeist aber keine Lösung. Daher wird auch in Zukunft der langsame, schwerfällige und inhaltlich unzulängliche Entscheidungsprozeß in der europäischen Umweltpolitik vorherrschen" (Hay-Böhm 1989, VI f.).

In der Einheitlichen Europäischen Akte vom Juni 1987, in der erstmals der Umweltschutz im EWG-Vertrag verankert wurde, ist das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Modell beschrieben. So sieht der Artikel 100a die Entscheidungsregel der "qualifizierten Mehrheit" vor. Das bedeutet einerseits, daß Maßnahmen nicht mehr durch die Ausübung des Veto-Rechts eines Mitgliedsstaates verhindert werden können und daß nationale Einzelgänge im Sinne schärferer Bestimmung unter bestimmten Bedingungen zulässig sind (pioneering). Konkret in Umweltfragen ist nach Art. 130b die Regel der "Einstimmigkeit" vorgeschrieben; allerdings legt der Rat auf Vorschlag der EG-Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses fest, was unter die mit qualifizierter Mehrarbeit zu fassenden Beschlüsse fällt (Bongaerts 1989, 10). Damit findet das Entscheidungsmuster der qualifizierten Mehrarbeit auch Eingang in die Beschlußfassung in Umweltfragen.

Die Produktivität beider Wege, sowohl des horizontalen wie des vertikalen, läßt sich am Beispiel der BRD gut belegen. Einerseits bedurfte es in einigen Fällen erheblichen Drucks, um EG-Richtlinien in deutsches Recht umzusetzen (z. B. zu Trinkwasserqualität und zur Umweltverträglichkeitsprüfung). Andererseits hat die Bundesregierung die Einzelgang-Möglichkeit des Artikels 100a frühzeitig für eine Vorreiterrolle bei bleifreiem Normal-Benzin genutzt.

Daher ist es besonders wichtig, die *Erfolgsbedingungen nationaler Umweltpolitik* genauer kennenzulernen, d. h. die strukturellen Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Diffusion weitergehender Problemlösungen.

Das Auffinden der Erfolgsfaktoren kann erst im Nachhinein stattfinden, abgelaufene Umweltprozesse erst im Nachhinein bezüglich ihrer Wirksamkeit analysiert werden. Die gefundenen Rahmenbedingungen in den EG-Ländern sind historisch gewachsen und strukturell verfestigt, sie können also nicht kurzfristig hergestellt oder transplantiert werden ("one best way").

Umweltpolitik ist wesentlich reaktive Politik, sie setzt einen hohen, nicht mehr wegdefinierbaren *Problemdruck* voraus. Länder wie Japan, die USA, Großbritannien, die frühzeitig umweltpolitische Institutionen aufbauten, wiesen z. B. 1970 hohe Umweltbelastungen auf. Dieser Zusammenhang wird entsprechend als *Belastungs-Reaktions-These* bezeichnet, die auf zwei Annahmen aufbaut:

- erstens, daß Umweltschäden in letzter Zeit zugenommen bzw. sich erheblich umstrukturiert haben,

- zweitens, daß alle Umweltpolitik als Reaktion auf steigende Umweltbelastungen zustande gekommen ist.

Diese Erklärung reicht aber, wie viele Beispiele zeigen (z. B. Luftreinhaltepolitik in Osteuropa), nicht aus. Sie ist durch eine *Kapazitäts-These* zu ergänzen, nach der die Entwicklung von Umweltpolitik dem Stand sozioökonomischer und politisch-institutioneller Kapazitäten entspricht. Umweltpolitik ist nicht lediglich Resultat von Mißständen, sondern auch von Möglichkeiten zu deren Bewältigung (Prittwitz 1990, 108). Jaenicke bezeichnet dieses Potential als *"Modernisierungskapazität"*.

Unter der Modernisierungskapazität wird allgemein das erreichte Niveau institutioneller wie technischer Problemlösungsfähigkeit eines Landes im Umweltschutz verstanden (Jaenicke 1990, 221). Darunter werden maßgeblich vier Faktoren zusammengefaßt:

a) Die Wirtschaftsleistung:
Ein hohes Wohlstandsniveau verursacht auf der einen Seite in der Regel mehr Umweltprobleme, hat aber auf der anderen Seite mehr Möglichkeiten ihrer Bekämpfung. Ein niedriger nationaler Entwicklungsstand bzw. eine Krise wirken sich negativ aus. Ein hoher wirtschaftlicher Entwicklungsstand bedeutet in der Regel einen hohen Dienstleistungsanteil sowie mehr Bildung und Freizeit der Arbeitsbevölkerung, was bessere Möglichkeiten der umweltpolitischen Mobilisierung bietet.

b) Die Konsensfähigkeit:
Damit wird der Politikstil zwischen Staat, Kapital und Arbeit angesprochen, d. h. ob Verhandlungslösungen auf breiter Basis vorherrschend sind (Neo-Korporativismus) oder labile Konfliktsituationen bestehen oder sich Einzelinteressen deutlich durchsetzen. Nach bisherigen Erfahrungen "bekommt ein aktiver, kooperativer Politikstil der Ökonomie wie der Ökologie besser als die Philosophie des Laissez-faire" (Jaenicke 1990, 224). Zu diesem Regulierungssystem gehören auch die industriellen Beziehungen, auf die ich noch zurückkomme.

c) Die Innovationsfähigkeit:
Unter diesem Punkt sind im wesentlichen die materiellen und institutionellen Startbedingungen für politische und ökonomische Neuerer zusammengefaßt. Die institutionellen Bedingungen schließen z. B. die politische Willensbildung ein, die Waffengleichheit im Rechtssystem, d. h. z. B. die Durchsetzungsfähigkeit von Gruppen der Umweltbewegung im politischen System. Günstige Innovationsbedingungen sagen allerdings wenig über die Institutionalisierung und die Umsetzung solcher ökologischer Initiativen aus.

e) Strategiefähigkeit:
Umweltpolitik ist eine echte Querschnittsaufgabe. Strategiefähigkeit meint in diesem Zusammenhang die Fähigkeit des Staates, Teilbereiche der Verwaltung auf neue Ziele auszurichten, **Zielkonflikte abzubauen und Politiken verschiedener Teilsysteme zu integrieren.**

1.3

Die Umweltpolitik ist eine vergleichsweise neue Politik, die auch einen Wandel der Politikform gebracht hat. Umweltpolitik ist traditionell als Domäne des Staats gesehen worden, der durch Pläne, Gesetze und Infrastrukturmaßnahmen das Wirtschaftssystem mitsteuert. Die Erfahrungen in diesem Bereich ergaben allerdings so eingeschränkte Möglichkeiten, daß inzwischen von **"Staatsversagen"** gesprochen wird (Jaenicke 1990). Gründe sind unter anderem,

- daß der Nationalstaat gegenüber den Problemen des Weltmarktes ein schwacher Akteur ist,

- daß die politischen Institutionen auf eine Tradition additiver und reaktiver Politik festgelegt sind (im Gegensatz zur Anforderung nach Prävention),

- daß sich ein industriell-bürokratischer Komplex herausgebildet hat, der sich auf die Problemlösungen "Bürokratisierung" und "Industrialisierung" geeinigt hat, ohne damit die Umweltprobleme zu lösen;

- daß die Gerichte als traditionelle Klärungsinstanz zunehmend überfordert sind.

Aus diesen Gründen werden zunehmend ***Verhandlungslösungen unter Beteiligung der betroffenen Akteure*** favorisiert: Alternative Dispute Resolutions. In diesen Verfahren wird den Verursachern, d. h. den Wirtschaftsunternehmen, eine weitaus größere Bedeutung zugemessen (Subsidiarität).

Erste Untersuchungen weisen darauf hin, daß die Länder mit entwickelten Aushandlungs- und Beteiligungsmechanismen auch größere Erfolge im Umweltschutz haben.

1.4

Die ***klassischen industriellen Beziehungen*** sind auf die Regulierung des Arbeitsverhältnisses und des Arbeitsplatzes konzentriert. Eines unserer zentralen Themen ist, ob und wie unternehmensbezogene Umweltpolitik an arbeitspolitische Themen und Regulierungen anknüpfen kann. Die klassischen Bereiche hierfür sind

a) die Koppelung von Umweltschutz mit dem Erhalt bzw. der Schaffung von Arbeitsplätzen;

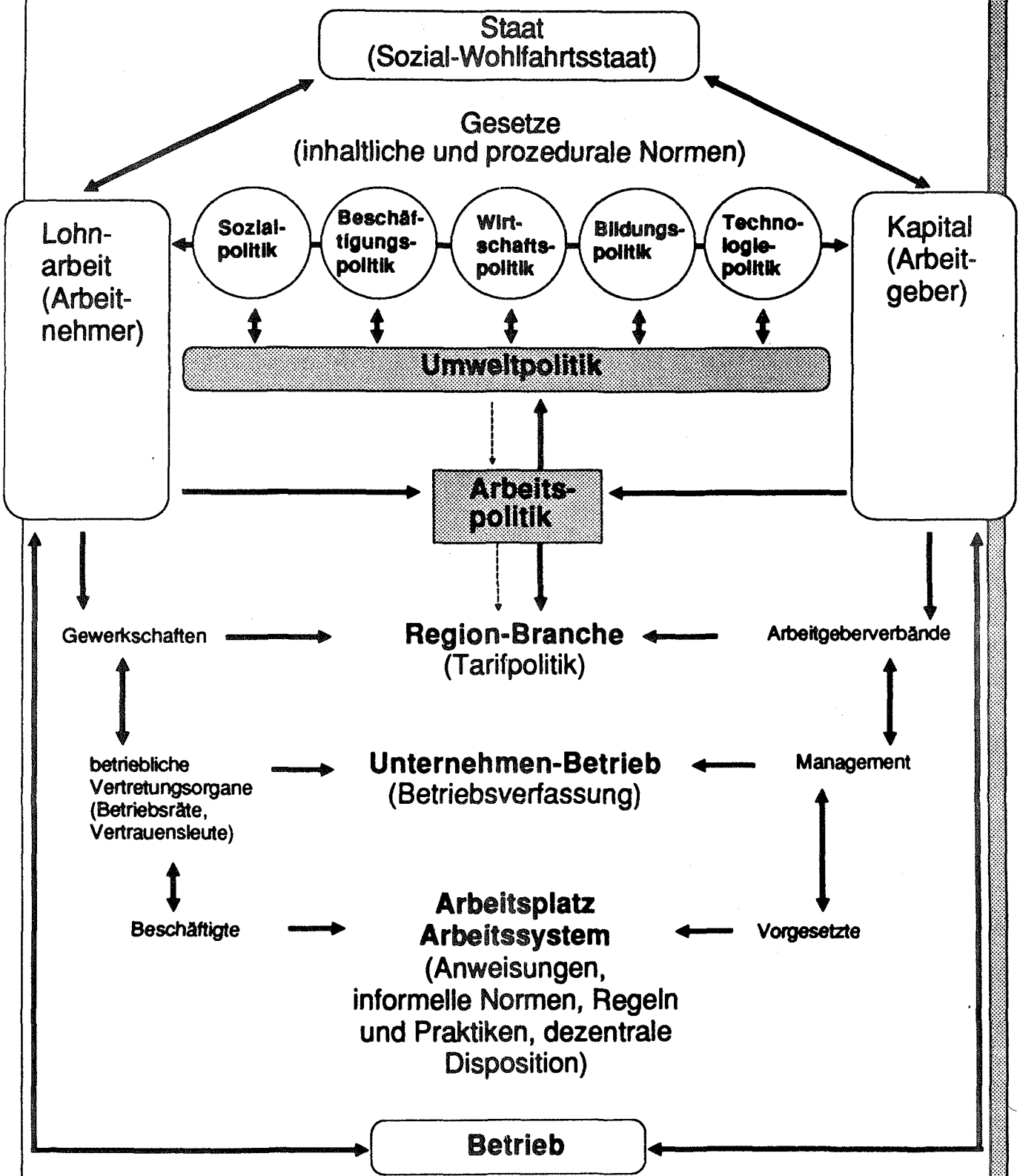
b) die Erweiterung von Arbeits- und Gesundheitsschutz um den Umweltschutz.

Die industriellen Beziehungen können prinzipiell arbeitsbezogene Probleme auf verschiedenen Regulierungsebenen angehen (vgl. Bild 2).

