

Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU)

Freie Universität Berlin
Fachbereich Politische Wissenschaft

FFU-rep 98 - 1

UMWELTPOLITIK: GLOBAL AM ENDE ODER AM ENDE GLOBAL?

Über Umweltdeterminanten des Weltmarktes und
die Pionierrolle von Nationalstaaten

- zwölf Thesen -

Martin Jänicke

Vortrag, gehalten am 15. 10. 1997
auf dem 20. Kongreß der DVPW in Bamberg

FFU - Dahlem

14195 Berlin

Schwendener Straße 53

Tel. +49-(0)30-838 50 98

Fax +49-(0)30-831 63 51

FFU - Lankwitz

12249 Berlin

Malteserstraße 74-100

Tel. +49-(0)30-7792 249/50

Fax +49-(0)30-776 20 81

1 Einleitung

"Die große Industrie hat den Weltmarkt hergestellt ... Die uralten nationalen Industrien sind vernichtet worden und werden noch täglich vernichtet. Sie werden verdrängt durch neue Industrien, ... die nicht mehr einheimische Rohstoffe verarbeiten und deren Fabrikate ... in allen Weltteilen zugleich verbraucht werden ... An die Stelle der alten lokalen und nationalen ... Abgeschlossenheit tritt ein allseitiger Verkehr, eine allseitige Abhängigkeit der Nationen voneinander" (K. Marx / F. Engels: Manifest der Kommunistischen Partei, I.).

Diese Aussagen sind immerhin 150 Jahre alt. Daß der Export rascher wächst als die nationale Wertschöpfung, konnte schon frühzeitig im vergangenen Jahrhundert beobachtet werden. Auf die vom Finanzsystem ausgehende Weltwirtschaftskrise sehen wir immerhin auch schon fast 70 Jahre zurück. An den heute gängigen Globalisierungsthesen ist mithin vieles nicht neu; manches ist auch falsch.

Die verbreitete Vermutung, daß die jetzige Phase der ökonomischen Globalisierung einen Niedergang der Umweltpolitik bewirke, könnte gleichwohl richtig sein. Warum sollte der Weltmarkt die umweltpolitischen Regulierungssysteme nicht ebenso aufmischen, wie dies im Hinblick auf die Steuer-, Sozialsysteme und Einkommensverhältnisse der entwickelten Länder zu gelingen scheint (vgl. Altvater/Mahnkopf 1996; Martin/Schumann 1996; Narr/Schubert 1994)?

Die Frage ist also prüfenswert: Ist der Weltmarkt ökologisch noch steuerbar? Unterliegt der Umweltschutz dem Muster einer globalen Angleichung auf niedrigem Niveau? Dies allerdings führt rasch zu der Frage, ob und wie sich die Umweltpolitik auf der globalen Ebene entwickelt. Falls auch sie dem Prozeß der Globalisierung unterliegt, wäre zu fragen, wie sich (Politische) Ökologie und Ökonomie auf dieser Ebene zueinander verhalten.

Was die empirische Basis betrifft, beschränke ich mich auf die mir durch vergleichende Forschung vertraute Ebene der nationalen Umweltpolitik. Mich interessieren dabei die unterschiedlichen Dimensionen einer Globalisierung von Umweltpolitik, wie sie sich auf der einzelstaatlichen Ebene auswirken.

Meine Thesen stützen sich vor allem auf eine gemeinsam mit Helmut Weidner durchgeführte Untersuchung für die UN-Universität über die Umweltpolitik von 13 Ländern (mit einem statistischen Überblick über insgesamt 35 Länder; s. Jänicke/Weidner 1997). Wir wollten die Entwicklung von umweltpolitischen Handlungskapazitäten in unterschiedlichen Ländern der Welt untersuchen. Zu unserer Überraschung stießen wir vor allem auf vielfältige und massive Indizien einer raschen Globalisierung von Umweltpolitik.

