

## Möglichkeiten und Probleme von Umweltpolitikintegration

# Auf dem Weg zum Umweltstaat

In Zeiten zunehmender staatlicher Deregulierung werden im Umweltbereich immer neue Vorschriften eingeführt. Die Funktion von Umweltpolitik gewinnt offensichtlich sektorübergreifend an Bedeutung. Doch die Umweltpolitikintegration steht in der Umsetzung vor vielfältigen Herausforderungen.

Von Martin Jänicke

Die Inanspruchnahme der Umwelt ist die Geschäftsbedingung ganzer Wirtschaftszweige. Deshalb wird die Integration von Umweltbelangen in diese Sektoren und in die entsprechenden Politikfelder als notwendiges Postulat angesehen (Lenschow 2002). Ohne eine Internalisierung der Umweltverantwortung in die Verursacherbereiche bleibt Umweltschutz bis in die Technologie hinein tendenziell additiv und auf Symptombekämpfung beschränkt. Umgekehrt bedeutet Umweltpolitikintegration die Nutzung der Kompetenz und der Innovationspotenziale der betreffenden Sektoren.

Umweltschutz als Querschnittspolitik und als ökologische Modernisierung der Staatstätigkeit ist heute ein so zentrales Aufgabenfeld geworden, dass dies auf einen Begriff hindrängt. Der Begriff des Umweltstaates erlebt in diesem Zusammenhang eine gewisse Renaissance. Er ist der theoretische Ausdruck eines widerspruchsvollen Wandels, dessen Ergebnis eine neue Basisfunktion des modernen Staates jenseits von Wirtschafts- und Sozialstaat ist.

### Der Umweltstaat: Eine neue Basisfunktion wird sichtbar

Der Begriff des Umweltstaates wurde in Deutschland Ende der achtziger Jahre von Kloepfer, Forsthoff und Hofmann eingeführt (Kloepfer 1989, Callies 2001). Danach wurde er in anderen Ländern mehrmals neu erfunden: Sei es als „ecological state“ (Dente 1998), als „green state“ (Dryzek et al. 2003) und neuerdings als „environmental state“ (Mol et al. 2003). Der Begriff macht vor allem dann Sinn, wenn er auf ressortübergreifende Querschnittsfunktionen des modernen Staates bezogen wird. Wirtschaft und Soziales sind in der Nachhaltigkeitsstrategie um eine dritte ökologische Säule ergänzt worden (Bundesregierung 2002). Aber es geht beim Umweltstaat um mehr, nämlich um übergeordnete Grundfunktionen. Diese Kerninter-

essen des modernen Staates sind in mehr als einem Ressort verankert. Innerhalb des übergreifenden formalen Rahmens des Rechtsstaates haben sich historisch mittlerweile drei solche Grundfunktionen mit Querschnittscharakter herausgebildet:

- Die wirtschaftliche Basisfunktion, historisch die älteste, betrifft die Produktionsbedingungen: die Schaffung der Infrastruktur und des regulativen Rahmens der Wirtschaft und ihrer Entwicklung. Das Eigeninteresse des Staates ist hier vor allem die Erwirtschaftung der Steuerdividende. Die ökonomische Funktion erfüllen neben dem Wirtschaftsressort auch die meisten anderen Ressorts – insbesondere Energie, Verkehr, Landwirtschaft, Bauen und Wohnen, Finanzen sowie Forschung und Bildung. Die wirtschaftliche Basisfunktion findet auch im Parteiensystem und bei den Wirtschaftsverbänden eine starke Interessenbasis.
- Die soziale Basisfunktion, der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat, betrifft im Kern die Einkommensverteilung: die soziale Sicherung und einen komplexen Mechanismus der Umverteilung (Kaelble/ Schmid 2004). Das entsprechende Eigeninteresse des Staates hat Claus Offe als „Sicherung von Massenloyalität“ bezeichnet (Offe 1973). Auch an dieser Funktion sind viele Ressorts beteiligt. Neben der eigentlichen Sozialverwaltung sind dies die Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Wohnungs- oder Bildungspolitik, aber auch der Verbraucherschutz oder die Förderung des öffentlichen Verkehrs. Auch hier hat sich im Parteiensystem und im System der organisierten Interessen eine gewisse Arbeitsteilung ergeben. Linke Parteien, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, aber auch christliche Kirchen und Parteien haben historisch am meisten zur Herausbildung dieser Basisfunktion beigetragen.
- Die ökologische Basisfunktion, der Umweltstaat, betrifft die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen im Hinblick auf negative Produktionseffekte. Eigeninteresse des Staates könnte hier neben der Sicherung von Massenloyalität vor allem die Vermeidung hoher Schadenskosten im Produktionswie im Sozialbereich sein. In jedem Fall ist der Bedeutungszuwachs der ökologischen Grundfunktion des modernen Staates offensichtlich. In den siebziger Jahren wurde in vielen Industrieländern versucht, zerstreute Einzelbereiche des Umweltschutzes in einem Ministerium zu konzentrieren. In der Folge wurden aber immer mehr Ressorts an den Aufgaben des Umweltschutzes beteiligt. Heute haben in den meisten EU-Ländern die Mehrheit der Ministerien eigene Umweltschutzabteilungen, vom Wirtschaftsministerium bis zum Außenministerium (EEA 2005: 8). In der Forschungs-, →