Klassisch werden ***drei Ebenen*** unterschieden: die Makroebene nationaler Politik; die Mesoebene der Branche bzw. Region, die in der Regel den Tarifparteien vorbehalten ist; und die Mikroebene des Einzelunternehmens bzw. -betriebs, auf der direkt Unternehmensleitungen und Interessenvertretungen interagieren. Mit der EG-Umweltpolitik kommt eine vierte Ebene hinzu, die in der Regel auf die nationale Ebene wirkt.

Bisher ist das Thema Umweltpolitik auf keiner Ebene der IR explizit berücksichtigt. Es gibt aber inzwischen, unterschiedlich nach Land, Branche und Betriebsgröße, eine zunehmende Zahl von Maßnahmen und Initiativen, bei denen Akteure der industriellen Beziehungen Umweltaspekte und Umweltakteure in ihr Regelungssystem einbeziehen bzw. dieses erweitern.

WZB | Projekt ökologisch erweiterte Arbeitspolitik



Das System industrieller Beziehungen

in Anlehnung an: Walter Müller-Jentsch, Soziologie der industriellen Beziehungen, Frankfurt/M. 1986, S. 21

Bild 2

hild_52.g/23.4.91

	traditionell	erweitert
1. Funktion in der Gesellschafts-formation	Arbeits- und Verteilungs-kämpfe zwischen Lohnarbeit und Kapital Tarifautonomie	Konflikte um Lebens-qualität und -erhalt Gemeinschaftsaufgabe
2. Gegenstand	Gestaltung und Kontrolle von Arbeitsverhältnissen (Beschäftigungs-, Arbeits-, Entlohnungsbedingungen)	Arbeit und Leben
3. Regelungsebenen	Mikroebene Betrieb Mesoebene sektoraler Arbeitsmarkt Makroebene Gesamt-wirtschaft	 zus. Kommune zus. internationale Regelungen
4. Akteure	zentral: staatliche Behörden und Verbände	zusätzlich: Kommunen, Umweltbewegung, Öffentlichkeit, Verbraucher
5. Regulierungsformen	zentralistisch, dauerhaft verregelt, bipolar	zentralistisch und dezentral, fallspezifisch, pluralistisch

Ökologische Erweiterung industrieller Beziehungen

Bild 2a

Grundsätzlich gilt aber immer noch, daß sich die Unternehmen in ihren internen strategischen Entscheidungen und ihren Außenbeziehungen unabhängig von den industriellen Beziehungen sehen und in den Innenbeziehungen das Verhandlungsfeld eng auf Arbeitsbedingungen und Arbeitsorganisation begrenzen.

Die enge Eingrenzung der IR widerspricht nun zwei zentralen Erfahrungen der letzten Jahre,

- erstens, daß ***breite und kooperative industrielle Beziehungen*** nicht nur die Arbeitsbedingungen auf ein hohes Niveau gehoben haben, sondern sich auch positiv auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der entsprechenden Ökonomien ausgewirkt haben (z. B. Müller-Jentsch 1988) und

- zweitens, daß Umweltpolitik nicht als zentralisierte Bereichspolitik von oben erfolgreich durchgeführt werden kann (z. B. Hoffmann-Riem 1990).

Dementsprechend finden wir zunehmend Fälle der Regulierung von Umweltkonflikten, in denen ***dezentrale Aushandlungsprozesse*** zwischen alten und neuen, zwischen inner- und außerbetrieblichen Akteuren stattfinden. Das Forschungsvorhaben konzentriert sich auf die Frage, ob und in welcher Weise sich das System der industriellen Beziehungen zu neuen Akteuren, Themen und Regelungsformen öffnet, dadurch modifiziert und international angleicht oder ausdifferenziert.

Es gibt prinzipiell zwei Möglichkeiten, wie die gewachsenen IR auf die externen Anforderungen zu einer Ökoligisierung reagieren können: durch Abschottung gegenüber diesen Ansprüchen oder durch Öffnung. Die Abschottung könnte zur Ausbildung eines neuen Regulierungssystem neben den IR kommen, das sich auf unternehmensbezogene Ökologie-Probleme spezialisiert. Die Öffnung der IR gegenüber Ökologie-Problemen dagegen würde bedeuten, daß an bestehenden Themen und Instrumenten angeknüpft wird bzw. sukzessive Erweiterungen stattfinden.

In einer modellhaft-systematischen Betrachtung sind drei Dimensionen der Erweiterung wichtig:

a) die Themenerweiterung (vgl. Bild 3)

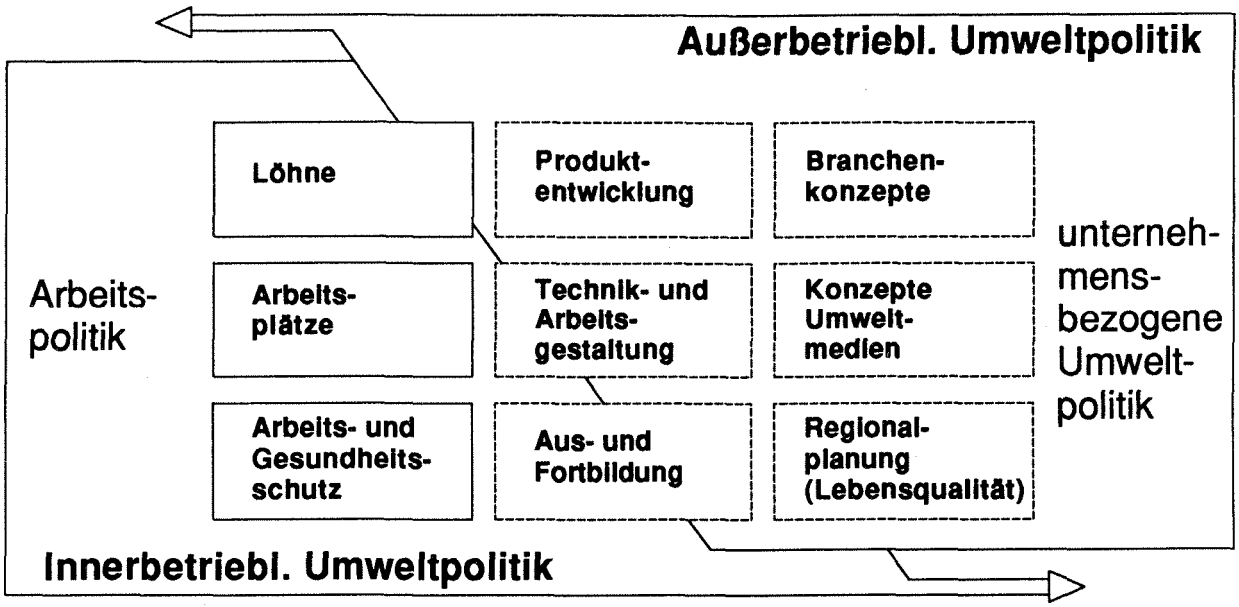
b) die Erweiterung des Akteurssystems (vgl. Bild 4) und

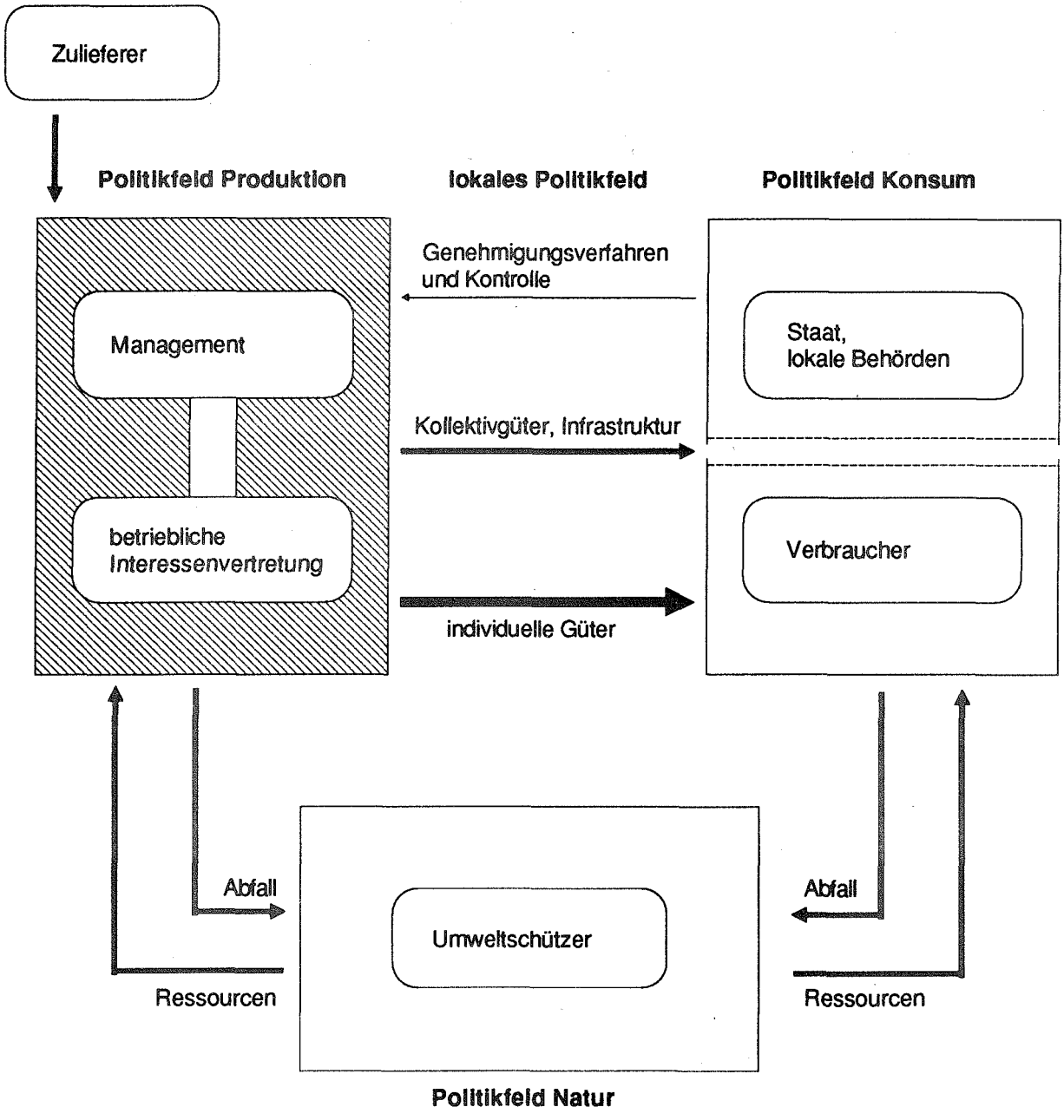
c) die Erweiterung der Regulationsformen (vgl. Bild 5)

Ob diese Erweiterung stattfinden, wie stabil sie sind und wie weit-reichend, läßt sich letztendlich nur über eine Vielzahl von Fallstudien und die Analyse neuer Regeln und Institutionen ermitteln.

Interessanterweise überlagern sich dabei die Prozesse der Transformation der IR und der Internationalisierung der Umweltpolitik durch die Konsolidierung der EG.

Durch 5 Länderstudien in der EG und eine Vielzahl von Fallstudien insbesondere in der Bundesrepublik verfügen wir über erstes Material, um die These der ökologischen Erweiterung zu überprüfen.


Außerbetriebl. Umweltpolitik
Löhne
Produkt-entwicklung
Branchen-konzepte
Arbeits-politik
Arbeits-plätze
Technik- und Arbeits-gestaltung
Konzepte Umwelt-medien
unternehmens-bezogene Umwelt-politik
Arbeits- und Gesundheits-schutz
Aus- und Fortbildung
Regional-planung (Lebensqualität)
Innerbetriebl. Umweltpolitik


Zulieferer
Politikfeld Produktion
lokales Politikfeld
Politikfeld Konsum
Genehmigungsverfahren
und Kontrolle
Management
Staat,
lokale Behörden
Kollektivgüter, Infrastruktur
betriebliche
Interessenvertretung
Verbraucher
individuelle Güter
Abfall
Umweltschützer
Abfall
Ressourcen
Ressourcen
Politikfeld Natur

Veränderte Regelungsformen der industriellen Beziehungen bei traditionell arbeitspolitischen und bei umweltpolitischen Themen (idealtypisch)

Merkmale	trad. arbeitspolitische Themen (exemplarisch Tarifverhandlungen)	umweltpolitische Themen (exemplarisch Mediation-Verfahren)
Ergebnis	Gewinner-Verlierer Geber-Nehmer	Verbesserung für alle
Beteiligung	2 Parteien fest vorgeschrieben	viele Parteien Öffnung zu neuen Akteuren, wechselnd, freiwillig
Verhandlung	gewählte oder ernannte Repräsentanten/ Delegierte	direkt durch Betroffene oder ad hoc benannte Personen/Gruppen
Verfahrensweise	festgelegte, fallunabhängige Regeln und Prozeduren	neue, fallbezogene Regeln und Prozeduren, die selbst Gegenstand der Verhandlungen sind
Methode der Ergebniserzielung	begrenzte Verhandlungsphase, dann Einigungsstelle	Verhandlung bis zur Ergebniserzielung
Ergebnisumsetzung	abgetrennt von Verhandlung, erzwingbar	Teil der Verhandlung, freiwillige Übernahme des Ergebnisses durch die Beteiligten, nicht erzwingbar
Rolle von Vermittlern	i.d. Regel nicht vorgesehen	moderierend, sehr unterschiedlich
Kostenkalkulation von Verhandlungsergebnissen	eher langfristig steigende Kosten	eher kurzfristig hoch, langfristige Kostenvermeidung

(in Anlehnung an Alternative Approaches to Resolving Distributional Disputes, Süsskind/ Cruikshank 1987, 78)

2 Das Forschungsprojekt

Das Forschungsprojekt "Industrial Relations and Environment in the EC" wurde im Frühjahr 1990 als Gemeinschaftsvorhaben der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions / Dublin, der Hans-Böckler-Stiftung / Düsseldorf, der Friedrich-Ebert-Stiftung / Brüssel und des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung begonnen.