Dazu nun thesenartige empirische Feststellungen:

2 Thesen

2.1 Nationale Vorreiterpolitik im Umweltschutz war immer möglich.

Nationale Vorreiterpolitik im Umweltschutz ist weiterhin möglich, ihre Bedeutung hat möglicherweise sogar zugenommen. Großbritannien war in den sechziger Jahren mit seiner (dem Londoner Smog folgenden) Luftreinhaltepolitik, verbunden mit einem relativ fortschrittlichen Gewässerschutz, noch ein etwas unprofilierter Vorreiter. Die USA und Schweden setzten im Vorfeld der Stockholmer UNO-Konferenz von 1972 international bereits markantere Maßstäbe. In den siebziger und den frühen achtziger Jahren spielte Japan diese Rolle; dessen Vorreiterrolle fiel mit einer führenden Rolle auf dem Weltmarkt der Umweltechnologien zusammen. In den achtziger Jahren - nach einer schweren Rezession - übernahm wider Erwarten die Bundesrepublik diese Führungsrolle, auch als Exporteur von Umweltschutzgütern. Ende der achtziger Jahre folgten die Niederlande und Dänemark. Beide Länder gelten auch in ihrer erfolgreichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik als Modellfälle. Besonderen Ehrgeiz im Umweltschutz entwickelt inzwischen wiederum Schweden.

Mit neuen Vorreiterländern ist unter den Schwellenländern zu rechnen. Vor allem gilt dies für Länder, bei denen die Umweltfolgen hohen Wirtschaftswachstums zugleich mit dem Übergang zu innovationsorientierten Exportstrategien und mit politischer Demokratisierung zusammenfallen (Beispiel: Südkorea, Thailand). Südkorea erklärt in seinem Umweltplan von 1995 ausdrücklich das Ziel: "From a model country of economic growth to a model country of ecologic preservation" (Ministry of Environment 1995). Auch hier soll ein ambitionierter Umweltschutz zugleich ein entscheidendes Aktivitätsfeld des Exportes eröffnen.

2.2 Die heutigen Pionierländer des Umweltschutzes sind besonders stark in den Weltmarkt integriert.

Daß der Weltmarkt keineswegs zum umweltpolitischen Immobilismus zwingt, zeigen neuerdings gerade kleinere Länder mit einer starken Weltmarktintegration: Nimmt man als Kriterium umweltpolitischer Innovation die Einführung von nationaler Umweltplanung und ökologischer Steuerreform, so können derzeit die Niederlande, Dänemark und Schweden als umweltpolitische Vorreiter gelten. Mitten in der Rezession von 1993 hat Dänemark eine umfassende ökologische Steuerreform eingeführt, während Holland seinen zweiten Nationalen Umweltplan (NEPP II) beschloß und nunmehr auf gesetzliche Basis stellte. Dies hat eine positive Wirtschaftsentwicklung seitdem keineswegs verhindert: In beiden Ländern nahm die Arbeitslosigkeit seit 1993 um etwa ein Drittel ab. Dänemark erzielt inzwischen sogar einen Haushaltsüberschuß. Schweden führte eine ökologische Steuerreform bereits 1991 ein, 1993 das umfassende Planungskonzept "Enviro 93". Interessant ist, daß diese Länder ihre ökologische Reformpolitik inzwischen eher beschleunigt haben (Holland und Schweden haben 1997 weitergehende Maßnahmen angekündigt). Eine ökologische Steuerreform und eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie hat inzwischen auch Finnland eingeführt (Ministry of the Environment 1997, EEA 1996, OECD 1997a, Jänicke et al. 1997, Jänicke/Carius/Jörgens 1997). Auch die Alpenrepubliken und neuerdings wiederum auch Südkorea (mit seiner detaillierten Umweltplanung und zahlreichen Umweltafgaben) oder Neuseeland sind heute der Gruppe umweltpolitisch eher proaktiven Länder zuzurechnen. Sie alle sind hochgradig in den Weltmarkt integriert und vom Export abhängig.

Die von der Forschungsstelle für Umweltpolitik immer wieder betonte Parallelität von umweltpolitischem und beschäftigungspolitischem Erfolg (Jänicke 1990; Binder 1996) gilt nicht zuletzt für diese kleinen, ökonomisch offenen Länder (vgl. Katzenstein 1985; McCann 1995).

