

Weidner, Helmut

**Book Part — Digitized Version**

## Kriterien einer erfolgreichen Umweltpolitik

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Weidner, Helmut (1992) : Kriterien einer erfolgreichen Umweltpolitik, In: Ministerium für Umwelt und Naturschutz des Landes Sachsen-Anhalt (Magdeburg) (Ed.): Grundlagen einer Umweltpolitik zur Überwindung der ökologischen Krise: Vorträge auf einer Arbeitstagung vom 7.-10. November 1991 auf der Insel Vilm. Tagungsband, Ministerium für Umwelt und Naturschutz des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg, pp. 63-74

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/123071>

**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.*



## 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](mailto: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](mailto: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>.

Dipl.-Pol. Helmut Weidner  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung  
Abteilung Normbildung und Umwelt  
Reichpietschufer 50, W-1000 Berlin 30  
Tel.: (030)-25 491 269/-284, fax: (030)-25 491 684

## **Kriterien einer erfolgreichen Umweltpolitik**

von

Helmut Weidner

### **0. Einleitung**

Zunächst die schlechte Botschaft: Es gibt kein Land mit einer rundum erfolgreichen Umweltpolitik. Mehr als von Erfolgen hört und liest man überdies von zunehmenden Umweltproblemen und -konflikten.

Nun die gute Botschaft: Es gibt einige Länder, die in Einzelbereichen durchaus eindrucksvolle Erfolge im Umweltschutz erzielt haben. Die Bundesrepublik Deutschland gehört im weltweiten Vergleich zu der relativ kleinen Ländergruppe, die eine überdurchschnittlich hohe umweltpolitische Erfolgsrate besonders in den letzten zehn Jahren aufweist.

Dennoch: In der öffentlichen Diskussion in der Bundesrepublik spielen Umweltprobleme die prominentere Rolle, auch nehmen die Umweltkonflikte eher zu als ab.

Was aber heißt dann "erfolgreiche" Umweltpolitik?

Das augenscheinliche Mißverhältnis zwischen Umweltschutzleistungen und subjektiver Lageeinschätzung liegt teilweise auch daran, daß die Maßstäbe zur Beurteilung von Umweltpolitik noch nicht voll entwickelt oder strittig sind. Obwohl in den meisten Industriestaaten nunmehr seit gut zwanzig Jahren eine mehr oder minder systematische Umweltpolitik betrieben wird, gibt es derzeit noch keinen allgemein anerkannten Kriterienkanon zur Bewertung von Umweltpolitik. Je nach Expertengruppenzugehörig-

keit, sozialem Milieu, beruflicher Funktion etc. sind es unterschiedliche Kriterien, die für wichtig gehalten werden.

Der **ökologische Fundamentalist** wird als Erfolg vermutlich nur die radikale Ökologisierung der Gesellschaft, verbunden mit einer moralisch-rechtlichen Gleichstellung der Natur, anerkennen. Der **Industrielle** ist wohl schon dann zufrieden, wenn ihm bei der Realisierung seiner Unternehmenspläne Gerichte und Umweltorganisationen von einer verständnisvollen Verwaltung vom Halse gehalten werden. Der **Umweltpolitiker** mag es als Erfolg ansehen, wenn er ein strenges Umweltgesetz zur Verabschiedung bringt; sicherlich auch, wenn er wiedergewählt wird. Dem **Juristen** erscheint die Umweltpolitik meist dann als eine geglückte, wenn der Umweltbereich umfassend und lückenlos durchnormiert ist, während der **Ökonom** wiederum nach Effizienz fragt und "mehr Umweltschutz für weniger Geld" möchte - so der Titel eines Buches von 1984 (Schneider & Sprenger, München). Der **Arbeitslose** wird der Umweltpolitik gute Noten geben, sollte er im Rahmen eines ökologischen Beschäftigungsprogramms eine sinnvolle Arbeit finden.

Das Meinungsspektrum ließe sich mühelos erweitern. Gleichwohl, ganz ohne halbwegs konsentrierte Maßstäbe ist die Situation nicht. Aus der Diskussion zwischen Sozialwissenschaftlern, Ökonomen und Juristen ist inzwischen ein relativ breit anerkanntes Kriterienensemble hervorgegangen, das üblicherweise zur Bewertung (Evaluation) der Umweltpolitik herangezogen wird. Auf die wichtigsten Evaluationskriterien gehe ich im folgenden ein.