Das Projekt hat sich zum Ziel gesetzt:

1. Die Veränderungen in den traditionellen Systemen industrieller Beziehungen in den EG-Ländern durch den Bedeutungszuwachs des Umweltproblems zu untersuchen;

2. Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den nationalen Strukturen und Entwicklungstendenzen betrieblicher bzw. betriebsbezogener Umweltpolitik aufzufinden und ihre Bedeutung für den Prozeß der Herstellung des gemeinsamen Marktes abzuschätzen.

3. Ansatzpunkte und Schwerpunkte einer nationenübergreifenden Umweltpolitik herauszuarbeiten, die auf den industriellen Beziehungen der einzelnen Länder aufbaut, aber gleichzeitig den aktuellen ökologischen Anforderungen und den Herausforderungen des gemeinsamen Marktes gerecht wird.

In einem akteursbezogenen Ansatz versucht das Projekt den Beitrag zu ermitteln, den das (ökologisch erweiterte) System industrieller Beziehungen eigenständig und kooperativ zu einer zukünftigen europäischen Umweltpolitik leisten kann. Dies entspricht dem Selbstverständnis und den umweltpolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft, die das Verursacherprinzip und Subsidiaritätsprinzip zu den Grundlagen ihrer Politik erklärt hat.

In einer *1. Projektphase* 1990 wurden auf der Grundlage eines gemeinsamen Fragerasters fünf Länderberichte erstellt (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien) und auf einem ersten Workshop im Oktober 1990 in Dublin vorgestellt. Sie werden in diesem Band veröffentlicht.

In einer *2. Phase*, die durch einen zweiten Workshop im März 1991 in Brüssel eingeleitet wurde, wird die Analyse der "New Patterns of Industrial Relations" vertieft. Dazu dienen erstens erweiterte und zusätzliche Länderstudien (geplant sind Dänemark, Österreich,

Niederlande und evtl. Spanien und Griechenland), zweitens exemplarische Fallstudien in den einzelnen Ländern. Die Ergebnisse dieser Studien sowie angrenzender Forschungen werden auf einer dritten Konferenz in Brüssel im November 1991 präsentiert und später veröffentlicht.

Für eine *3. Projektphase* sind - in Abhängigkeit von den Ergebnissen der zweiten Phase-Schwerpunktanalysen zu einzelnen Umweltfeldern und einzelnen Regelungen/Instrumenten neuer ökologischer Arbeitspolitik geplant.

Das Projekt wurde also mit den hier vorgelegten Länderstudien gestartet, um ein Mindestniveau an Informationen über den Stand des Verhältnisses von unternehmensbezogener Umweltpolitik und industriellen Beziehungen zu erheben. Dazu wurde ein Netzwerk von Wissenschaftlern aufgebaut, die aufgrund ihrer bisherigen Arbeit zumindest ansatzweise in der Lage waren, die Themenfelder

- nationale Umweltpolitiken
- industrielle Beziehungen
- ökologische Unternehmenspolitik und
- Umweltbewegungen

miteinander zu verbinden. Das ist auch erst in Ansätzen gelungen, da es sich nicht nur um einen neuen, noch wenig profilierten Entwicklungstrend handelt, sondern auch um ein neues Forschungsfeld. Den Berichterstattern wurde daher auch ein Gliederungsschema vorgegeben, um eine durchgängige Sichtweise und die Darstellung der wichtigsten Themenfelder zu gewährleisten.

Die *forschungsleitenden Fragestellungen* für diese Phase sind:

1. Das nationale Niveau der Thematisierung von Umweltproblemen und die Offenheit des Systems industrieller Beziehungen für die Anknüpfung an dieses neue Thema.

2. Schwerpunkte der Umweltregulierung nach Regulierungsebenen (national, regional, lokal, Branche, Betrieb, Arbeitsplatz) und Maßnahmenqualität (Gefahrenabwehr, Risikomanagement und strukturelle Ökologisierung).

3. Schwerpunkte der Umweltregulierung nach Akteuren und Politiknetzen (Staat, Unternehmen, Gewerkschaften, Kommune) und insbesondere die Einbeziehung von Umweltbewegungen.

4. Entwicklungstrends und dominante Regulierungsformen. Bedeutung insbesondere von Initiativen und Vereinbarungen in Anknüpfung an die industriellen Beziehungen (unilateral, bilateral und multilaterale Maßnahmen), Verhältnis von übergeordneten

Vorschriften und Eigeninitiativen (Selbstregulierungspotential der IR), Grad der Verrechtlichung.

5. Perspektiven der Anknüpfung von Umweltpolitik an betriebliche Beschäftigungspolitik und den Arbeits- und Gesundheitsschutz; Grenzen einer innerbetrieblichen Umweltpolitik.

Wie bereits dargelegt, bilden die folgenden Länderberichte eine erste Problemübersicht und Materialzusammenstellung. Sie sind dadurch mit einigen strukturellen Mängeln behaftet, die erst im Laufe der längerfristigen Zusammenarbeit des Netzwerkes verringert werden können. So verursacht die Ausgangsbedingung erhebliche Schwierigkeiten, daß die Problemstellung "Umwelt und IR" neu ist. Das Forschungsvorhaben kann nur begrenzt auf einen theoretischen Ansatz ("ökologisch erweiterte Arbeitspolitik") und exemplarische Fallstudien ("neue Regulierungsmuster industrieller Beziehungen") zurückgreifen, die ein gemeinsames Grundverständnis und damit einen gemeinsamen Feldzugang begründen könnten. Stattdessen dominieren die bisherigen Themenschwerunkte der Berichterstatter, von denen her sie sich der neuen Fragestellung nähern; das sind in der Regel die nationalen industriellen Beziehungen mit einem Schwerpunkt auf dem Arbeits- und Gesundheitsschutz. Von diesem Themenfeld gehen unbestreitbar wichtige Impulse auf die unternehmensbezogene Umweltpolitik aus, andererseits ist unumstritten, daß es völlig einseitig und unzureichend wäre, betriebliche Umweltschutzpolitik allein als erweiterten Arbeits- und Gesundheitsschutz zu entwickeln. Die durchgängige Unterscheidung zwischen innerbetrieblichem und außerbetrieblichem Umweltschutz weist auf dieses Grundproblem hin (vgl. auch Hildebrandt 1990).

Mehr als bei einem etablierten Thema kommen folglich die Arbeitsschwerpunkte der Berichterstatter, ihre Zugangsweisen und Interpretationen zur Geltung. Erschwerend kommt hinzu, daß aufgrund der Neuheit umweltpolitischer Initiativen im System IR noch kaum einzuschätzen ist, welche Einzelphänomene wichtig sind, welche Folgewirkungen sie haben und welchen Bestand. Folglich besteht eine hohe objektive Unsicherheit über die Schwerpunktsetzungen und die Interpretationen bei der Betrachtung neuer Phänomeme entsprechend den neuen Anforderungen. Eine Vielzahl von Entwicklungen laufen auf die Betriebe zu bzw. finden in ihnen statt, bei denen noch kaum beurteilt werden kann, welche sich zu wirksamen Strategien, Instrumenten, Institutionen verstärken werden und welche nur vorübergehend sind.

Die Beschreibung eines Policy-Feldes leidet immer unter Differenzierungsmängeln bezüglich der Unterschiede zwischen Programm - Maßnahme - Umsetzung - Wirksamkeit. Gerade in der Umweltpolitik, für die das sog. Vollzugsdefizit symptomatisch ist und in der Imagepflege und symbolische Politik einen hohen Stellenwert haben, kann die Vermischung dieser Unterschiede zu gravierenden Fehlurteilen führen. Die Akteure der IR in den EG-Ländern befinden sich nach den Berichten in einer Phase, in der gerade eine

Umorientierung in dem Sinne stattgefunden hat, daß von der Problemabwehr und Verantwortungsabschiebung (Externalisierung) auf die Akzeptanz des eigenen Beitrags zur Problementstehung und eine aktive Beteiligung an Lösungskonzepten umorientiert worden ist. Dies drückt sich in der Regel in der Verabschiedung eigener Umwelt-Aktions-Programme in den letzten Jahren aus. Die Umsetzbarkeit dieser Programme, die Wirksamkeit von Pilotprojekten und ersten kooperativen Gremien wird erst die Zukunft zeigen.

Für eine realistische Betrachtung müssen auch die strukturellen und politischen Hindernisse erkannt werden, die Unternehmerverbände und Gewerkschaften daran hindern, ungebremst in den Umweltschutz einzusteigen. Die Argumente der Nicht-Zuständigkeit (Delegation an den Staat), der Unkalkulierbarkeit von rechtlichen Regelungen und von (internationalen) Konkurrenznachteilen spielen hier ebenso eine Rolle wie Themenüberforderung, soziale Besitzstandssicherung und arbeitspolitischer Konservativismus. Solche erschwerenden Voraussetzungen können nicht Gegenstand der Berichte sein, bilden aber gleichwohl die Realisierungsbedingungen von Programmen und Maßnahmen.

Schließlich kommt eine weitere Erschwernis hinzu: es gibt kaum konkretere Bewertungsschemata, mit denen die Problemangemessenheit und Umweltverträglichkeit einer Maßnahme im weiteren Sinne gemessen werden können. So besteht die Gefahr, sich mit dem Blick auf kurzgegriffene und punktuelle Erfolgsmeldungen (bezüglich Zeit, Breite und Tiefe der Lösung) über die wirklichen Fortschritte zu täuschen. Dazu kann auch eine Einseitigkeit beitragen, die bei IR-Forschern verbreitet ist: die Überbewertung formeller Regelungen gegenüber informellen Regeln und Absprachen etc. Erfolgreiche Umweltprojekte scheinen sich unter anderem auch dadurch auszuzeichnen, daß sie maßgeblich auf der eigenintiativen Aktivität der einzelnen aufbauen, unterhalb von Vorschriften, Richtlinien und technischen Lösungen.

Aufgrund des hiermit charakterisierten Status der Länderberichte liegt ihre Funktion für diesen ersten Zwischenbericht mehr darin, als Grundlage für die Beschreibung allgemeiner Konstellationen und Entwicklungstendenzen zu dienen. Für einen konkreten Ländervergleich in einzelnen Themenfeldern, bei Konzeptionen und Instrumenten, ist das Material nicht ausführlich und präzise genug. Dies wird für die zweite Projektphase angestrebt.

3 Industrielle Beziehungen und Umwelt: am Ende der Latenzphase

Zur Charakterisierung gesellschaftlicher Lernprozesse ist es hilfreich, einzelne Phasen der Entwicklung zu markieren. Als grundlegend geeignet hat sich ein Drei-Phasen-Modell erwiesen, das unterscheidet zwischen einer Latenzphase, die durch die Problementstehung und Nicht-Thematisierung geprägt ist; einer Regelungsphase, in der das Problem von verschiedenen Akteuren aufgegriffen und einzeln oder gemeinsam bearbeitet wird; sowie einer Konsolidierungsphase, in der sich die gefundene Problembearbeitung verallgemeinert (höheres Umweltschutzniveau) und die neu ausgebildeten Konfliktregulierungsmechanismen verfestigen oder aber wieder zerfallen.