2.3 Wettbewerbsvorteile durch proaktiven Umweltschutz - eine sich ausbreitende Doktrin.

Zur These von der umweltpolitischen Globalisierungsfalle ist längst eine empirisch fundierte Gegenthese entstanden: daß nämlich proaktive Umweltpolitik first-mover advantage für ein Land schaffe und eine Art technologisches Fitnessstraining bewirke. "How an industry responds to environmental problems, may, in fact, be a leading indicator of its overall competitiveness" (Porter/van der Linde 1995). Oder: "...tough regulations will stimulate innovation, making firms generally fitter and more competitive" (Wallace 1995). Bedingung hierfür ist nach Meinung dieser Autoren allerdings ein intelligenter, flexibler und innovationsfreundlicher Modus der Umweltpolitik. Unternehmensbezogen betont auch die Weltbank den "market value of environmental reputation" (Hettige et al. 1996: 1901).

Aufkommen und Breitenwirkung dieser neuen Doktrin ist ein empirisches Faktum. Eine ganze Reihe von Regierungen hat diese Position in ihrer offiziellen Nachhaltigkeitsstrategie übernommen, wie sie nach der UNCED-Konferenz von Rio (1992) üblich geworden ist. Das gilt für die amerikanische und kanadische Regierung ebenso wie etwa für die dänische, schwedische und niederländische. Nachhaltige Entwicklung ist heute in vielen Ländern zu einem wichtigen Thema innovationsorientierter Technologiepolitik geworden (OECD 1997). Auch das "grüne Image" des Landes als Wettbewerbsvorteil findet sich in nationalen Nachhaltigkeitsstrategien (Irland, Neuseeland).

Vermutlich kann diese Position eines Wettbewerbsvorteils durch ökologische Modernisierung nicht für alle Länder gleich gelten. Plausibel ist sie vor allem für technologisch hochentwickelte Volkswirtschaften, für die der Innovationswettbewerb - im Gegensatz zum Preiswettbewerb - hohe Bedeutung hat. Ein erdrückendes empirisches Material legt aber zumindest den Schluß nahe, daß eine aktive nationale Umweltpolitik sich bisher nirgends als ernsthafter Wettbewerbsnachteil erwies, Beispiele umweltpolitisch stimulierter Exporterfolge hingegen unübersehbar vorliegen (Wallace 1995, Helm 1996; Paye 1996; OECD 1996). Das Problem liegt eher in der Selektivität dessen, was dem Prozeß der ökologischen Innovation und Modernisierung zugänglich ist (Faucheux/O'Connor/Nicolai 1997). Nicht alle Umweltprobleme sind durch technische Standardlösungen zu beheben. Der allseits ungebrochen steigende Flächenverbrauch ist dafür ein anschauliches Beispiel.

2.4 Im regulativen Wettbewerb der Länder spielt der Umweltschutz eine wesentliche Rolle.

Wettbewerb findet nicht nur in ökonomischen Märkten, sondern auch in politischen Arenen statt. Ebenso sind innovative Pionierleistungen gleichermaßen bei Unternehmen wie bei Nationalstaaten, Regionen oder Städten anzutreffen. So gibt es weltweit einen regulativen Wettbewerb zwischen Ländern, bei dem der Umweltschutz eine erhebliche Rolle spielt. Der Anspruch, ein umweltpolitisches Pionierland zu sein, wird erstaunlich oft erhoben. In aller Regel dient er der innenpolitischen Profilierung von Regierungen. Vorreiterländer entwickeln aber auch internationalen Aktivitäten zur Propagierung ihrer regulativen Innovationen. Das taten die USA und Schweden in den frühen siebziger Jahren. Unter Minister Töpfer war die Bundesrepublik ein

solch dynamischer Faktor der internationale Umweltpolitikdebatte. Heute spielen u. a. Holland, Dänemark und Schweden diese Rolle. Dies ist nicht nur eine Folge von Wettbewerbsverhalten auch im Politischen: Der Vorreiter hat auch ein ökonomisches Interesse, daß seine strengeren Standards harmonisiert werden (Heritier et al. 1994).