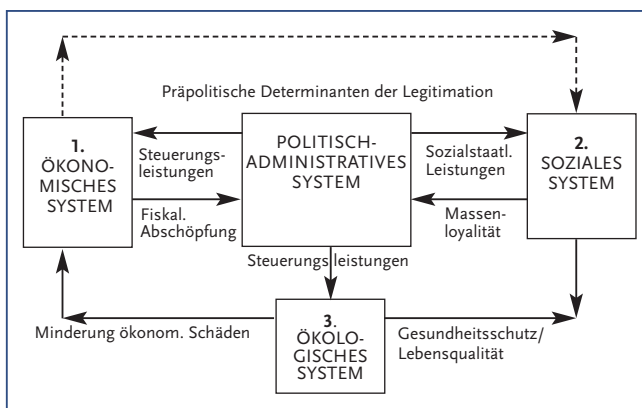
Verbraucherschutz-, Gesundheits- und Entwicklungspolitik hat die Umweltpolitik oft Verbündete. Mit der Wirtschafts-, Energie-, Verkehrs-, Agrar- oder Baupolitik steht sie meist in einem Konfliktverhältnis. Auch hier gibt es eine gewisse Arbeitsteilung. Triebkräfte der Ausdifferenzierung von Umweltfunktionen im modernen Staat sind oft grüne Parteien und die Umweltverbände, zunehmend aber auch Teile der Wissenschaft und der Wirtschaft. Die politische Bedeutung der Umweltinteressen zeigt sich an der Tatsache, dass in vielen Ländern die organisierten Umweltschützer die Zahl der Parteimitglieder übersteigen. In den Niederlanden und in der Schweiz erreichen sie die Größe der Gewerkschaften. In Deutschland gibt es über fünf Millionen Mitglieder in Umweltverbänden. Die Zahl hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die 1,5 Millionen Beschäftigten im Umweltschutz und im Bereich der erneuerbaren Energien (2004).

Im Gegensatz zum Drei-Säulen-Konzept nachhaltiger Entwicklung kann das Konzept des Umweltstaates zur Unterstreichung der Bedeutung von Umweltinteressen in „anderen“ Politiken dienen. Es kann auch die anhaltende Bedeutung von Staatlichkeit im Kontext der breiten Beteiligung nicht-staatlicher Akteure akzentuieren. Die ist gerade bei der Umweltpolitikintegration wichtig. Und schließlich kann der Begriff die anhaltende, wenn auch veränderte Bedeutung des Nationalstaates im Kontext globaler Mehrebenenpolitik hervorheben.

## Zur Funktionsbestimmung von Umweltpolitik

Claus Offe hat vor langer Zeit die wirtschaftliche und die soziale Grundfunktion des modernen Steuerstaates in eine Systematik gebracht. Sie hat den Vorzug, dass sie das staatliche Eigeninteresse an der Funktionserfüllung mit ins Bild rückt (Offe 1973). Es geht dabei um die materielle Basis der Staatstätigkeit, die „fiskalische Abschöpfung“ und um die Legitimationsbasis, die „Massenloyalität“. Beide Grundfunktionen dienen also gewissermaßen existenziellen Interessen des modernen Staates.

Abbildung 1: Drei Basisfunktionen des modernen Staates



Quelle: Jänicke 2006 in Anlehnung an Offe (1973)

In Abbildung 1 wurde das Schema übernommen und um die ökologische Grundfunktion erweitert. Das staatliche Eigeninteresse an der Erfüllung dieser neuen Funktion führt zu keinem grundsätzlich neuen, ökologischen Interessentypus. Umweltpolitik stützt vielmehr die wirtschaftliche und die sozial-legitimatorische Basis der Staatstätigkeit. Sie sichert die Wirtschaftstätigkeit und damit den Steuerertrag gegen Schadenskosten. Und sie sichert Massenloyalität nicht nur durch sozialstaatliche Leistungen, sondern nunmehr auch durch die Vermeidung von gesundheitsschädlichen Umwelteinwirkungen und Beeinträchtigungen der Lebensqualität von Bürgern. Beide, die wirtschaftlichen wie die legitimatorischen Eigeninteressen des politisch-administrativen Systems unterliegen also durch die Umweltfrage neuen, spezifischen Herausforderungen.