Die Länderberichte wiesen nun relativ übereinstimmend darauf hin, daß das Umweltthema bei Unternehmerverbänden und Gewerkschaften seit circa 1970 gegenwärtig ist, ein generell hohes Problembewußtsein besteht, aber erst Ende der achtziger Jahre eigenständig und offensiver aufgegriffen wird. Indikatoren dafür sind Programme und Kongresse dieser Organisationen, die die Umwelt in den Mittelpunkt stellen. Die Verbände unterstreichen damit nicht nur die Bedeutung dieses Themas, sondern machen es sich zu eigen, anerkennen einen eigenen Beitrag zur Problementstehung und die Verpflichtung zu einem eigenen Beitrag bei der Problemlösung. Zu diesem Zweck werden gleichzeitig neue Zuständigkeiten etabliert, Umweltbeauftragte, Arbeitskreise, Organisationen institutionalisiert.

Diese Umgangsweise mit Umweltbelangen kontrastiert deutlich mit der Umgangsweise in der Latenzphase, die durch Problemleugnung oder Problemverlagerung, durch reaktives und punktuelles Verhalten gekennzeichnet war.

Zumindest auf dieser allgemeinen Ebene ist auffällig, daß diese Periodisierung und die grundlegenden Umgangsweisen der Sozialpartner mit dem Umweltproblem im Ländervergleich wenig unterschiedlich sind.

Zu dieser Einheitlichkeit trägt sicher die bisherige Selektivität der Länderauswahl bei: im Sample befinden sich nur industriell hochentwickelte, ökonomisch und interessenpolitisch relativ starke Länder; der andere Pol des Nord-Süd-Gefälles in der EG ist noch nicht repräsentiert. In unserem eingeschränkten Analysebereich zeigt sich, daß das Umweltthema in einem internationalen Gleichlauf thematisiert und aufgegriffen worden ist. Die Parteien der Industriellen Beziehungen stehen sich bezüglich des Umweltthemas nicht

als Gegner mit grundsätzlich unterschiedlichem Problembewußtsein und Lösungsstrategien gegenüber, sondern sie sind in vergleichbarer Weise von außen unter Druck gesetzt und reagieren mit durchaus vergleichbaren Verhaltensmustern; allerdings jeder für sich und nicht im System industrieller Beziehungen.

Ein durchgehender Befund der Länderberichte ist, daß die "Ökologisierung der industriellen Beziehungen" durch ein Wechselspiel zwischen staatlichen Vorgaben, Initiativen der Umweltschutzorganisationen und massivem Druck seitens der öffentlichen Medien vorangetrieben worden ist. Kristallisationspunkte sind dabei Umweltskandale mit internationaler Ausstrahlung (z. B. Tschernobyl, Sandoz, Exxon Valdez), globale Umweltprobleme (z. B. Zerstörung der Weltozonschicht) und auch eigene nationale Skandale, die zum Auslöser für Problemwahrnehmung und breiterer Problembearbeitung wurden. Auch bei den nationalen Umweltkonflikten gibt es international durchgängige Themen wie beispielsweise Asbest, Giftemissionen in die Abluft und in die Abwässer. In der westeuropäischen Umweltpolitik scheint es grundlegende Länderspezifiken weder in der Problementstehung noch in den Themenschwerpunkten zu geben.

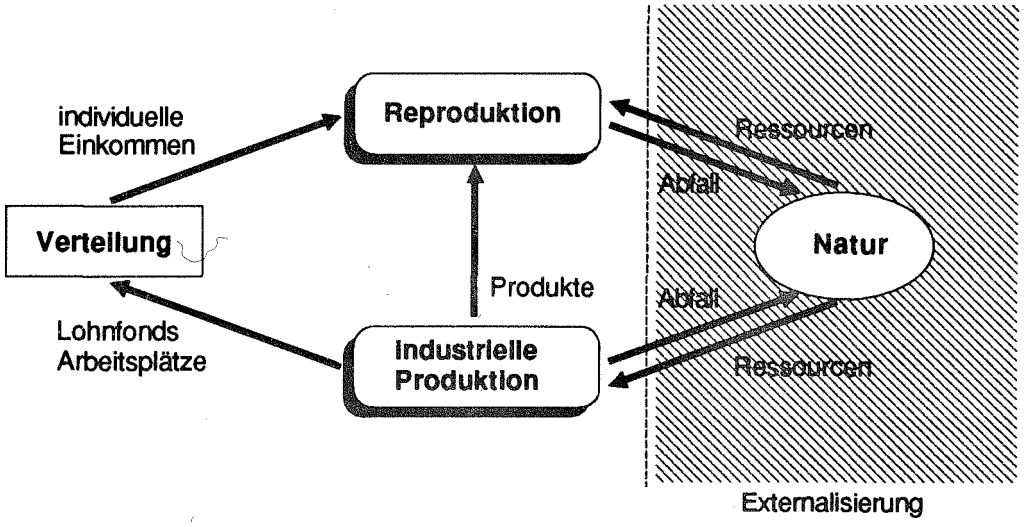
Für die Akteure der IR bedeutet diese Form der Thematisierung, daß der Problemdruck prinzipiell von außen kam. Ihr bisheriges Verhalten basierte auf einer Art "Produktivitäts-Pakt mit Folgenexternalisierung". Unternehmer und Beschäftigte hatten sich implizit darauf geeinigt bzw. daran gewöhnt, die ökologischen Folgen ihrer Produktion im Sinne des gesamten Produktzyklusses möglichst weitgehend zu externalisieren, d. h. kostenlose Ressourcen verschwenderisch zu nutzen, Ressourcenkosten dagegen möglichst kostenlos an die Allgemeinheit abzugeben bzw. erst dort, d. h. bei der Produktnutzung und -entsorgung, anfallen zu lassen. Nicht zu unrecht wurde von einem Produktivitätsbündnis zwischen Unternehmer und Gewerkschaften auf Kosten der Natur gesprochen. Die notwendige Folge der Externalisierungspolitik besteht darin, daß der Problemausbruch und seine Thematisierung außerhalb der Betriebe stattfindet und - früher oder später - auf die Betriebe als Verursacher zurückgreift. Die Distanz und Zurückhaltung der Sozialpartner gegenüber den Umweltproblemen beruht weniger auf Nicht-Zuständigkeit als auf dem Versuch der Fortsetzung der Externalisierungspolitik (vgl.Bild 6).

Als grundlegende Formen der Abwehr, mit denen Unternehmer und Beschäftigte mit ihren Verbänden auf den zunehmenden Außendruck reagiert haben, lassen sich unterschieden:

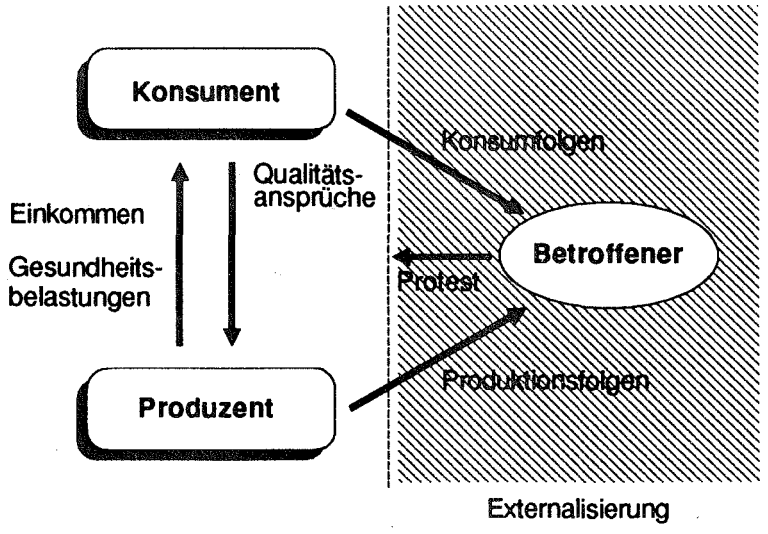
- die *Dethematisierung*, d. h. die Behauptung, daß die angeklagte Umweltgefährdung nicht oder nicht in diesem Ausmaß existiert oder daß es sie schon immer gab oder daß andere Gefährdungen viel gravierender seien,

- die *Schuldzuweisung*, d. h. daß andere Akteure die Verursacher seien und diese zur Verantwortung zu ziehen sind. Hier spielt innerhalb der IR die Schuldzuweisung der

Die Naturvergessenheit industrialisierter Produktion



Die persönliche Rollenschizophrenie



Gesellschaftlicher und individueller Externalisierungsmechanismus

Bild 6

Gewerkschaften an die Unternehmer eine erhebliche Rolle, allerdings auch die Vorwürfe der Unternehmer an die Beschäftigten wegen fahrlässigen Arbeitsverhaltens. Prägender allerdings ist die gemeinsame

- *Zuständigkeitsabwehr*, d. h. Umweltschutz wird als Gemeinschaftsaufgabe gesehen, als Infrastruktur und Produktivitätsbedingung definiert, für die der Staat zuständig ist. Für diese Zuweisung spielen die Argumente der allgemeinen und gleichen Ausgangsbedingungen für die Unternehmen, der Aufwand der Normfindung, -durchsetzung und -kontrolle eine zusätzliche Rolle.

- *Konservativismus*, d. h. wenn die Verbände auf den Thematisierungsdruck antworten, dann im Rahmen und unter Verweis auf ihre bisherige Politik, die eine eigenständige Umweltkomponente nicht enthielt. Umweltpolitik wurde zwar als drängende Zeitfrage programmatisch gewertet und in Einzelfällen unter Handlungsdruck bearbeitet. Generell wurde eine eigenständige Umweltzuständigkeit explizit abgelehnt und darauf hingewiesen, daß man über die originären Verbandsthemen indirekt Umweltschutzpolitik betreibe (technischer Fortschritt, Wirtschaftswachstum, Arbeits- und Gesundheitsschutz).

Dieser letztgenannte Mechanismus der ***Umthematisierung*** des Umweltthemas in die originären Themen des eigenen (Verbands-)Politikfeldes ist zentral und bedeutet letztlich, daß ein eigenständiges Politikfeld "Umwelt" noch nicht entstanden ist. Umweltpolitik der Verbände ist wesentlich ***mittelbare und protektionistische Politik***. Das bedeutet auch, daß die Verbände zwar in ähnlicher Weise auf die ökologische Herausforderung reagieren, aber nicht gemeinsam. Der Rückzug auf die eigenen Politikfelder, die defensive und rigide Reaktionsweise boten keine Grundlage für ***kooperative Politik***. Wenn, das zeigen die Berichte, reagieren die Verbände für sich und nur auf für sie konkret bedrohliche ökologische Problemlagen.

In der Latenzphase ist der Verweis auf die ***Zuständigkeit des Staates*** prägend. Es stellt sich nun heraus, daß es in den Berichts-Ländern erstens keine einheitliche Umwelt-Gesetzgebung gibt und zweitens die IR, wenn überhaupt, nur höchst marginal in die staatliche Umweltregulierung einbezogen sind. Umweltgesetze, Verordnungen und Richtlinien sind in der Regel auf einzelne Umweltmedien bezogen und spezifisch geregelt. Eine Zusammenfassung und Vereinheitlichung der verschiedenen Gesetze existiert offensichtlich seit 1990 in UK mit dem "Environmental Protection Act", der ein System integrierter Kontrollen für die verschiedenen Umweltmedien vorsieht. Die Forderungen nach einem einheitlichen Umweltgesetz sind zwar verbreitet (vgl. auch die Chemiegewerkschaft in der Bundesrepublik Deutschland), aber noch nicht weiter erfolgreich gewesen.

Die Rolle der Sozialpartner bei diesen Gesetzen war einerseits, bei der Konzipierung von verschiedenen Gesetzen beteiligt zu sein, andererseits, ihre Einhaltung zu gewährleisten. Dabei spielen die IR bisher eine marginale Rolle, da sie auf die Arbeitsbeziehungen zugeschnitten sind, zu denen nach bisherigem Verständnis Umweltprobleme nicht gehören (vgl. z. B. das bundesdeutsche BetrVG). Die staatlichen Akteure halten bisher an der Trennung von Umweltpolitik und Arbeitspolitik fest, und das heißt der Nicht-Einbeziehung der IR in die Umweltpolitik. Erweiterung gingen einmal in die Richtung, strenge gesetzliche Regelungen für "High Risk Areas" zu erlassen (z. B. Italien), andererseits die Bürgerrechte auf Information und Beteiligung allgemein zu erhöhen (z. B. Law Nr. 349, The Right to the Environment in Italien oder die Schadstoff-Kontroll-Gesetze in UK und BRD). Etliche Gewerkschaften erwarten daher auch erweiterte Rechte weniger aus erweiterten Mitbestimmungsrechten in der Wirtschaft als aus einer allgemeinen Stärkung der Bürgerrechte.