### **I. Das "Minimalset" zur Evaluation von Umweltpolitik**

Theoretisch-methodische Überlegungen, wohl aber auch praktische Vernunft, haben dazu geführt, daß zur Analyse und Bewertung von Umweltpolitiken in aller Regel die folgenden sieben Evaluationskriterien angewendet werden.

### (1) Effektivität (Umweltwirksamkeit)

Geprüft wird hierbei, ob und inwieweit die umweltpolitischen Instrumente und Maßnahmen vorgegebene Umweltschutzziele in einem bestimmten Zeitraum erreicht haben. Zentrale Indikatoren sind hierbei Umweltqualitäts- und Emissionsentwicklungen.

### (2) Ökonomische Effizienz

Das Kriterium der ökonomischen Effizienz liefert einen Beurteilungsmaßstab, mit dem die jeweiligen gesamtwirtschaftlichen (oder betriebswirtschaftlichen) Kosten der Zielerreichung mit Hilfe einzelner Instrumente berücksichtigt werden. Üblicherweise wird erwartet, daß die Instrumente die vorgegebenen Umweltschutzziele mit minimalen Kosten erreichen, einen dauerhaften Anreiz für fortschrittliche und kostengünstige Maßnahmen zur Vermeidung oder Verringerung der in Frage stehenden Umweltbelastungen schaffen und negative Nebenwirkungen auf andere Ziele der Wirtschaftspolitik weitgehend vermeiden. Zu diesem Evaluationskriterium haben Wirtschaftswissenschaftler inzwischen ein äußerst fein differenziertes Indikatorensystem entwickelt.

### (3) Innovationswirkungen

Auch wenn eine umweltpolitische Maßnahme ökonomisch effizient ist, kann es geschehen, daß umwelttechnischer Fortschritt blockiert oder gebremst wird. Da umwelttechnischer Fortschritt allgemein als eine besonders sinnvolle Strategie des Abbaus oder der Vermeidung von Umweltbelastungen gilt, wird von umweltpolitischen Maßnahmen nicht nur erwartet, daß sie keine negativen Auswirkungen auf Innovationen haben, sondern sogar kontinuierliche Anreize zur Entwicklung und Anwendung neuer, kosten- und belastungsmindernder Umwelttechniken schaffen. Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland ist in den siebziger Jahren insbesondere deshalb von Ökonomen kritisiert worden, weil sie mit Instrumenten arbeitete, die nahezu systematisch Innovationsblockaden erzeugten. So haben bestimmte Vorschriften zum Stand der Technik in der TA-Luft in wichtigen Einzelbereichen zu einem "Schweigekartell der OBERINGENIEURE" geführt, weil in den Unternehmen befürchtet wurde, daß jeder kleinere technische

Fortschritt sofort als allgemein verbindliche Maxime im Umweltrecht festgeschrieben würde.

#### (4) Administrative Praktikabilität

Gefragt wird hierbei, wie hoch der mit der Anwendung eines Instrumentes oder einer Maßnahme verbundene Verwaltungsaufwand ist. Hoher Verwaltungsaufwand kann mittel- und langfristig dazu führen, daß eine umweltpolitische Maßnahme nicht nur ökonomisch ineffizient wird, sondern auch politisch (beispielsweise wegen begrenzter Budgets) nicht mehr tragbar ist. Weiterhin können durch einen zu hohen administrativen Aufwand andere legitime politische und gesellschaftliche Ziele (etwa Verhinderung eines ausufernden staatlichen Kontrollapparates, Abwürgung anderer legitimer politischer Ziele) verletzt werden.