Es ist nicht üblich, zu errechnen, welche wirtschaftlichen Schäden ohne den Schutz der Luft, der Gewässer oder des Bodens eintreten würden. Erst neuerdings werden in der EU die Kosten umweltpolitischer Inaktivität bei einem bestimmten Regelungsgegenstand thematisiert. Studien aus den achtziger Jahren ergaben Gesamtkosten für Umweltschäden, die deutlich über der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukt lagen (Wicke 1986, Leipert 1989). Da in den siebziger Jahren bereits Maßnahmen in wichtigen Problemfeldern ergriffen wurden, kann dies als eine bereits reduzierte Schadensgröße angesehen werden. Es kann auch angenommen werden, dass der Umweltschutz der Folgejahre diese Kosten spürbar reduziert hat. Entsprechende Berechnungen existieren leider nicht, obwohl sie für die Legitimation von Umweltpolitik hoch relevant sind. Aber die Annahme über die Kosten umweltpolitischer Inaktivität führt die Vermeidung von Beeinträchtigungen für die Bevölkerung wie auch die vermiedenen Kosten für die Wirtschaft vor Augen. Das ökonomische Interesse an der Vermeidung betrieblicher und volkswirtschaftlicher Schäden durch Umweltbeeinträchtigungen kann dabei unterstellt werden.

Ohne den Gewässerschutz seit den siebziger Jahren hätten beispielsweise Chemiefirmen und Wasserwerke ihren Standort vom Unterrhein weg verlegen müssen. Die Verschmutzer am Oberrhein hätten hohe Kosten für Kontaminationen im Hafen von Rotterdam aufbringen müssen. Ohne Luftreinhaltung wären neben den Gesundheitsausgaben erhebliche Korrosionskosten zu zahlen und Wertminderungen etwa bei Grundstücken zu verkraften. Ohne die seit Beginn der siebziger Jahre ständig verschärfte umwelttechnischen Vorschriften wäre das rapide Wachstum des Straßenverkehrs kaum vorstellbar. Ohne Maßnahmen des Schallschutzes hätte das rapide Wachstum des Flugverkehrs zu unerträglichen Lärmwerten geführt und die Erweiterung von Flughäfen schließlich auch rechtlich verhindert. Ohne Abfallpolitik und die Sanierung oder Schließung von Deponien wäre die Grundwasserbelastung für die Getränkeindustrie und die Wasserwerke erheblich problematischer, als sie es derzeit ist. Ohne Störfallregelungen für Industrieanlagen wären die Unfallrisiken nicht nur für Anwohner unakzeptabel, sondern auch für Nachbarunternehmen im gleichen Gewerbegebiet kaum versicherbar. Die eingetretenen oder absehbaren

wirtschaftlichen Schäden durch den Klimawandel sind vermutlich der wichtigste und aktuellste Bereich, an dem sich die wirtschaftliche Bedeutung entsprechender Schutzmaßnahmen veranschaulichen lässt (DIW 2005).

Insgesamt kann gelten, dass industrielles Wachstum und speziell das Wachstum umweltintensiver Sektoren wie Energie, Verkehr oder Chemie nur um den Preis einer ständig erweiterten Sicherung von Umweltqualität möglich ist. Umweltpolitik ermöglicht industrielles Wachstum innerhalb kritischer Grenzen wirtschaftlicher Schadenskosten und sozialer Akzeptanz. Hierbei geht es nicht nur um aktuell erkannte Schäden, sondern auch um die langfristigen Umwelteffekte, die bei anhaltendem Industriewachstum auf höherem Niveau zu erwarten sind. Diese Schutzfunktion der Umweltpolitik im Interesse der Wirtschaft ist wichtiger als die sichtbar werdende positive ökonomische Funktion einer Steigerung von Öko-Effizienz.