Hervorgehoben wird in allen Berichten, daß die Vorgabe von *EG-Richtlinien* wichtige umweltpolitische Impulse auf nationaler Ebene ausgelöst hat und daß selbst in Ländern mit vergleichbar hohen Standards nicht immer eine konfliktfreie Übernahme gewährleistet war. Insgesamt kann also dem EG-Recht in der Regel eine vorwärtstreibende Rolle zugemessen werden und ein erheblicher Beitrag zur Vereinheitlichung ansonsten recht unterschiedlicher Regeln und Schutzniveaus.

Es stellt sich die Frage, ob in der nächsten Phase der offenen, aktiven Regelung den IR in der staatlichen Umweltpolitik eine höhere Bedeutung zugewiesen wird. In einigen Länderberichten finden sich dafür Hinweise, so wenn in Belgien die Staatssekretärin für Umweltfragen die Rolle von Unternehmen und Gewerkschaften besonders hervorhebt (Belgien, S. 14), wenn geplant ist, die Rechte der Health & Safety-Instanzen auf Umweltaspekte auszuweiten (z. B. Belgien, 24).

Die Wende in der Umweltpolitik der Verbände beruht also weniger auf einer In-die-Pflichtnahme durch die staatliche Umweltpolitik als auf Druck von anderer Seite. Bei den Unternehmen selbst waren offensichtlich die längerfristig nicht umgehbaren Anforderungen aus neuen Gesetzen, der konkrete Druck lokaler Kontrollbehörden, aber auch Konflikte über Lebensqualität am Betriebsstandort, strengere Maßstäbe bei Kunden und Verbrauchern maßgeblich, nicht zuletzt die steigenden Anforderungen an eine "Unternehmenskultur", die Umweltschutzfragen einbezieht (vgl. exemplarisc UK, 23). Auf seiten der Gewerkschaften dürfte der generelle Wertewandel in der Mitgliedschaft und konkrete Initiativen von Mitgliedern vor Ort den stärksten Druck ausgeübt und zum Aufgreifen des Themas geführt haben. An mehreren Stellen wird explizit auf die Bedeutung kritischer Verbraucher hingewiesen (UK, 14). Die beiden Sozialpartnern gemeinsame Situation der externen Infragestellung des Selbstverständnisses, der "Sozial- und Umweltverträglichkeit" ihrer Politik, führte dazu, daß Reaktionen der legitimatorischen

Außendarstellung, des geschickten Konflikthandling dominieren und nicht unbedingt die ökologische Problemlösung.

In den Berichten werden eine Reihe von systematischen Punkten aufgeführt, die begründen, weshalb weder Unternehmer noch Gewerkschafter umstandslos Umweltschutzpolitik integrieren können. Auf der Unternehmerseite sind die Einwände im wesentlichen bekannt: Rechtsunsicherheit, Kosten, gleiche Konkurrenzbedingungen, Zuständigkeiten. Auf der Gewerkschaftsseite wird eher von einer Vereinbarkeit ausgegangen, obwohl auch hier massive Schranken und Gegenkräfte wirksam sind: unterschiedliche Betroffenheit und Positionen innerhalb der Gewerkschaften, Konflikte zwischen Umweltschutz und Arbeitsplatzerhalt, keine Informationen über die Umweltwirkungen der Betriebstätigkeit, partielle Unverträglichkeiten zwischen innerbetrieblichem und außerbetrieblichem Umweltschutz (vgl. UK, 11 ff.).

In allen Berichten wird darauf verwiesen, daß das letzte Jahrzehnt mit seinen massiven Strukturproblemen, der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt, den massiven Umbrüchen in den Arbeitsverhältnissen und Beschäftigtenstrukturen sowie Umsteuerungen in der staatlichen Ordnungspolitik eine generelle Schwächung der Gewerkschaften gebracht hat, die sich nicht allein im Mitgliederschwund äußert. Steigende ökonomische Probleme führen nicht nur zu einer Fokussierung der Aufmerksamkeit auf die Besitzstandssicherung in den klassischen Bereichen Arbeitsplätze und Einkommen, sondern verringern generell das Einflußpotential der Gewerkschaften, selbst wenn sie sich explizit für umweltpolitischen Themen stark machen wollten.

Es ist plausibel, daß durch die Ausdifferenzierung der wirtschaftlichen Lage in den Ländern und den geringen Verregelungsgrad betrieblicher Umweltpolitik der Trend zu betriebsnahen Regelungen gefördert wird (vgl. BRD, UK).

Das ***einzelne Unternehmen bzw. der einzelne Betrieb*** wird damit, wie alle Berichte feststellen, zur zentralen Ebene der IR, auf der ansatzweise auch Umweltfragen behandelt werden (vgl. ausführlicher Abschnitt IV.). Von wo auf diese Ebene Einfluß genommen wird, das ist länderspezifisch dann sehr unterschiedlich (vgl. unten).

Die Berichte geben auch einige Informationen dazu her, in welcher Weise die Verbände den Zugang zum Umweltproblem organisieren. Auf der Seite der Unternehmensverbände und Einzelunternehmen scheinen organisatorische Innovationen (Regelung von Zuständigkeiten, Aufbau von Kapazitäten), ein verstärktes Öko-Marketing und die Konzentration auf den technischen Umweltschutz im Vordergrund zu stehen. Die Aufnahme des Umweltschutzes in die Fabrikplanung, seine Integration in die Unternehmensplanung, die Institutionalisierung in Stabsabteilungen der Großbetriebe, die Konzentration auf "Clean Technologies", all dies deutet eher auf selbständige Unternehmerpolitik und d. h. den Ausschluß der Gewerkschaften und auch der Beschäftigten aus der betrieblichen

Umweltpolitik (vgl. z. B. Frankreich, 10). Der Name des britischen Aktionsplans erscheint hier programmatisch: "Environment means business" (UK, 23). Auch in Belgien ist noch unklar, ob die gemeinsame Erklärung der Unternehmerverbände die Gewerkschaften miteinbeziehen wird (vgl. Belgien, 20). Die Ansätze in gemeinsamen Kampagnen und Maßnahmen sind bisher genug entwickelt (z. B. Italien, 20: UK 16: BRD Chemieindustrie), die für die IR zentrale tarifpolitische Ebene ist noch kaum in Anspruch genommen (siehe unten).

Die Gewerkschaften konzentrieren sich neben allgemeinen Programmen vordringlich auf *problembezogene Einzelkampagnen*, deren Themen auch in anderen Ländern zu finden sind:

- Atomenergie
- kanzerogene Stoffe
- Berufskrankheit Asbest
- Abfallbeseitigung
- Ersatz von FCKW's etc.

Nicht ausreichend deutlich geht aus den Materialien hervor, ob es sich um eigenständige und erfolgreiche Kampagnen handelt oder um einen Beitrag zu größeren nationalen Debatten.

Der andere Schwerpunkt wird durch gewerkschaftliche Forderungen gebildet, die auf eine *Ausweitung gewerkschaftlich-betrieblicher Informations- und Beteiligungsrechte* auf Grundlage und durch Ausweitung bestehender nationaler Regelungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz abzielen. Wichtig scheint mir, daß die Ausweitung von Zuständigkeiten und Rechten sich in der Regel auf bestehende, repräsentative, hocharbeitsteilige Gremien bezieht, d. h. daß soziale Innovationen im Sinne einer beteiligungsorientierten Organisation des Umweltschutzes kaum angedacht sind.

Aus den Berichten geht hervor, daß die Schwerpunkte unternehmensbezogenen Umweltmanagements in der Chemiebranche und den Großbetrieben liegen. Es ist nicht generell erkennbar, welche generelle Bedeutung die Branche für das Niveau von Umweltregulierung hat. Es gibt aber viele Hinweise dafür, daß die Chemiebranche als umfassend ökologisch riskant und öffentlich im Blickpunkt der Kritik stehend, einen Schwerpunkt neuer Regelungen bildet. Dabei handelt es sich nicht nur um Kampagnen von Einzelunternehmen, sondern Branchenabkommen (vgl. Protocoll of Agreement und National Observatory in Italien, 17; Frankreich, 7; Belgien, 25; das Spitzenabkommen in der Bundesrepublik). Größere Bedeutung, aber eher aufgrund des traditionell hohen Politisierungsniveaus, kommt auch der Metallbranche zu.

Die Konzentration von betrieblichen Umweltinitiativen auf Großunternehmen wird durchgängig beschrieben. Die Gründe hierfür sind in der Regel in der besseren finanziellen Ausstattung, der höheren funktionalen Ausdifferenzierung (eigene Umweltberater bzw. -abteilungen) und einer größeren Betonung der Öffentlichkeitsarbeit und des Marketings zu sehen. Es gibt auch Hinweise darauf, daß sich die betrieblichen Interessenvertretungen eher entlastet fühlen, wenn das Management aktiv wird und mit einem Rückzug aus diesem Themenfeld reagieren bzw. weiterer Passivität. Auch hieran wird die verbreitete Rollenambivalenz im Umweltschutz absehbar.

4 Problemadäquate Handlungsebenen und Regulierungsformen

Alle Berichte stellen übereinstimmend fest, daß die Unternehmensbeziehung bzw. die Betriebsebene die zentrale Ebene ist, auf der ökologische Unternehmenspolitik entwickelt wird. Das liegt nicht daran, daß z. B. durch gesetzliche Regelungen festgelegt ist, daß hier Ökologie behandelt oder ausgehandelt wird, sondern eher im Gegenteil, weil solche Bestimmungen nicht existieren. Die betriebliche Ebene ist aus drei Gründen zentral: erstens deshalb, weil die Unternehmenstätigkeit als Verursacher von Umweltrisiken und -schäden hier stattfindet und über eine Änderung der Unternehmenspolitik erste Ansätze sichtbar werden, die ökologischen Implikationen des Unternehmenshandelns wahrzunehmen, ökologische Kriterien in die Unternehmensplanung einzubeziehen und von daher eine Ökologisierung der Unternehmenspolitik einzuleiten. Zweitens versuchen die Gewerkschaft bzw. die betrieblichen Interessenvertretungen, die in allen Ländern qua Gesetz auf betrieblicher Ebene institutionalisierten Arbeits- und Gesundheitsschutzorgane für einen Einstieg in das Umweltthema zu nutzen. Drittens konzentrieren sich gewerkschaftliche Schadstoffkampagnen, von denen in fast allen Ländern berichtet wird, auf die betriebliche Umsetzung, d. h. auf die Vermeidung, Verringerung oder zumindest Abkapselung des Schadstoffeinsatzes in Betrieb. In diesem Rahmen bzw. selbständig auf der einzelnen Betriebsebene gibt es eine Vielzahl von informellen Regelungen und Absprachen, die insbesondere auf die Verbesserung der innerbetrieblichen Umwelt zielen.

In der Frage, inwieweit es qua Gesetz auf der betrieblichen Ebene eigenständige Instanzen des Umweltschutzes gibt, scheint es in den betrachteten Ländern erhebliche Unterschiede zu geben, die durch die Gutachten noch nicht ausreichend differenziert sind. In den Berichten wird der Schwerpunkt auf die etablierten Organe des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gelegt, die auf gesetzlicher Grundlage beruhen und zwar nicht explizit die Aufgabe des Umweltschutzes zugewiesen bekommen haben, aber aufgrund des engen Zusammenhangs von Arbeitsschutz und Umweltschutz insbesondere im Schadstoffbereich automatisch zumindest in den innerbetrieblichen Umweltschutzbereich hineinragen. Die Ausweitung der Tätigkeit dieser Organe (Beauftragte bzw. Komitees) beruht bisher in der Regel auf freiwilligen und kooperativen Praktiken innerhalb der einzelnen Unternehmen und ist in seiner Reichweite offensichtlich nicht festgelegt. Der informelle und pragmatische Charakter der Ausweitung setzt natürlich einer dauerhaften Etablierung und Verallgemeinerung enge Grenzen.