#### (5) Problemverschiebung

Hierbei handelt es sich um die Verlagerung von Problemen von einem Umweltmedium in das andere oder um die weiträumige Verteilung von Schadstoffen. Vier Formen der Problemverschiebung treten häufiger auf: mediale, räumliche, zeitliche und substitutive Problemverschiebung. Die mediale besteht etwa darin, daß die Realisierung des besten technischen Standes im Kläranlagenbau zwar zu saubereren Gewässern führen kann, doch gleichzeitig die Konzentration toxischer Stoffe im zu entsorgenden Klärschlamm zunimmt; solcher Klärschlamm kann dann nicht mehr in der Landwirtschaft eingesetzt werden, muß deponiert oder gar verbrannt werden. Die räumliche Problemverlagerung besteht etwa im Bau hoher Schornsteine, wodurch die Nachbarschaft von größeren Emittenten entlastet, bisher wenig beeinträchtigte ländliche Gegenden dagegen belastet werden können. Eine zeitliche Problemverlagerung liegt beispielsweise dann vor, wenn durch den Einbau von Drei-Wege-Katalysatoren die verkehrsbedingten Luftbelastungen zunächst sinken, im Zuge steigenden Verkehrsaufkommens langfristig aber wieder ansteigen - das ist in den Großstädten Japans und der USA inzwischen der Fall. Eine substitutive Problemverlagerung meint den Ersatz eines problematischen Stoffes durch einen Stoff, der gleich problematisch oder noch problematischer ist, so etwa wenn die Entfernung von Blei aus dem Benzin zur Beimischung aromatischer Kohlenwasserstoffe

führt oder wenn die Energiepolitik zur Entschärfung der CO<sub>2</sub>-Problematik den Einsatz nuklearer zulasten von konventionellen Kraftwerken fördert.

#### (6) Vorsorge

Gefragt wird danach, ob die Umweltpolitik immer erst dann eingreift, wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist, also reaktive, kurative und selektive Umweltpolitik betreibt. Von einer vorsorgeorientierten Umweltpolitik wird dagegen erwartet, daß sie schon vor dem Entstehen von Gefahren eingreift. Dabei können kurz- und mittelfristig Elemente einer "technokratischen" Umweltpolitik (etwa Einsatz von sogenannten end-of-pipe-Techniken) durchaus sinnvoll sein, um zu schnellen Effekten zu kommen. Langfristig, so haben wissenschaftliche Untersuchungen gezeigt, führen nur solche Maßnahmen zu einem dauerhaften Erfolg, die am Ursachenherd und nicht nur an seinen Problemauswirkungen ansetzen. So wird es beispielsweise unter Vorsorgegesichtspunkten für sinnvoller gehalten, die Verkehrspolitik zu ökologisieren, statt überwiegend auf abgastechnische Strategien (Drei-Wege-Katalysator, Magermotor etc.) zu setzen. Mit dem Thema der vorsorgeorientierten Umweltpolitik ist in aller Regel das Stichwort "integrierte Umweltpolitik" verbunden, was zumeist den Einbezug des Verkehrs- und Energiesektors sowie der Landwirtschaft in umweltpolitische Konzeptionen meint.

#### (7) Politische Akzeptanz

Für die Umsetzungschancen und die Wirkung einer umweltpolitischen Maßnahme ist ausschlaggebend, wie die Adressatengruppen darauf reagieren. Es wird wohl kein effektives Instrument geben, daß ausschließlich Zustimmung findet. Eine relativ breite Akzeptanz kann jedoch verhindern, daß es im Vollzug zu großen Reibungsverlusten kommt. In der bisherigen Theoriediskussion über umweltpolitische Evaluationskriterien wird das Kriterium "politische Akzeptanz" immer noch stark vernachlässigt. Aus empirischen Studien wird jedoch offensichtlich, daß es sich hierbei um eine **knappe umweltpolitische Ressource** handelt, die gepflegt und regeneriert werden sollte, um Vollzugsdefizite abzubauen und die Effizienz zu steigern.

Die eben dargestellte Basisliste von Evaluationskriterien zeigt, wie Umweltpolitik nach dem Stand der Wissenschaft bewertet werden kann. Wie aber kommt man zu umweltpolitischen Leistungen? Die Werkzeuge zur Umsetzung (Vollzug, auch Implementation genannt) von umweltpolitischen Ideen, Plänen und Programmen des Staates und der Gebietskörperschaften nennt man gemeinhin umweltpolitische Instrumente. Auch hier gibt es ein breites Spektrum, auch hierbei gibt es Meinungs- und Expertenstreit; darauf möchte ich nicht eingehen. Ich gebe zunächst eine mögliche Systematik des umweltpolitischen Instrumentenarsenals.