Auch die soziale Funktion von Umweltpolitik lässt sich kontrafaktisch verdeutlichen. Das gilt für den Verlust an Massenloyalität, die bei anhaltendem Wachstum gesundheitsschädlicher Verfahren, Produkte und Verkehrsweisen ohne Umweltschutzmaßnahmen eingetreten wäre. Die Beeinträchtigung von Lebensqualität durch Lärm, Naturzerstörung oder Verlust vertrauter Arten wirkt in die gleiche Richtung. Bei dem rapidem Wachstum des Straßenverkehrs hat Umweltpolitik eine unerträgliche Lärm- und Abgasentwicklung verhindert (SRU 2005). Diese erheblichen Vermeidungsleistungen von Umweltpolitik gelangen ex post kaum ins öffentliche Bewusstsein und sind daher im Bereich des Assessment kein Thema. Diese Tatsache ist ein legitimatisches Handicap der Umweltpolitik. Vermutlich gelten diese Leistungen als Selbstverständlichkeit. Die umweltpolitische Schadensprävention steht aber auch im Schatten der bisher nicht vermiedenen Umweltprobleme, was ihre nachträgliche Würdigung nicht erleichtert.

Entscheidend ist, dass gerade im Umweltbereich der Staat bei jeder massiven Störung die erste Adresse ist. Alle Forderungen nach Entstaatlichung und Deregulierung haben nichts daran ändern können, dass Umweltprobleme zum Ruf nach zusätzlicher Staatstätigkeit, also mehr Umweltstaat, führen. Die große Zahl ungelöster wie auch neuer Umweltprobleme wird diesem Reiz-Reaktions-Mechanismus staatlicher Politik weiterhin einen hohen Stellenwert verschaffen.

## Umweltstaat im globalen Kontext

Während heute von einer Tendenz zum „transnationalen Sozialstaat“ (Kaelble/ Schmid 2004) gesprochen wird, betonen Autoren wie Dente (1998) und insbesondere Mol (2003) auch die Rolle des Umweltstaates im globalen Kontext. Mit der globalen Ausbreitung des Industrialismus werden die Umweltprobleme der Länder immer ähnlicher. Das schafft Anreize zur gemeinsamen Suche nach politischen Problemlösungen. Hinzu kommt die internationale Vernetzung der Sektoren: Die ökologische Modernisierung des Energie-, Verkehrs- oder Chemiesektors eines Landes ist naturgemäß Vorreiterpolitik unter den Bedin-

*„Umweltpolitik ermöglicht industrielles Wachstum innerhalb kritischer Grenzen wirtschaftlicher Schadenskosten und sozialer Akzeptanz.“*

gungen des Weltmarktes. Dabei ist der globale Wettbewerb nicht nur ein Hindernis, sondern auch eine Möglichkeit, eigenen Industrien Standortvorteile zu verschaffen. Marktfähige Umweltinnovationen starten in aller Regel auf nationalstaatlich geförderten Lead-Märkten (Jänicke/ Jacob 2004).

In Deutschland gilt dies beispielsweise für energieeffiziente Dieselmotoren und die Windenergie. Umweltfreundliche Technologien haben den speziellen Vorzug, dass sie ihrer Natur nach von vornherein ein globales Marktpotenzial besitzen. Sie treffen zugleich auf eine Nachfrage, die die Umweltverhältnisse meist früher oder später erzwingen. Das ist der Hauptgrund dafür, dass die Umweltpolitik im Zeichen der Globalisierung nicht so schlecht abschneidet wie befürchtet.

Es gibt nur wenige Politikfelder, die international so vernetzt sind wie die Umweltpolitik. In den internationalen Organisationen wiederum sind es entwickelte Pionierländer, die mit ihren Problemlösungen beispielgebend sind und den regulativen Trend bestimmen. Pionierländer sind in diesem Fall entwickelte Nationen, die auf dem Weg zum Umweltstaat weit vorangeschritten sind. In aller Regel sind diese Länder auch in hohem Maße wettbewerbsfähig. Das entspricht der Tatsache, dass die Umweltfrage den Qualitätswettbewerb der entwickelten Länder immer mehr beeinflusst. Freilich gilt dies nur dann, wenn die Probleme sich durch marktfähige Technologien lösen lassen (Jänicke 2005).

Umweltpolitikintegration, die nicht auf nachgeschaltete Technik, sondern auf einen Wandel in den umweltintensiven Sektoren setzt, verweist also auf ein äußerst komplexes Handlungsfeld.