Ebenfalls unterschiedlich in den verschiedenen Ländern ist geregelt, ob und in welcher Weise die Funktion des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, die wesentlich auf die Einhaltung bestehender Gesetze und Bestimmungen orientiert ist, einerseits mit der gewählten innerbetrieblichen Interessenvertretung, andererseits mit der gewerkschaftlichen Repräsentanz im Betrieb verbunden ist. So finden wir in Großbritannien eine Extremform insofern, als die Benennung von Sicherheitsbeauftragten von der Durchsetzung der Gewerkschaften im Betrieb abhängig ist und von diesen vorgenommen werden kann (UK, 6). Den entgegengesetzten Pol bilden die bundesdeutschen Regelungen, wo nach den einzelnen Umweltgesetzen Umweltbeauftragte in den Betrieben installiert werden müssen, die der Unternehmensleitung unterstellt sind und kaum gesetzlich fixierten Bindungen zur betrieblichen Interessenvertretung oder den Gewerkschaften aufweisen.

Während die Ausweitung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes auf betrieblicher Ebene auf das Umweltthema als hoffnungsvolle Perspektive in den Berichten durchgehend angegeben wird, dürfte die betriebliche Situation entscheidend durch die Strategie der Unternehmen bestimmt werden. Die in den letzten Jahren zu beobachtende stärkere Öffnung bei den Unternehmerverbänden, insbesondere aber auch bei den Einzelunternehmen, bedeutet die Übernahme der Eigenverantwortlichkeit für die Umweltpolitik durch die Unternehmensleitung, bedeutet die Etablierung eigener zuständiger Instanzen und die zaghafte Integration von Umweltschutzaspekten in die Unternehmenspolitik. Die Definition von Umweltschutz als "Chefsache" (BRD) signalisiert, daß an einer Einbeziehung der Gewerkschaften in den Ausbau ökologischer Unternehmenspolitik in der Regel nicht gedacht ist. Die Einbeziehung sowohl von gewerkschaftlichen wie betrieblichen Interessenvertretungen erfolgt, wenn überhaupt, informell auf betrieblicher Ebene. Eine offizielle Festschreibung einer solchen Kooperation in Sachen Umweltschutz scheint bisher nirgends gelungen; in der Bundesrepublik ist der Versuch einer diesbezüglichen Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes explizit gescheitert. Unterhalb der Vertragsebene scheint es allerdings in den verschiedenen Ländern (vgl. z. B. Italien) eine Vielzahl von bilateralen Absprachen und Vereinbarungen zu geben, zumindest offiziell gemeinsam am Umweltthema zu arbeiten. Dies dürfte insbesondere in solchen größeren Unternehmen der Fall sein, die auf die Darstellung einer kooperativen Unternehmenskultur nach außen und nach innen besonderen Wert legen.

Die Bedeutung der ***sektoralen Ebene*** scheint durchaus unterschiedlich zu sein. Sie hängt sicher entscheidend davon ab, ob es starke Verbände auf dieser Ebene gibt (Industrieverbandssystem) und ob das System der industriellen Beziehungen dieser Ebene zwischen staatlicher und einzelbetrieblicher Regelung größere Bedeutung zumißt. Aus den Berichten läßt sich ablesen, daß die Spezifik des ökologischen Problems dazu führt, daß die Branchenzugehörigkeit steigende Bedeutung erhält. Da Branchen durch Produkte und Produktionsprozesse definiert werden, sind ihnen natürlich auch bestimmte Strukturen im Ressourcenverbrauch, im Stoffeinsatz und in den Emissionen zuzuordnen. Die Vielzahl der Schadstoffkampagnen, die von den Gewerkschaften (mit-)getragen wurden,

beziehen sich daher notwendigerweise auf den Branchenzusammenhang: die Ersetzung von Autolacken, die Verminderung von Asbest, die Problematisierung der Atomenergie, der Ersatz von Lösemitteln, der Aufbau von Abfallentsorgungssystemen etc.

In der Mehrzahl der Länder ist die sektorale Ebene auch deshalb entscheidend, weil hier die Tarifverträge zur Regelung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen abgeschlossen werden. In den Berichten wird kein Beispiel dafür genannt, daß Umweltfragen bisher in einen Tarifvertrag eingegangen wären. Aus der BRD wird vom Anhang eines Tarifvertrages im Bereich Gartenbau, Landwirtschaft und Forsten berichtet, in dem die Forstarbeiter verpflichtet werden, umweltschonendes Getriebeöl für Motorsägen zu verwenden. Darüberhinaus gibt es erste tarifpolitische Diskussionen in der Metallindustrie und einen ersten Entwurf für einen Tarifvertrag im Bereich der Nahrungs- und Genußmittel der Bundesrepublik Deutschland.

Bei den schwächeren Regelungsformen dagegen gibt es bereits einige bilaterale Abkommen, die sich auf die Chemieindustrie konzentrieren. So wird für Italien von einem Protocoll of Agreement und der Gründung eines National Observatory berichtet (Italien, 12) und von einem Abkommen, Gespräche auf der Betriebsebene zwischen den Akteuren zu führen. Auch in der Chemieindustrie der Bundesrepublik Deutschland gibt es ein Spitzenabkommen, das die Information und Qualifizierung der Betriebsräte in den Unternehmen regelt und zu einer Vielzahl von Betriebsvereinbarungen in diesem Sinne geführt hat.

Die Branche ist auch die Ebene neben der betrieblichen, auf die sich die Kritik der Umweltschutzorganisationen konzentriert. Die Öffnung der Gewerkschaften für die Kritik aus den Ökologiegruppen und die zunehmende Erkenntnis der eigenen Inkompetenz haben zu ersten Kontakten zwischen Gewerkschaften und Umweltorganisationen zur Konzipierung einer ökologischen Branchen- und Unternehmenspolitik geführt. Beispiele hierzu werden insbesondere aus dem Chemiebereich und der Metallindustrie in Italien und der Bundesrepublik berichtet.

Die ***nationale Ebene*** ist dafür entscheidend, auf welcher Ebene die Bedingungen ökologischer Unternehmenspolitik geregelt werden. Hier haben wir in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedliche Schwerpunktsetzungen. Auf der einen Seite die französische Situation, bei der faktisch eine Monopolisierung der Umweltbelange durch den Staat festzustellen ist, was offensichtlich in den letzten Jahren zu einer Gegenbewegung geführt hat in dem Sinne, daß sich neben dem starken staatlichen Zugriff selbständige Formen industrieller Beziehungen herausgebildet haben (Frankreich, 13). In Belgien dagegen ist die Zuständigkeit für Umweltfragen explizit auf die regionale Ebene gelegt worden, wobei es allerdings den Anschein hat, als ob in den drei Regionen relativ vergleichbare Institutionen und Regelungen aufgebaut worden sind. Wieder anders liegt der Fall in Großbritannien, das durch eine Tradition der Nichtregulierung geprägt ist. Hier entschei-

det sich wesentlich durch die Kräfteverhältnisse und Strategien auf Betriebsebene, ob und in welcher Weise Umweltschutz in die Unternehmenspolitik eingeht.

Unabhängig von diesen doch sehr unterschiedlichen nationalen Systemen kann jedoch festgestellt werden, daß die Initiativen zumindest der Gewerkschaften und der Umweltschutzverbände auf stärkere nationale gesetzliche Regelungen in diesem Feld abzielen. Aus den Berichten werden dabei drei Stoßrichtungen deutlich, einmal in Richtung auf ein umfassendes, vereinheitlichendes Regelungswerk, das eine Grundkonzeption des ökologischen Umbaus vorantreibt (beispielsweise Italien), zweitens Gesetze, die für besonders riskante Bereiche und Verfahren strengere Auflagen und Kontrollvorschriften enthalten und dabei die Interessenvertretungen beteiligen, und drittens die Erweiterung bestehender Gesetze in bezug auf betriebliche Mitbestimmung und Erweiterung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes im Betrieb auf umweltrelevante Themen.

Relativ neu und bis auf den belgischen Fall wenig verregelt ist die Konzertierung von Umweltfragen auf der ***regionalen, kommunalen oder lokalen Ebene***. Die belgischen Councils for Environment sind allerdings sehr gute Beispiele für die Öffnung der industriellen Beziehungen zu anderen Akteuren und neuen lokalen Regulierungen. So wird für die wallonische Region berichtet, daß der dortige Umweltrat nicht nur aus Umweltdelegierten und Experten aus den Universitäten besteht, sondern ebenfalls Repräsentanten der Städte und Kommunen, Vertreter von Verbraucherorganisationen und der Sozialpartner einbezieht (B 6, 7). Aus Italien wird über Abstimmungsprozesse auf lokaler Ebene berichtet, die sich mit Regionalplanung, Wasserversorgung, Transportsystemen und Abfallsystemen beschäftigen, Standortdebatten, Luft- und Wasserqualität sowie Erholungszonen innerhalb von Städten. Beim Abkommen von Lombardy, in dem die Verbesserung der Luft- und Wasserqualität in Val Chiavenna geregelt wird, waren Firmen, betriebliche Interessenvertretungen und Gewerkschaftsorgane, die Berggemeinden, die Bürgermeister der Städte im Tal, Vertreter der Umweltorganisationen und der Umweltminister vertreten (I, 19). Weitere Plattformen dieser Art soll es bezüglich des Flusses Po, der Lagune von Venedig und der Stadt Milan geben.

Insbesondere bei Standortentscheidungen scheinen sich in den verschiedenen Ländern Konfliktregulierungsstrukturen vor Ort herauszubilden (vgl. auch Großbritannien, 15 und BRD).

Eine besondere Form lokaler Vernetzung wird aus der Bundesrepublik berichtet: die betrieblichen Konversionsinitiativen (BRD, 8). In einer Situation der Drohung des Verlustes von Arbeitsplätzen wurden betriebliche Ausschüsse von Beschäftigten und Gewerkschaftern gegründet, die in enger Zusammenarbeit mit Umweltschutzgruppen, Verbrauchergruppen, Vertretern politischer Parteien vor Ort in bezug auf regionale Schäden und regionale Bedarfe Produktvorschläge entwickelt haben, um damit Arbeitsplätze zu sichern. Auch diese Kooperationen sind informell, sporadisch und fallbezogen. Sie sind

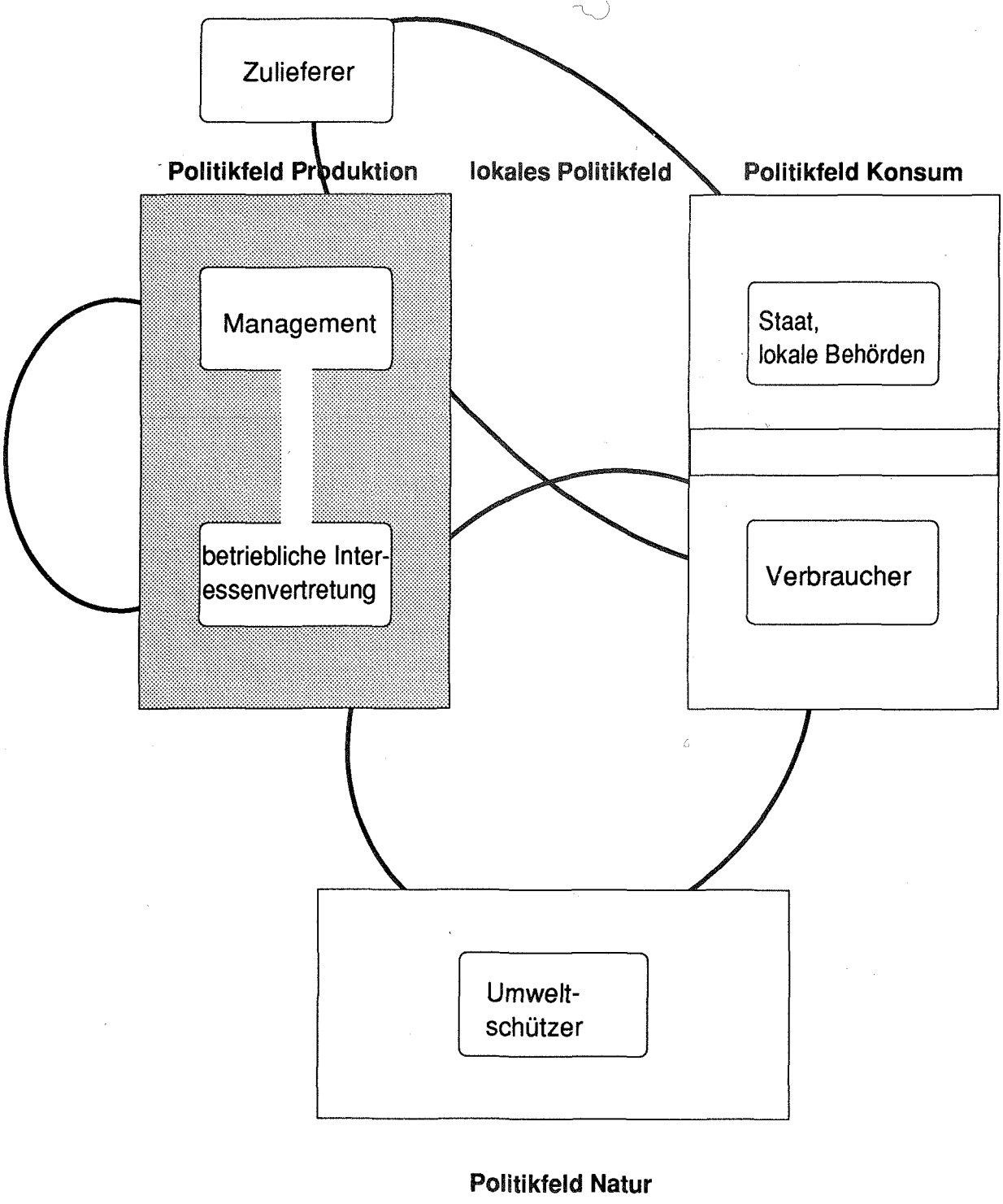
gegen die bisherige Unternehmenspolitik gerichtet (Alternative Cooperative Plans), und es ist bisher nur in wenigen Fällen gelungen, das Management zu einer Beteiligung an solchen Produktentwicklungen zu bewegen (Beispiel: das Projekt PUR in der Bundesrepublik Deutschland).