## II. Umweltpolitische Instrumente

Häufig ist bei Systematisierungsversuchen von umweltpolitischen Instrumenten folgende Grobunterscheidung zu finden:

(1) Regulative Instrumente: Hier handelt es sich um die klassischen Auflageinstrumente des Staates, wie etwa Gebote, Verbote, Genehmigungen, Zulassungen etc.

(2) Ökonomische/marktorientierte Instrumente: Das können Abgaben, Umweltsteuern, Emissionslizenzen, Glockenprinzipien (bubble), Finanzhilfen, Verhandlungsregelungen (Branchenabkommen) Öko-Kennzeichnungen, Haftungsregelungen oder Maßnahmen der öffentlichen Beschaffungspolitik sein.

(3) Überzeugungsinstrumente: Hierbei handelt es sich um "Angebote" der zuständigen Behörden an die Adressaten von Maßnahmen oder an die Gesellschaft allgemein. Grundkennzeichen ist, daß ihre Annahme auf Freiwilligkeit beruht. Dazu können Umweltberatung, Umweltausbildung, Umwelterziehung, Umweltinformationen gehören, aber auch Dialoge, Diskurse und Verhandlungsangebote.

Die Beispiele pro Instrumententypus ließen sich vermehren. Die Trennungslinie zwischen ihnen ist nicht immer scharf, teilweise gibt es fließende Übergänge. Ein Blick in die Realität zeigt, daß regulative Instrumente in allen Industrieländern, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, überwiegen. Hieran wird schon seit langem Kritik geübt: Man



spricht von einer Normen- und Gesetzesflut, die selbst von Umweltrachts-  
 experten nicht mehr überblickt werden kann; es ist auch von Staatsüber-  
 lastung und Wirtschaftsstrangulierung die Rede. Besonders Ökonomen kri-  
 tisieren die negativen ökonomischen Effekte der regulativen Politik.  
 Hierzu gab es gerade in den achtziger Jahre eine hitzige Debatte, die  
 inzwischen jedoch weitgehend abgekühlt ist. Die Streitenden, die entwe-  
 der prononcierte Befürworter ökonomischer Instrumente oder aber Vertei-  
 diger der regulativen (insbesondere staatlichen) Politik waren, sind zu  
 einem salomonischen Kompromiß gelangt. Sie haben sich darauf geeinigt,  
 daß ein intelligenter "Instrumentenmix" wohl der beste Weg für eine er-  
 folgreiche Umweltpolitik ist. Durch regulative Maßnahmen sollen insbe-  
 sondere Gefahrensituationen (etwa durch Verbote) schnell behoben werden,  
 ansonsten soll durch staatliche Normen und Direktiven ein Minimalrahmen  
 abgesteckt werden, innerhalb dessen dann den Wirtschaftssubjekten größt-  
 mögliche Flexibilität belassen werden soll. Im Zuge dieser Diskussion  
 erlangten bis dahin wenig beachtete Instrumente zunehmend Prominenz. Es  
 handelt sich dabei überwiegend um sogenannte alternative Regelungsver-  
 fahren, die insofern "alternativ" zu den konventionellen Instrumenten  
 gesehen werden, als sie konsensorientiert sein sollen. Hierzu gehören  
 insbesondere Dialoge, Verhandlungslösungen, Kooperationsformen und au-  
 ßergerichtliche Konfliktregelungsverfahren (etwa Schlichtungs- und Medi-  
 ationsverfahren). Nicht nur in der umweltpolitiktheoretischen Diskussion  
 gibt es eine stark gewachsene Präferenz für solche neuen Instrumente,  
 auch in der umweltpolitischen Praxis steigt die Vorliebe hierfür. Die  
 berühmten "Runden Tische" können als eine andere Bezeichnung für alter-  
 native Konfliktregelungsverfahren gesehen werden.

### **III. Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik**

Aus der Analyse der umweltpolitischen Entwicklungsverläufe und des In-  
 strumentariums entwickelter kapitalistischer Industriestaaten schälen  
 sich einige Instrumente, Strategien oder Ansätze als besonders wirksam  
 für eine in mittel- und längerfristiger Perspektive erfolgreiche Umweltpolitik -  
 gemessen an den zuvor dargelegten Evaluationskriterien - her-  
 aus. Diese Basiselemente haben zudem den Vorteil, daß sie die politische  
 Akzeptanz von Umweltmaßnahmen in aller Regel erhöhen und schonend mit  
 der knappen umweltpolitischen Ressource "Glaubwürdigkeit" umgehen, ja

eher zu ihrer Regenerierung beitragen. Im folgenden stelle ich drei solcher Basiselemente dar, die ich aus der Analyse der Umweltpolitik der EG-Mitgliedsländer, der Schweiz, Österreichs und Japans gewonnen habe.