## Umweltpolitikintegration: problematische Umsetzung

Auf dem UN-Gipfel in Rio de Janeiro wurde 1992 in der Agenda 21 der Gedanke der Umweltpolitikintegration zentral verankert (Jänicke/ Joergens 2004). Die Einbeziehung von Umweltbelangen in die unterschiedlichen Politikfelder hat auch die EU in ihrem Vertrag verankert. Die neue Verfassung hat dies →

bestätigt. Die EU ist im Übrigen mit ihren zahlreichen Klauseln, die ein hohes Umweltschutzniveau gewährleisten sollen, auf dem Weg zum Umweltstaat weiter als die Verfassungen der Mitgliedstaaten. Sektorale Umweltstrategien für die Bereiche Energie, Verkehr oder Landwirtschaft wurden von der EU 1998 im so genannten Cardiff-Prozess zum Programm erhoben. Neue Instrumente wie insbesondere die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung sind hinzugekommen. Zugleich stoßen diese Vorhaben aber auch auf erhebliche Widerstände.

Die hohe Plausibilität dieses Integrationsansatzes bedeutet nämlich keineswegs, dass er leicht zu verwirklichen ist. Die Hemmnisse sind unübersehbar. Mehr noch als der Sozialstaat bedeutet der Umweltstaat die Durchsetzung von Schutzziele gegen Widerstände. Zunächst einmal läuft das Integrationsprinzip häufig der Eigenlogik hochgradig spezialisierter Staatsverwaltungen entgegen, die tendenziell nur zur „negativen Koordination“ bereit sind. Umweltschutzmaßnahmen werden nur dann akzeptiert, wenn sie nicht in relevante Eigeninteressen des betroffenen Sektors eingreifen (Scharpf 1991). Dasselbe gilt zu meist auch für die Interessenlagen der industriellen Klientel. Die starke Inanspruchnahme der Umwelt durch bestimmte Sektoren wie Bergbau, Energie, Verkehr oder Landwirtschaft hat spezifische Ursachen. Sie betrifft massive Interessenlagen und Pfadabhängigkeiten. Das schafft für die umweltpolitische Steuerung Schwierigkeitsgrade, an denen Versuche der Umweltpolitikintegration häufig scheitern.

Die Vergangenheit des Themas Umweltpolitikintegration legt also Vorsicht und Realismus nahe, wenn es als strategische Option betrachtet wird. Angesichts erheblicher Widerstände ist es immer wieder in die Defensive geraten. Das zu bewerkstellende Pensum lässt sich als Wandel von der horizontalen zur vertikalen Politikintegration beschreiben. Herkömmlich musste Umweltpolitik als hinzugekommenes Ressort additive Politik betreiben. Den ökologisch häufig negativen Effekten ande-

*„Die erheblichen ökonomischen Vermeidungsleistungen von Umweltpolitik gelangen ex post kaum ins öffentliche Bewusstsein, und wirken so als legitimatorisches Handicap der Umweltpolitik.“*

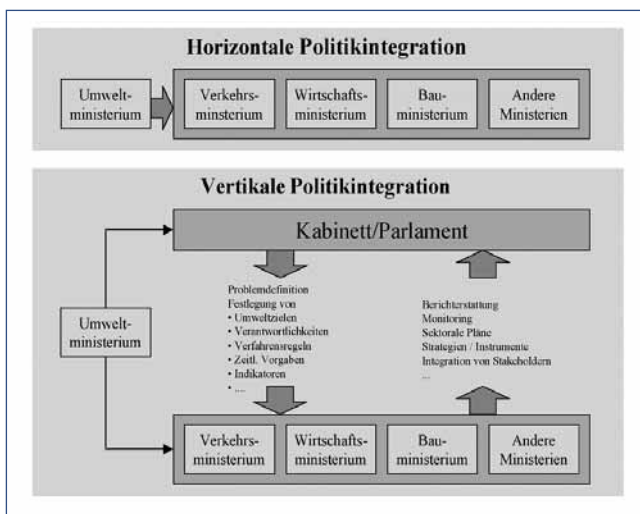
rer Ressorts wie Energie, Landwirtschaft oder Verkehr mussten Entlastungsmaßnahmen hinzugefügt werden. Dies geschah oft mit additiver Technik: dem Filter, der dem problematischen Verfahren oder Produkt hinzugefügt wird, ohne an diesem grundlegend etwas zu ändern. Der Versuch, Umweltkriterien ex ante in anderen Politiken zu verankern, musste lange Zeit von einem schwachen Umweltressort gegen starke Rivalen unternommen werden. Seit der Rio-Konferenz wird in OECD-Ländern dagegen zunehmend auf eine Führungsrolle der höheren Entscheidungsebenen hingedrängt. Plädiert wird dabei für ein ganzes Bündel von zielorientierten und berichtspflichtigen Maßnahmen.