5 Ausblick: Zur Entwicklungsdynamik neuer Regulierungsmuster

Abschließend will ich eine erste Überprüfung der These der Erweiterung anhand des vorliegenden Materials vornehmen. Da die Realentwicklung in diesem Feld sich erst an einem facettenreichen Anfang befindet und eine Systematisierung des Materials bisher nicht vorliegt, ist die Beurteilung nur höchst vorläufig, ermöglicht aber erste Einschätzungen der Entwicklungsdynamik ökologischer Unternehmenspolitik und darauf bezogener IR.

Erstens geben die Berichte wenig Beispiele für Ansätze kooperativer Politik zwischen den Sozialpartnern im Umweltschutz. Eine wesentliche Ursache - neben Zuständigkeitsabwehr und traditionellen Mustern der Schuldzuweisung - liegt darin, daß die *Sozialpartner unterschiedliche Zugänge* zum Umweltthema haben. Der Mechanismus der Umthematisierung wurde bereits erwähnt, die Verbände greifen die Aspekte des Umweltthemas auf, die direkt mit ihren Kernthemen verknüpft sind: die Unternehmerseite mit der Sicherung der Konkurrenzfähigkeit und ausreichender Gewinne, maßgeblich durch ein gutes Image beim Kunden; die Gewerkschaften mit Arbeitsplätzen und dem Arbeits- und Gesundheitschutz. Das Verhältnis ist insofern ungleichgewichtig, als die Gewerkschaften und die betrieblichen Interessenvertretungen das Ziel der Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens auch im Eigeninteresse unterstützen müssen, wenn schon nicht programmatisch, so doch in der alltäglichen Betriebspolitik. Damit sind ihre eigenen Interessenpunkte aber noch nicht gewährleistet; weder Arbeitsplatzerhalt noch Arbeits- und Gesundheitsschutz steigen zwangsläufig mit höheren Gewinnen. Umgekehrt, die Unternehmensleitungen akzeptieren zwar eine gewisse Fürsorgepflicht in dieser Richtung, reagieren aber in der Regel nur auf starken Druck. Nur in bestimmten Ländern, Branchen und Betrieben gehört der Arbeits- und Gesundheitsschutz über das erzwingbare Maß hinaus zu einem aktiven Bereich der Unternehmenspolitik. Eine Frage von hohem Interesse ist daher, ob sich Unternehmensleitungen und Verbände auf eine Ausweitung dieses Bereichs und mehr Beteiligung von Gewerkschaften und Beschäftigten einlassen. Zur Zeit zumindest ist der Konsensbereich zwischen den Akteuren der IR bezüglich umweltpolitischer Initiativen relativ schmal (vgl. Bild 7).

Die Berichte machen deutlich, daß eine Verbindung von Umweltschutz mit den traditionellen Themen grundsätzlich noch nicht stattgefunden hat. Umweltschutz wird additiv und marginal an die bisherige Verbands- bzw. Unternehmenstätigkeit angelagert, ohne - und das ist entscheidend - die Strukturen und Strategien in den anderen Tätigkeitsfel-



Bündniskonstellationen im umweltpolitischen Akteurssystem (asymmetrische Blockbildung)

dern zu berühren. Das heißt, die bisherigen Strategien, die ja mit zu den Umweltproblemen geführt haben, werden nicht unter Umweltgesichtspunkten geprüft und redigiert, sondern es gibt eine Parallelität von fortgesetzter Schadens- und Risikoproduktion einerseits und marginaler Schadensbekämpfung andererseits. Die Notwendigkeit der ***Integrativität und Zentralität*** des Umweltschutzes ist noch bei keinem der Akteure eingelöst.

Zweitens und damit eng zusammenhängend zeigt sich, daß eine deutliche Erweiterung des Akteursfeldes stattgefunden hat. In allen Ländern mehren sich die Beispiele für die Einbeziehung z.B. von Kommunen, Umweltgruppen, bzw. -organisationen, externen Moderatoren in unternehmensbezogene Umweltkonflikte. In den Beziehungen zwischen den Akteuren scheinen sich einige Muster herauszubilden, die sich auch in den verschiedenen EG-Ländern wiederfinden. Das ist einmal eine ***durchgängige Trennung zwischen innerbetrieblichem und außerbetrieblichem Umweltschutz***, die im wesentlichen auch von der gewerkschaftlichen Seite vertreten wird. Die Begrenzung der gesetzlichen Informations- und Beteiligungsrechte auf innerbetriebliche Arbeitsbedingungen legt nahe, die Forderung nach Ausweitung dieser Rechte auf Umweltfragen im ersten Schritt auf den betrieblichen Raum zu begrenzen. Ein weiterer Grund besteht darin, daß die Außentätigkeit des Betriebes (Produkt, Vertrieb) bisher immer alleiniger Entscheidungsbereich der Unternehmensleitung war und damit eine starke Grenze der IR bildet. Bei der Mehrheit der Gewerkschaften kommt hinzu, daß sie Fragen der Lebensqualität außerhalb der Betriebe nicht aktiv mitvertreten, sondern an Verbraucherverbände und Ökologiebewegung abgegeben haben (vgl. exemplarisch Bundesrepublik Deutschland). Von daher haben ***überbetriebliche Kooperationen*** z. B. mit kommunalen Behörden und Verbänden, mit Umweltgruppen keine Tradition, waren vom Gesellschaftsbild der Gewerkschaften aus eher abzulehnen.

Die Unternehmen selbst haben zwar starke bilaterale Verbindungen zu den Behörden, darüberhinaus betonen sie aber ebenfalls ihre Autonomie gegenüber Dritten.

Größere Umweltprobleme sind nun aber dadurch gekennzeichnet, daß sie (auch) außerhalb der Unternehmen thematisiert werden und damit externe Akteure automatisch einbezogen werden. Hier können wir einige ***typische Blockbildungen*** beobachten.

Einmal die oben bereits erwähnte Blockbildung der betrieblichen Sozialpartner gegen außen, d.h. gegen externe Nachfragen und Kritik. Man versucht möglichst lange zu verschweigen, durch Schweigen die Aufmerksamkeit leerlaufen zu lassen, gar nicht erst öffentliche Aufmerksamkeit entstehen zu lassen. In dieser Strategie gibt es häufig aktive Koalitionen zwischen den Unternehmensleitungen und den betrieblichen Interessenvertretungen.

Eine zweite Bündniskonstellation gruppiert sich um die Unternehmensleitung. die Unternehmensleitungen kooperieren routinemäßig mit den genehmigenden und kontrollie-

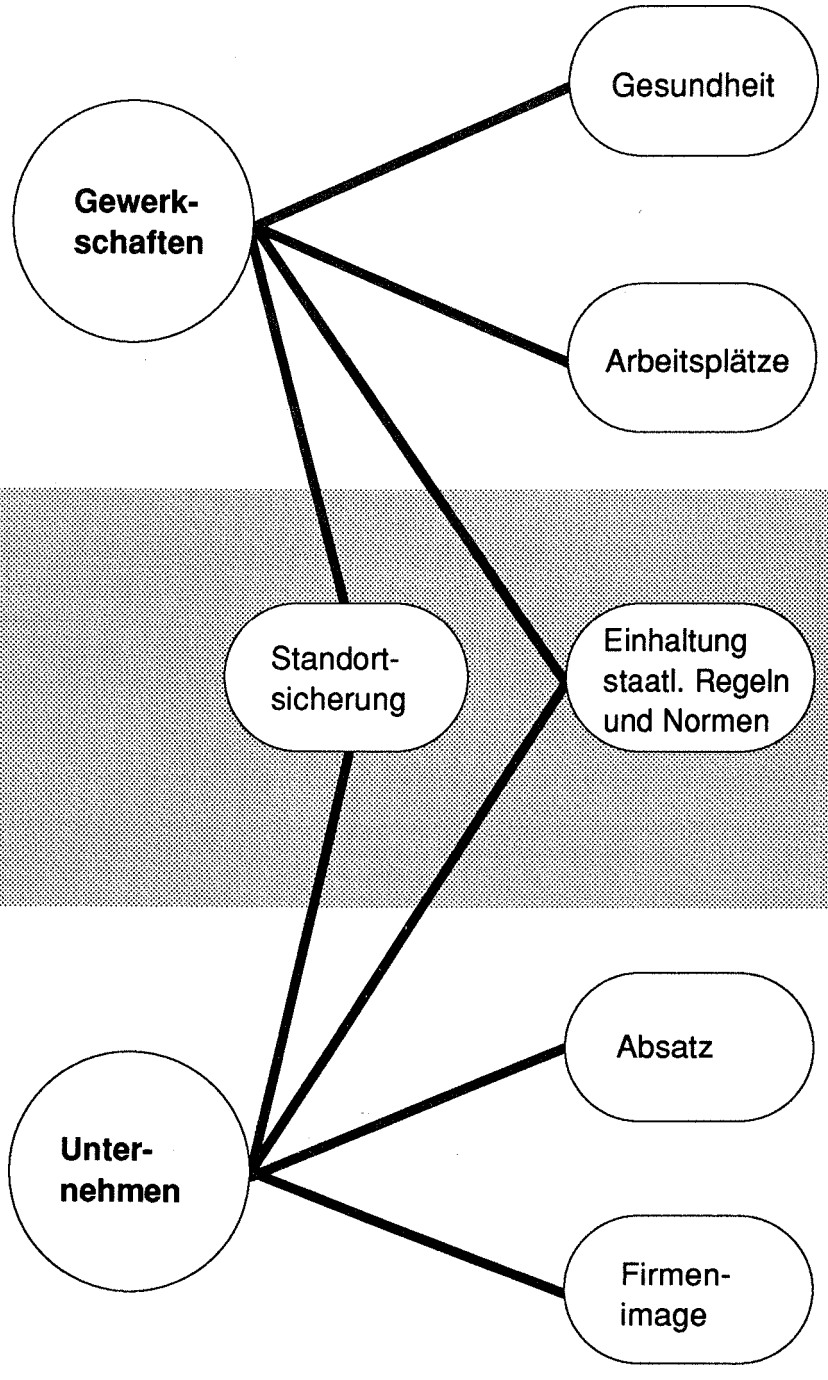
renden Behörden. Sie suchen in ökologischen Fragen und Lösungen vermehrt die Zusammenarbeit mit den Zulieferern, deren Produkte ja einen maßgeblichen Teil des ökologischen Inputs eines Unternehmens darstellen. Und schließlich suchen die Unternehmensleitungen das Einverständnis des Kunden mit ihren Lösungen.

Auf der anderen Seite finden wir Bündniskonstellationen, die sich um die Gewerkschaften herum gruppieren. Häufig können sich die Gewerkschaften dabei nur sehr schwach auf Unterstützung aus den Betrieben heraus beziehen (Beschäftigte und betriebliche Interessenvertretungen). Die Gewerkschaften suchen punktuell - im Gegensatz zu ihrer Politik in den siebziger Jahren - den Kontakt zu den Umweltschützern und natürlich zu den Behörden vor Ort. Es ist eine leichte Regionalisierung der der Gewerkschaftspolitik auch aufgrund der zunehmenden Einschränkungen vor Ort zu beobachten.