### (1) Transparenz

Informationen über Umweltentwicklungen sind wichtiger Rohstoff einer erfolgreichen Umweltpolitik. Die problemorientierte und vorausschauende Erhebung von Umweltdaten sowie eine aktuelle, kontinuierliche, wahrhaftige und verständliche Berichterstattung hierüber sind grundlegende Voraussetzungen für gezielte umweltpolitische Maßnahmen der zuständigen Behörden und für die Möglichkeit der Bürger, die Qualität ihrer Umwelt wie auch der Umweltpolitik beurteilen zu können. Je besser die Informationslage ist, desto günstiger sind die Bedingungen für zielbezogenes umweltpolitisches Engagement der Bürger und langfristorientierte Maßnahmen der zuständigen Behörden.

Ein hoher informationeller Standard löst auch Steuerungsimpulse aus, die kostenmäßig aufwendigere Kontrollmaßnahmen, etwa formalisiert-bürokratischer Art, vielfach und in effizienterer Weise ersetzen können. Er vermindert zudem die in der theoretischen Diskussion einzelner ökonomischer Instrumente der Umweltpolitik nicht ausreichend berücksichtigte Problematik der sogenannten Transaktionskosten. Dazu zählen zum Beispiel Informations-, Planungs-, Verwaltungs-, Überwachungs- und Vollzugskosten bei der Anwendung umweltpolitischer Instrumente. Ein gut ausgebautes Informationssystem ist generell Grundbedingung für die optimale Entfaltung flexibler, kostenminimierender Instrumente. Man könnte sogar sagen: Je geringer staatliche Kontrolle und Eingriffe sein sollen und je größer die Flexibilität für unternehmerische Entscheidungen zu Umweltschutzmaßnahmen gehalten werden soll, desto transparenter müssen die Maßnahmen und ihre Effekte für die Öffentlichkeit sein. Anderenfalls könnten "Deregulierung" und "Flexibilisierung" leicht Gefahr laufen, zu einem bloßen Informationsspiel (schlichter: "Mauschelei") zu werden, bei dem reale Effekte für Außenstehende kaum nachprüfbar sind.

Erst eine objektive Umweltberichterstattung schafft schließlich auch die Möglichkeit, obrigkeitliche Interventionen durch den "umweltinformierten" Bürger ganz oder teilweise zu ersetzen: Nur er hat eine echte

Chance, zielrationale Steuerungsimpulse mit entsprechenden Markt- und Preiswirkungen auszulösen. Es spricht also vieles dafür, daß durch Schaffung von Transparenz die Entscheidungs- und Handlungsgrundlagen aller Aktorgruppen zur Verwirklichung einer effektiven und effizienten Umweltpolitik verbessert werden.

## (2) Partizipation

Effektive, nicht nur symbolische oder formale Partizipationsmöglichkeiten der Bürger bei umweltpolitischen Entscheidungsprozessen sind in vielen Ländern rar. Insbesondere der direkte Einfluß auf umweltbeeinträchtigende Vorhaben oder Geschehnisse vor Ort ist häufig aufgrund zentralisierter Verfahren nicht möglich oder aber mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. In Japan beispielsweise haben Bürger und Kommunalpolitiker die dort ebenfalls bestehenden rechtlichen Restriktionen (insbesondere solche, die von der Zentralregierung ausgingen) weitgehend aufgehoben, indem sie Umweltverschmutzer mittels freiwilliger Umweltschutzvereinbarungen zu Maßnahmen verpflichtet haben, die oftmals weitaus strikter sind, als das Gesetz es vorschreibt. Hierdurch wurde nicht nur der umweltpolitische Fortschritt dynamisiert, auch Innovationen bei den Politikinstrumenten kamen zustande. Gegenwärtig gibt es über 30.000 solcher Vereinbarungen. Sie sind strenger als staatliche (nationale) Vorschriften - dennoch sind sie auch bei vielen Betrieben beliebter, weil sie einzelfallbezogen sind, auf die Bedürfnisse des Unternehmens stärker eingehen können und zum "ökologischen Frieden" mit der Nachbarschaft beitragen.