## Fortschritte in OECD-Ländern

Trotz des hohen politischen Schwierigkeitsgrades dieses Steuerungsansatzes hat er seit 1992 international zunehmende Bedeutung erlangt. Jedenfalls sind die OECD-Länder auf diesem Weg der Umweltpolitikintegration ein ganzes Stück vorangekommen:

- Fast alle haben den Umweltschutz in der Verfassung verankert.
- Ganz überwiegend haben sie auch nationale Strategien nachhaltiger Entwicklung beschlossen. In Ländern wie den Niederlanden oder Schweden, aber auch in Japan, Neuseeland und Südkorea wurde die Umweltplanung gesetzlich institutionalisiert.
- Die meisten EU-Länder, aber auch die USA, Kanada und Südkorea, haben die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht nur für Großprojekte, sondern auch für bestimmte Politiken und Programme eingeführt. Kanada, Neuseeland, die Niederlande und Dänemark verfügen über eine spezielle Umweltbewertungsbehörde.
- Die umweltorientierte öffentliche Beschaffung spielt eine zunehmende Rolle und wurde in etwa der Hälfte der OECD-Länder eingeführt.
- Darüber hinaus hat eine Reihe von Ländern spezielle Regierungsorgane zur Koordination der Umweltpolitik geschaffen.

Abbildung 2: Von horizontaler zu vertikaler Umweltpolitikintegration



Quelle: Jänicke/ Joergens 2004.

Das gilt für das britische Greencabinet, den deutschen Staatssektretärsausschuß für nachhaltige Entwicklung sowie für den japanischen Council of Ministers for Global Environmental Conservation.

- Neben dieser wichtigen Integrationseinrichtung haben in einigen OECD-Ländern auch weichere Steuerungsformen der Wirtschafts- und Finanzstatistik, zum Beispiel green budgeting oder green accounting, Bedeutung erlangt.

Besonders die skandinavischen Länder, die Niederlande, Großbritannien und auch Kanada sowie Japan haben wichtige Schritte in Richtung auf die Umweltpolitikintegration unternommen. Auch Deutschland hat hier in den letzten Jahren deutliche Fortschritte gemacht.

## Umweltintegration als Industrie- und Strukturpolitik

Ungleich schwieriger noch als die ressortbezogenen Integrationsstrategien sind die Versuche, Industriezweige in Kooperation mit staatlichen Verwaltungen zu langfristigen Umweltstrategien zu bewegen. Dies ist eine Vorgehensweise, die unter dem Begriff des Transition Management diskutiert wird (Kemp/Loorbach 2005). Wie dieser sind auch andere Ansätze einer ökologisch orientierten Industriepolitik darauf angelegt, in umweltintensiven Industrien eine Verständigung über langfristige Umweltziele zu erreichen (De Bruijn/ Norberg-Bohm 2005, SRU 2004, Binder et al. 2001). Besonders nahe liegend ist dies bei Branchen, die nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch unter Druck geraten. Beispiele sind der subventionierte Kohlebergbau oder energieintensive Grundstoffindustrien im Zeichen hoher Energiepreise. Soweit hierbei der Versuch eines geordneten Herunterfahrens der problematischen Produktion unternommen wurde, waren zumeist Fehlschläge zu verzeichnen. Es gibt äußerst wenige Beispiele, in denen ein ökologischer Strukturwandel bei einem Wirtschaftszweig gezielt herbeigeführt werden konnte. Der Strukturwandel bei der deutschen Steinkohle kann hierfür nur mit großem Vorbehalt als Beispiel gelten. Sektorale Strukturpolitik in Bezug auf einige energie- und umweltintensive Sektoren wurde in den siebziger Jahren auch in Japan betrieben (Foljanty-Jost 1995, Jänicke et al. 1993).

Besser gelingen staatliche Strategien der ökologischen Modernisierung einer Branche (Jänicke 1984, 2000, SRU 2002, Kok 2004). Gemeint sind technikbezogene Programme, die jenseits von End-of-Pipe-Maßnahmen durch höhere Öko-Effizienz auch einen Beitrag zur Produktivitätssteigerung zu leisten vermögen. Vor allem skandinavische Länder haben diesen Weg beschritten. Zum Beispiel war die schwedische Papierindustrie Ziel solcher Maßnahmen. Dänemark hat frühzeitig mit seinen Energieprogrammen die Energieeffizienz und die Windenergie vorangetrieben. Ein neueres Beispiel ist die Strategie der anglo-walisischen Umweltagentur, für umweltintensive Industrien langfristige Umweltziele vorzuschlagen und diese mit einem Mix aus freiwilligen Vereinbarungen und Regulation umzuset-

zen. Beispielsweise werden für die Zementindustrie neun mittelfristige Ziele und 34 quantitative Indikatoren festgelegt. In der Chemieindustrie sollen unter anderem Umweltrisiken über den Produktlebenszyklus berücksichtigt und das Abfallaufkommen minimiert werden (Environmental Daily 16/11/05).