2.5 Das Tempo bestimmen die umweltpolitisch stark regulierten Märkte.

Das Tempo der globalen Umweltpolitik bestimmen eher die hoch regulierten Teilmärkte und nicht die Nachhutländer. Das gilt für die Exportindustrien in den Schwellenländern ebenso wie für die Länder Osteuropas, insbesondere für die Beitrittskandidaten der EU. Sogar über die wichtigen Exportindustrien Japans (Auto, Elektrotechnik, Maschinenbau) wird gesagt, ihr ökologisches Innovationsverhalten sei "unmittelbar weder durch politischen noch durch gesellschaftlichen Druck ausgelöst worden, sondern durch Anpassungszwänge an veränderte Weltmarktbedingungen, insbesondere die Angst vor dem Verlust von Konkurrenzfähigkeit auf dem europäischen Markt" (Foljanty-Jost 1997: 327). Die hier bestehende Furcht vor ökologisch motivierten Exportbarrieren ist auch keineswegs unbegründet. Regelungen über Alt-Autos, Elektronikschrott oder - neuerdings - 5-Liter-Autos (die genau im Moment ihrer Einführung von der deutschen KFZ-Steuer begünstigt wurden) sind Beispiele dafür. Aus der Sicht eines Landes wie Südkorea sieht das so aus: "Imposing regulations on technology, which are guised as measures for environmental protection yet act as trade barrier, will be the international trend. Thus, domestic environmental technologies will be enhanced in order to counteract it...Korea will...strengthen environmental policy measures...to improve the quality of the environment and competitiveness of Korean companies" (Ministry of Environment 1995: 331f.).

2.6 Das Diffusionstempo umweltpolitischer Innovationen hat sich weltweit eher beschleunigt.

Umweltpolitische Handlungskapazitäten sind nicht zuletzt eine Frage der Institutionenbildung. Die globale Ausbreitung derartiger Institutionen in Ländern aller Schattierungen ist heute eine wesentliche Tatsache. Nationale Umweltbehörden und Umweltministerien entstanden in Vorreiterländern erstmals Ende der sechziger Jahre. Inzwischen haben alle Industrieländer eine dieser Institutionen eingeführt, als letztes Land vollzog Spanien 1996 diesen Schritt. In Drittweltländern vollzog sich dieser Diffusionsprozeß meist erst in den achtziger Jahren, dann aber sehr viel rascher. Heute haben fast alle der von uns erfaßten 35 Länder einen regelmäßigen Umweltbericht. Zwei Drittel von ihnen haben den Umweltschutz in der Verfassung verankert und ebenso viele ein nationales Basisgesetz für dieses Politikfeld.

In den neunziger Jahren hat sich die Diffusion neuer Umwelt-Institutionen beschleunigt. Die auf der Rio-Konferenz 1992 (Agenda 21) empfohlene nationale Umweltplanung bzw. Nachhaltigkeitsstrategie haben bereits zwei Drittel aller Industrieländer eingeführt (Jänicke/Carius/Jörgens 1997). Das ebenfalls in Rio initiierte Modell einer lokalen Agenda 21 haben inzwischen rund 1.800 Städte begonnen oder abgeschlossen (Zimmermann 1997). In Schweden haben alle Städte eine lokale Agenda 21 oder sind dabei sie einzuführen, selbst in Großbritannien haben 70 Prozent der Städte diese Planung begonnen oder vollzogen (Jänicke/Weidner 1997). In den Niederlanden implementiert etwa ein Drittel der Kommunen die Agenda 21. Hier geht es, wohl gemerkt, um das Tempo ihrer Ausbreitung, nicht um die bisherige Effektivität dieser Institutionen.

Das Diffusionstempo umweltpolitischer Einrichtungen in der Welt ist größer als seinerzeit das der Institutionen des Sozialstaates. Es ist auch offenbar nicht langsamer als dasjenige technischer Innovationen. Während diese sich oft erst mit langen Verzögerungszeiten über horizontale Diffusions- und Nachahmungsprozesse ausbreiten, bedient sich die politische Innovation - jedenfalls im Umweltbereich - in großem Umfang vertikaler Diffusionsmechanismen (vgl. Kern 1997): des UN-Systems, OECD, der EU und anderer internationaler Einrichtungen.