Die für Japan nachgewiesene konsensbildende Wirkung von Vereinbarungen ist gerade im Hinblick auf präventive Maßnahmen als bedeutsam anzusehen, sind ihre Effekte doch häufig erst langfristig sichtbar wegen der gegenüber konventionellen Maßnahmen oftmals längeren Implementationszeiträume. In solchen Fällen wirkt es sich für privatwirtschaftliche und öffentliche Akteure günstig aus, wenn sie Langfristprogramme implementieren können, ohne auf "hektische Unruhe" im unmittelbaren gesellschaftlichen Umfeld zu stoßen.

Es mag auch daran erinnert werden, daß Partizipation ein generelles Postulat demokratischer Gesellschaftssysteme ist und Dezentralisierung

in größeren Flächenstaaten hierzu erst die geeignete Grundlage schafft. Beide Kriterien (Partizipation, Dezentralisierung) eines umweltpolitischen Subsidiaritätsprinzips können durch Umweltschutzvereinbarungen "vor Ort" erfüllt werden.

### (3) Rechtliche Waffengleichheit

Insbesondere die japanische Rechtsprechung in einigen großen Umweltprozessen der sechziger und siebziger Jahre zeigt viele Möglichkeiten auf, wie ein starres, die Umweltverschmutzer strukturell und prozessual begünstigendes Rechtssystem in Richtung auf eine stärkere Berücksichtigung ökologischer (und gesundheitlicher) Belange reformiert werden kann.

Dem japanischen Beispiel ist zu entnehmen, daß dort, wo durch beweislasterleichternde Prinzipien eine größere rechtliche Waffengleichheit zwischen Betroffenen und Umweltverschmutzern hergestellt wird, Umweltschutzmaßnahmen leichter durchgesetzt werden können. Das dabei stark ansteigende Risiko für Unternehmen, Schadensersatz leisten zu müssen, war jedenfalls in Japan ein großes Stimulans nicht nur zu Sanierungs-, sondern auch zu vorbeugenden Umweltschutzmaßnahmen. Die "ökologische Neugestaltung" alter, überkommener Rechtsprinzipien scheint deshalb ein erfolgversprechender Weg zur Förderung des Präventionsprinzips zu sein. Seit kurzem gibt es in der Bundesrepublik ein Umwelthaftungsgesetz, das zumindest tendenziell diese Richtung einschlägt.

## **IV. Ausblick: Das Vordringen alternativer, dialogorientierter Konfliktregelungsverfahren**

In allen Industrieländern mit einer längeren Tradition systematisch betriebener Umweltpolitik ist die konventionelle Umweltpolitik, trotz unbestrittener Einzelerfolge, auf steigenden Widerstand bei gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gruppen gestoßen: Sie sei zu formalistisch, zu sehr überregelt, zu inflexibel und insgesamt zu ineffizient. Darüber hinaus sei sie oftmals insofern undemokratisch, als sie den Betroffenen nur geringe Chancen gebe, ihre Anliegen durchzusetzen. Besonders bei großtechnischen, risikoträchtigen Anlagen und Vorhaben (Chemie-, Petrochemie-Industrie, Mülldeponien, Müllverbrennungsanlagen, Autobahnbau,

Flughafenbau) gibt es teilweise sehr verbissene Konflikte, die dem Konfliktniveau gleichkommen, wie es vor einigen Jahren noch im Bereich der Kernenergie vorhanden war.

Da die förmlichen Verfahren der Entscheidungsfindung und Konfliktlösung zu einem zunehmenden gesellschaftlichen Akzeptanzverlust geführt hatten und die Gefahr eines Anwachsens unproduktiver Konflikte auch im Wirtschaftsbereich und im politisch-administrativen System erkannt wurden, wuchs das Interesse an umweltpolitischen Verfahrensinnovationen in anderen Ländern (vor allem USA, Kanada und Japan). Dabei entdeckte auch die hiesige Umweltpolitik das Gespräch, den Dialog, die substantielle Partizipation und Verhandlungslösungen als Möglichkeiten, teilweise verkrustete formale Regelungsstrukturen aufzubrechen und die Umweltpolitik zu dynamisieren. In den USA, Kanada und Japan, aber zunehmend auch in der Schweiz und Österreich werden solche alternativen Konfliktregelungsverfahren mit wachsendem Erfolg eingesetzt.