Die auf den UN-Gipfel in Johannesburg zurückgehende Programmatik „nachhaltiger Produktions- und Konsumptionsmuster“ ist wiederum ein anderer Ansatz. Hier stehen nicht die Branche sondern das Produkt und sein Lebenszyklus bis hin zu Verbrauch und Abfallentsorgung im Mittelpunkt. Nicht die miteinander konkurrierenden Unternehmen des gleichen Wirtschaftszweiges, sondern Produzenten entlang der Wertschöpfungskette sind nunmehr die Partner. Wiederum ist aber eine Reihe staatlicher Ressorts beteiligt: Wirtschaft, Forschung, Verkehr, teils in neuer Funktion als Impulsgeber oder Manager.

Ein besonders weit gehender produktbezogener Ansatz und zugleich ein Musterbeispiel für smart regulation ist das japanische Top-Runner-Programm, das Energieeffizienzstandards für 18 Produkte, darunter Automobile, vorsieht.

Tabelle 1: Das Japanische Top-Runner-Programm

- METI regulation for 18 energy using products
- The “top runner” regarding energy efficiency becomes the basis of the product standard (weighted average)
- Efficiency standard mandatory for producers and importers in the target year
- Name and shame as a intermediate instrument
- Combined regulations:
  - Green Procurement Law (2001),
  - green automobile tax,
  - annual awards for energy efficient products.
- The fulfilment of the standards “very positive” (SEPA, Sweden): several products achieve the standard before the target year (air conditioners, cars, computers, videotape recorders).
- Increased competitiveness of the products confirmed by producers.
- The potential for technological innovation and diffusion is taken into account by METI.

Quelle: Jänicke (2006) in Anlehnung an Naturvardsverket (2005)

## Perspektiven

Trotz der Hemmnisse, auf die Politikintegration allgemein und Umweltpolitik im Speziellen stößt, ist der eingetretene Wandel nicht unerheblich. Es lässt sich als These feststellen, dass Umweltintegration dem modernen Staat durch eine ähnliche Vielzahl von Gründen „aufgedrängt“ wird. So wie zuvor die Belange des Sozialstaates.

Integration bleibt auch perspektivisch ein Thema. Das gilt nicht nur etwa für das Vordringen von Umwelt-Assessments in der Gesetzgebung. Eine ganze Reihe von weiteren Integrationsmaßnahmen ist in entwickelten Industrieländern bereits vorexerziert und meist auch in den OECD-Empfehlungen aufgegriffen worden. Das gilt insbesondere für die umweltbezogene Finanzreform. Instrumente sind dabei der Abbau umweltschädlicher Subventionen und die Ausweitung von Steuern auf den Umweltverbrauch bei gleichzeitiger Entlastung des Faktors Arbeit. In Japan hat das Industrieministerium (METI) die →

*„Viele Umweltprobleme sind weiterhin nicht ausreichend, nicht auf Dauer oder überhaupt nicht gelöst worden.“*

Federführung des klimabezogenen Top-Runner-Programms und einer ehrgeizigen Recyclingstrategie.

Es mag für die Stabilität des Trends zur Umweltpolitikintegration sprechen, dass er auch nach dem Regierungswechsel in Deutschland offenbar nicht auf die rot-grüne Regierungsphase beschränkt ist. Ähnlich hat ihn die Europäische Union auch in ihrer neuen, konservativeren Konstellation nach der Erweiterung wider Erwarten vorsichtig fortgesetzt. Das gilt für die regelmäßige Nachhaltigkeitsevaluation, für die Verankerung der Bewertung von Rechtsakten nach ökonomischen, sozialen und ökologischen Kriterien, für die ressortübergreifende Klimapolitik und die vorsichtige Einführung einer Integrierten Produktpolitik.

Dies ändert nichts daran, dass viele Umweltprobleme weiterhin nicht ausreichend, nicht auf Dauer oder überhaupt nicht gelöst worden sind. Beim Klimaschutz stehen auch die EU und die entwickelten OECD-Länder erst am Anfang. So ist zu vermuten, dass der anhaltende Problemdruck – im Wechselspiel mit den Politikinnovationen einiger Vorreiterländer und ihrer internationalen Diffusion – langfristig zum weiteren Ausbau der Basisfunktion Umweltstaat führen wird.