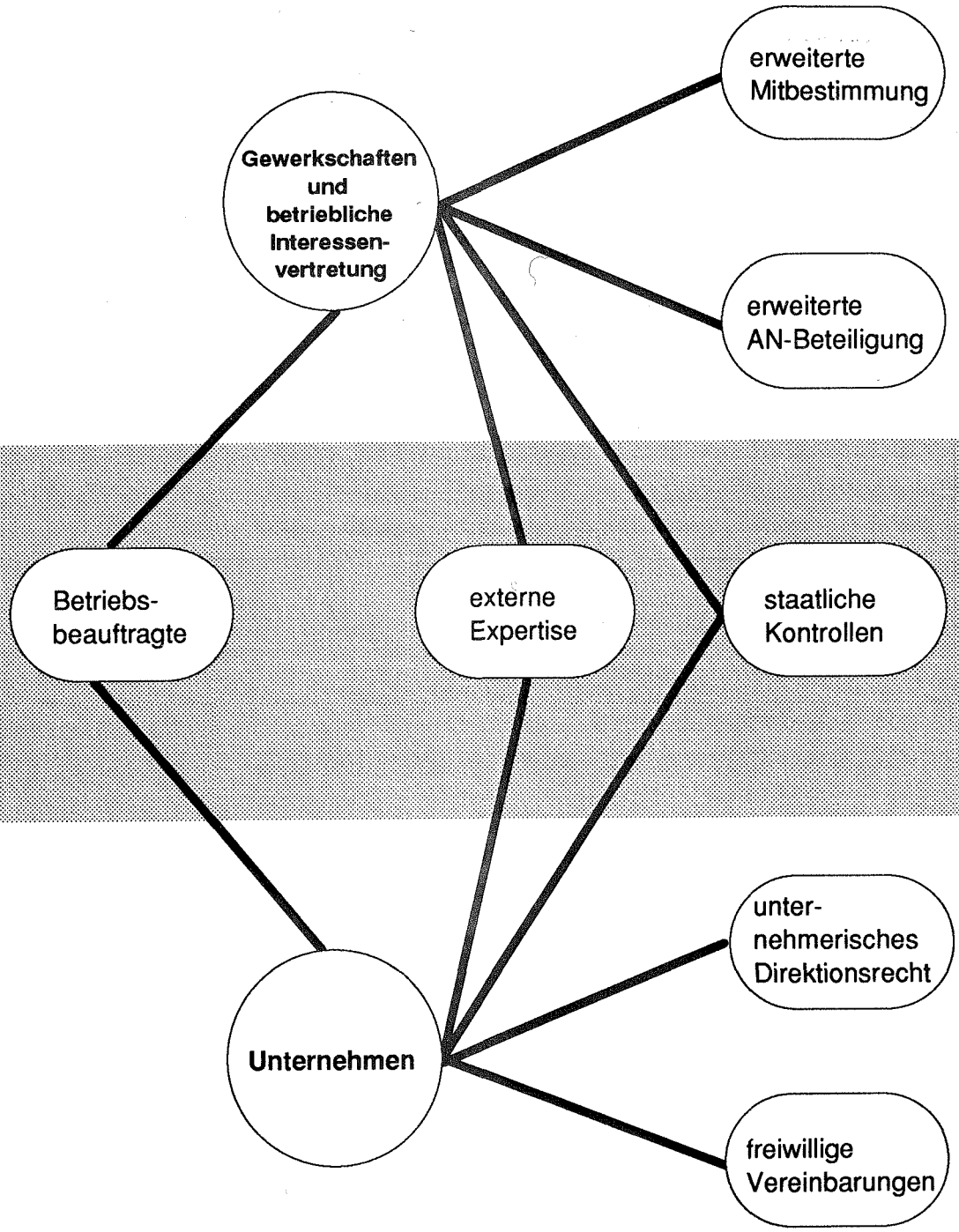
Unter dem Aspekt der Akteurskonstellationen bleibt zusammenfassend dreierlei wichtig: die Erweiterung um unternehmensexterne Akteure, der gemeinsame Bezug von Unternehmen und Gewerkschaften auf den Staat und die schmale Zone gemeinsamer Bündnisbezüge; das erstgenannte Bündnis zwischen Management und Betriebsrat richtet sich in der Regel gegen die Natur (vgl. Bild 8).

Drittens geben die Berichte nur wenige Anhaltspunkte darauf, daß sich im unternehmensbezogenen Umweltschutz neue und kooperative Regulierungsformen herausbilden. Die Politik von einzelnen Unternehmen im Umweltbereich wird breiter und offensiver, auch seitens einer zunehmenden Zahl von Unternehmensverbänden mit einer deutlichen Konzentration in der Chemie- und Metallindustrie. Die Programme richten sich nicht an die betrieblichen Interessenvertretungen und die Gewerkschaften, sondern sparen diese i.d.R. explizit aus. Zusammenarbeit gibt es nur auf punktueller und freiwilliger Basis, die Ausweitung gewerkschaftlicher Rechte in der betrieblichen Umweltpolitik wird weitgehend abgelehnt. Während die Gewerkschaften auf die Ausweitung gesetzlich zugestandener Rechte abzielen, konzentrieren sich die Unternehmen auf freiwillige Vereinbarungen (z.B. Branchen-Vereinbarungen zu einzelnen Schadstoffen oder Umwelttechnologien) und eine Ökologisierung der Unternehmensplanung, die von vornherein auf clean technologies setzt. Der Konsensbereich ist daher auch hier relativ schmal, konzentriert sich auf die Kontrolle der Einhaltung von Gesetzen und Auflagen, die Verbesserung der Umweltinformation (audits) und die Stärkung der Umwelt-Beauftragten im Betrieb (vgl. Bild 9).

Aus doppeltem Grund können an dieser Stelle noch kaum Resultate der Untersuchung festgehalten werden. Erstens bilden die vorliegenden Berichte nur einen ersten Einblick in ein neues Analysefeld und auch Politikfeld, der in weiteren, bereits eingeleiteten Arbeitsschritten vertieft und systematisiert werden muß. Zweitens liegt es in der Entwicklungsdynamik der Ökologisierung der industriellen Beziehungen selbst begründet, daß zu diesem Zeitpunkt kaum weitergehende Aussagen gemacht werden können.



Unterschiedliche strategische Bezüge bei umweltpolitischen Initiativen im System IR



Unterschiedliche Regulationsmodi von Umweltpolitik im System industrieller Beziehungen

Bild 9

Ein zentrales Ergebnis dieser ersten Untersuchungsphase besteht darin, daß wir uns in allen betrachteten Ländern am Übergang von der Latenzphase zur Regelungsphase befinden. Der Beginn der Regelungsphase ist dadurch gekennzeichnet, daß es vielfältige Interessen und Pläne zur Änderung bestehender Regelungen und zum Aufbau neuer Regelungssysteme gibt, die aber noch kaum abgestimmt, noch nicht erprobt und häufig noch nicht einmal durchgesetzt sind.

Wir konnten feststellen,

- daß die Sozialpartner übereinstimmend, aber jeder für sich die Notwendigkeit der aktiven Einbeziehung des Umweltthemas in die eigene Politik akzeptiert und in ersten Schritten, d. h. Programmen, Zuständigkeiten und ersten Einzelinitiativen eingeleitet haben.

- daß insbesondere die Unternehmen die Zuständigkeit für ökologische Unternehmenspolitik für sich reklamieren und nur in Ausnahmefällen und informell bereit sind, betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretungen darin einzubeziehen.

- daß die Umweltpolitik der Verbände und der betrieblichen Akteure in der Regel marginal und additiv ist, d. h. nicht verknüpft mit anderen Politikfeldern, in denen eine Vielzahl von Regelungen und Strategien existieren, die die Umweltrisiken und -schäden erst erzeugt haben.

- Seitens der staatlichen Gesetzgebung ist offen, ob und inwieweit die gewerkschaftliche und betriebliche Interessenvertretung in der Zukunft in die Instanzen, Organisationen und Regelungssysteme einbezogen wird, die für Umweltpolitik auf Unternehmens- bzw. Betriebsebene zuständig sind.

- Die Dimension EG als neue Rahmenbedingungen von betrieblicher und gesellschaftlicher Umweltpolitik ist bei den Sozialpartnern generell noch nicht ins Blickfeld gekommen.

Aus dieser Situation heraus ist es verständlich, daß insbesondere die Gewerkschaften für eine Aktivierung und Öffnung der industriellen Beziehungen in Sachen Umweltschutz argumentieren und teilweise auch mobilisieren. Im Zentrum der Forderungen stehen auf der einen Seite Informations- und Beteiligungsrechte für die Beschäftigten und die Interessenvertretungen, auf der anderen Seite der Aufbau von Informations- und Berichtssystemen, die die Intervention der Unternehmenstätigkeit in die ökologischen Kreisläufe für alle durchsichtig machen (Environmental Auditing). Die letztgenannte Forderung eines Umwelt-Controlling wird offensichtlich zunehmend von ökologisch aktiven Unternehmensleitungen mitgetragen.

Während die Forderung nach Erweiterung der Kompetenzen der Arbeits- und Gesundheitsschutzinstanzen im Betrieb bei den Gewerkschaften durchgängig ist, gibt es keine Hinweise darauf, daß diese Forderung auch von den Unternehmensleitungen und den Unternehmerverbänden mitgetragen wird. Insofern scheint keineswegs sicher, daß in der nächsten Zeit die wesentlichen Fortschritte auf dieser Linie erzielt werden können.

In den Berichten noch nicht ausreichend berücksichtigt ist die Frage der Verknüpfung der Entwicklung ökologischer Unternehmenspolitik mit den Entwicklungen in andern unternehmerischen Politikfeldern. So gibt es sowohl aus der Debatte um neue Unternehmenskulturen wie aus der Debatte um neue Formen der Arbeitnehmerbeteiligung z. B. bei der Einführung und Ausgestaltung neuer Technologien wesentliche Impulse, die für die Akzeptanz des Umweltthemas im Betrieb und die Einbeziehung der Beschäftigten in die Regulierung umweltrelevanter Strategien und Verhaltensweisen von Bedeutung sein dürften. Vielleicht bieten diese beiden Politikkonzepte, die eine zunehmende Zahl von Unternehmen im wohlverstandenen Eigeninteresse und in Abgrenzung zu autoritären Führungsstilen und tayloristischen Organisationsformen entwickelt haben und die für die Gewerkschaften Möglichkeiten bieten, eigene Konzeptionen einzubringen, ebenfalls gute Anknüpfungspunkte für eine Ökologisierung der Unternehmenspolitik.

Literatur

Guido Baglioni/Colin Crouch (Hg), 1990, European Industrial Relations - The Challenge of Flexibility, London-Nebury Park-New Dehli

Jan Bongaerts 1989, Die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik, in: WSI-Mitteilungen 10/1989, S. 575 - 584

EG-Binnenmarkt und Umweltschutz 1990, in: ifo-Schnelldienst 16 - 17/90

European Foundation (Hg.) 1989, Working for a Better Environment, Dublin

Förderkreis Umwelt future e. V. 1990, Europa '93 - Mehr Umsatz, weniger Umweltschutz? Lengerich

Christian Hey/Jutta Jahns-Böhm 1989, Ökologie und freier Binnenmarkt, Freiburg

Wolfgang Hoffmann-Riem 1990, Interessenausgleich durch Verhandlungslösungen, in: ZAU 1/1990, S. 19 - 35

Harald Hohmann 1989, Die Entwicklung der internationalen Umweltpolitik und des Umweltrechts durch internationale und europäische Organisationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 47 - 48/89, S. 29 - 45

Rolf Jaeger 1990, Arbeitnehmervertretung und Arbeitnehmerrechte in den Unternehmen Westeuopas, in: Der Betriebsrat 5/1990, S. 133 f.; 1/1991, S. 188 ff.

Martin Jänicke 1990, Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: ZfU 3/90, S. 213 - 232

Reinhold Konstanty/Bruno Zwingmann 1990, Aussicht auf höhere Standards in der Arbeitswelt? in: Die Mitbestimmung 4/91, S.266-270.

Walther Müller-Jentsch (Hg.) 1988, Zukunft der Gewerkschaften - ein internationaler Vergleich, Frankfurt/M. - New York

von Prittwitz 1990, Das Katastrophen-Paradox - Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Opladen

Schwerpunkt: Arbeitnehmer in Europa 1990, in: Die Mitbestimmung 12/90

Task Force Report on the Environment and the Internal Market 1990, "1992" The Environmental Dimension, Bonn