Solche Verfahren können konstruiert sein als Dialoge bei politischen Zielfestlegungen (Politikdialog), als Verhandlungen unter Gleichberechtigten bei größeren Einzelfällen (etwa mit Hilfe eines Moderators), aber auch als Verhandlungen mit Hilfe eines neutralen Konfliktmittlers, dem sogenannten Mediator. Alle diese Verfahren liegen meiner Ansicht nach strukturell auf der Ebene dessen, was in vormaligen DDR-Zeiten unter dem Begriff "Runder Tisch" stattfand und in der alten Bundesrepublik mit großer positiver Aufmerksamkeit bedacht worden war.

Solche nicht-förmlichen Regelungsverfahren sind in der Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland nicht allzu verbreitet. Bislang bestand die Realisierung des "Kooperationsprinzips" - eines der drei offiziellen Grundprinzipien der bundesdeutschen Umweltpolitik; die anderen sind das "Verursacherprinzip" und das "Vorsorgeprinzip - weitgehend darin, daß Politiker und Behörden mit Einzelunternehmen oder Verbänden Absprachen und Vereinbarungen trafen (in der Literatur wurde das als "informales Verwaltungshandeln" diskutiert). Hierbei waren Drittbetroffene regelmäßig ausgeschlossen; auch die Erfolge dieser Absprachen und Vereinbarungen waren nicht immer eindeutig zu erkennen; hin und wieder kam es zu klaren Mißerfolgen (etwa bei der Vereinbarung mit der Automobilindustrie, die Abgaswerte zu senken oder dem Abkommen mit der Verpackungsin-

dustrie, den Verpackungsmüllanfall zu reduzieren). Diese Mißerfolge führten wohl auch zur Erkenntnis, daß der Staat sich nicht aus dem Umweltbereich heraushalten oder nur als "Verhandlungspartner" auftreten dürfe. Er solle, das wohl der neueste Stand der Diskussion, mit staatlichen, förmlichen Mitteln klare Ziele vorgeben, um dann durch Verhandlungen den Weg dorthin möglichst effektiv und effizient zu bereiten. Wie weit das Verhandlungssystem für die sogenannten Drittbetroffenen, etwa für Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen, geöffnet werden soll, ist derzeit noch strittig. Es besteht aber wohl Konsens darüber, daß bislang die Vertreter ökologischer Interessen nicht ausreichend berücksichtigt und einbezogen worden sind.

Ich möchte mir in diesem Zusammenhang erlauben, kurz darauf aufmerksam zu machen, daß ein Projektteam am Wissenschaftszentrum Berlin unter der Leitung von Hans-Joachim Fietkau und mir eine großangelegte Untersuchung zu den Chancen und Voraussetzungen von Mediationsverfahren in der Abfallwirtschaftspolitik in dem bei Düsseldorf gelegenen Kreis Neuss durchführt. Allgemeine Informationen hierzu können Sie den WZB-Mitteilungen Nr. 53 vom September 1991 entnehmen; die WZB-Mitteilungen sind kostenlos über die Pressestelle des WZB (Adresse s.o.) zu erhalten.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, daß die genannten alternativen Konfliktregelungs- und Verhandlungsverfahren sich für Situationen als besonders geeignet gezeigt haben, bei denen es um potentiell hoch konfliktträchtige Bereiche geht und die üblichen Streitparteien in ihren Positionen noch nicht völlig festgelegt sind, also noch keine zur Verkrustung und zum Absterben der Gesprächsbereitschaft geführte Konfliktgeschichte haben. Schließlich sind sie insbesondere dort als geeignet erkannt worden, wo experimentiert und "sozial gelernt" werden muß. Ich halte solche Verfahren deshalb vor allem in den fünf neuen Bundesländern für sehr geeignet, zu einem Basiselement der offiziellen Umweltpolitik zu werden. Das würde darüber hinaus den neuen Bundesländern die Möglichkeit geben, etwas Neues in die Umweltpolitikgeschichte der Bundesrepublik Deutschland einzubringen. Sie befänden sich damit nicht zuletzt auf dem neuesten Stand der umweltpolitiktheoretischen Diskussion.