## Literatur

- Binder, M./ Petschow, U./ Jänicke, M. (Eds.): Green Industrial Restructuring, International Case Studies and Theoretical Interpretations. New York 2001.
- Bundesregierung (Hg.): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin 2002.
- Callies, Ch.: Rechtsstaat und Umweltstaat. Tübingen 2001.
- Dente, B.: Towards Sustainability: Instruments and Institutions for the Ecological State. Paper presented at the Fifth Workshop of the Concerted Action "The Ecological State", Florence, European University Institute, May 1998.
- De Bruijn, Th./ Norberg-Bohm, V. (Eds.): Industrial Transformation – Environmental Policy Innovation in the United States and Europe. Cambridge, Mass. 2005.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (Hg.): Die ökonomischen Kosten des Klimawandels und der Klimapolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung. Berlin 2/2005.
- DIW (Hg.): Aktualisierung der Schätzungen der Beschäftigtenzahlen im Umweltschutz. Berlin 2004.
- Dryzek, J./ Downes, D./ Hunold, C./ Schlosberg, D./ Hernes, H.-K.: Green States and the Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, and Norway. Oxford 2003.
- EEA (European Environment Agency): Environmental Policy Integration in Europe. 2005. State of Play and an Evaluation Framework. EEA Technical Report No. 2 / 2005. Copenhagen.
- Foljanty-Jost, G.: Ökonomie und Ökologie in Japan – Politik zwischen Wachstum und Umweltschutz. Opladen 1995.
- Jacob, K./ Volkery, A.: Institutions and Instruments for Government Self-Regulation: Environmental Policy Integration in a Cross-Country Perspective. In: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 6, 3, 2004, P. 291-309.
- Jänicke, M.: Umweltpolitische Prävention als ökologische Modernisierung und Strukturpolitik. Berlin 1984.
- Jänicke, M.: The Ambivalence of Environmental Governance. In: Meuleman, L./ Niestroy, I./ Hey, Ch. (Eds.): Environmental Governance in Europe. Den Haag 2003.
- Jänicke, M.: Governance for Ecological Modernisation. In: Jänicke, M./ Jacob, K. (Eds.): Environmental Governance in Global Perspective. Im Erscheinen.
- Jänicke, M./ Jörgens, H./ Jörgensen, K./ Nordbeck, R.: Germany. In: OECD: Governance for Sustainable Development – Five OECD Case Studies. Paris 2002.
- Jänicke, M./ Joergens, H.: Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 3, 2004. S. 297-248.
- Jänicke, M./ Jacob, K.: Lead Markets for Environmental Innovations: A New Role for the Nation State. Global Environmental Politics, 1, 2004. P. 29-46.
- Kaelble, H./ Schmid, G. (Hg.): Das europäische Sozialmodell – Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. WZB-Jahrbuch. Berlin 2004.
- Kemp, R./ Looibach, D.: Dutch Policies to Manage the Transition to Sustainable Energy. In: Jb, Ökologische Ökonomie 4: Innovationen und Nachhaltigkeit. Marburg 2005.
- Kloepfer, M. (Hg.): Umweltstaat. Berlin, Heidelberg, New York 1989.
- Leipert, Chr.: Die heimlichen Kosten des Fortschritts. Frankfurt 1989.
- Lenschow, A. (Ed.): Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe. London 2002.
- Mol, A./ Spaargaren, G./ Bruyninckx, H./ Oosterveer, P./ van den Burg, S.: Governing Environmental Flows. Re-inventing the State in Global Modernity. Paper for the International Conference on 'Governing Environmental Flows', June 13-14, Wageningen 2003.
- Naturvårdsverket: The Top Runner Program in Japan. Stockholm 2005.
- Offe, C.: Krisen des Krisenmanagement: Elemente einer politischen Krisentheorie. In: Jänicke, M. (Hrsg.): Herrschaft und Krise. Opladen 1973.
- Scharpf, F.: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: PVS, 4/ 1991. S.621- 634.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen): Umweltgutachten 2002: Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart 2002.
- SRU: Umweltgutachten 2004: Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Baden-Baden 2004.
- SRU: SG Umwelt und Straßenverkehr. Baden-Baden 2005.
- Wicke, L.: Die ökologischen Milliarden. München 1986.

## Anmerkungen

(1) siehe Beitrag auf S.43 von Alistair Hunt in diesem Heft

## AUTOR + KONTAKT

**Dr. Martin Jänicke** ist Leiter der Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU), der Freien Universität Berlin und Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen.



FFU, Ihnestr. 22, 14195 Berlin. Tel. 030/83856688,

E-Mail: hauptmann@zedat.fu-berlin.de

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.