2.7 Globale Konvergenz der umweltpolitischen Muster.

Die Folge solcher Diffusionsprozesse ist eine rasche globale "Politikangleichung" (**policy convergence**), unabhängig von Unterschieden nationaler Politikstile. Die von uns untersuchten Länder weisen eine zunehmende Ähnlichkeit der umweltpolitischen Institutionen, Gesetze und Strategien auf. Hier vollzieht sich so etwas wie globales Politiklernen. Selbst der Wandel des vorherrschenden Politikmusters vollzieht sich in der Mehrheit der Länder parallel: Am Anfang dominieren überall staatliche Auflagenpolitik, Hochschornsteinpolitik und die nachgeschaltete Filtertechnik. Der Wandel hin zu weicheren Instrumenten wie Umweltabgaben oder informationellen Steuerungsformen erfolgt ebenso im globalen Maßstab wie etwa die Einführung kooperativer Langzeitstrategien.

Insgesamt unterscheiden sich die Länder heute weniger durch das vorherrschende Muster der Umweltpolitik als durch ihre Handlungsmöglichkeiten (capacity) und Politikresultate. China und Rußland haben ein umfassendes Regelwerk des Umweltschutzes, die Probleme liegen in den Kapazitäten, der Fähigkeit zur Umsetzung. Ein Problem der umweltpolitischen Globalisierung ist die internationale Dominanz des technologieintensiven Handlungsmusters der Industrieländer.

2.8 Die globale Vernetzung staatlicher und nicht-staatlicher Umweltschutzakteure hat zugenommen.

Am auffälligsten ist der Trend zur globalen Vernetzung von Akteuren in der Umweltpolitik. Ihre Bedeutung scheint mir mindestens ebenso groß wie die der internationalen Umweltregime und keineswegs geringer als die außerordentlich wichtige Vernetzung über internationale Organisationen. Bedeutsam ist vor allem die Parallelität einer raschen globalen Diffusion *und* Vernetzung umweltpolitischer Institutionen.

Beispielsweise gilt dies für die globalen Wissensgemeinschaften in Spezialbereichen des Umweltschutzes. Es gibt mittlerweile eine beachtliche Vernetzung *auf der Ebene der Umwelt-Fachverwaltungen, globale Netzwerke der Abteilungsleiter sozusagen*. Ein Beispiel ist das Intergovernmental Panel for Climate Change. Oder das globale "Network of Green Planners", das seine Basis im niederländischen Umweltministerium hat und zu einer raschen Ausbreitung von politischen Planungskonzepten führt. Hier entstehen neue Loyalitäten und neue "Sachlogiken" jenseits der Willensbildung der nationalen Institutionen. Wo der nationale Druck gering ist oder nachgelassen hat, wird er mitunter durch diese Netzwerkstrukturen substituiert.

Eine wichtige Bedeutung haben auch die interkommunalen Netzwerke und Städtebündnisse (ICLEI oder das Klimabündnis Europäischer Städte.)

Mit dieser institutionellen Globalisierung ist auch eine international wirksame *Umwelt-berichterstattung* entstanden, die die Schwächen und Stärken einzelner Länder aufzeigt und so einen gewissen umweltpolitischen Wettbewerbsdruck erzeugt.

Die Globalisierung von Umweltpolitik ist nicht auf staatliche Institutionen beschränkt. Ausbreitung und internationale Vernetzung von *Umweltverbänden und anderen privaten Organisationen und Einrichtungen* hat sich ebenfalls in raschem Tempo vollzogen, bei internationalen Umweltregimen spielen sie eine wichtige Rolle.

Neben den Umweltverbänden gilt dies für "*grüne Wirtschaftsorganisationen*" vom Schlege des Business Council for Sustainable Development oder des Greening of Industry Network. "Grüne" Wirtschaftsaktivitäten - als "green washing" oder auch mehr - finden sich heute auch in Entwicklungsländern.

Die internationale Medienberichterstattung trägt wesentlich dazu bei, daß es einen globalen Umweltpolitikdiskurs gibt. Die Kampagne gegen Shell Nigeria ist ein Beispiel für die kommunikative Globalisierung von Umweltschutz. Ähnliches hatte schon Union Carbide im Anschluß an die Bhopal-Katastrophe erfahren: Auch Mißstände in Ländern, die weit von der Muttergesellschaft und Hauptabnehmern entfernt liegen, können in den Hauptabnehmerländern multinationaler Verursacher zu empfindlichen Einbußen führen.

Ganz wesentlich ist heute die *Globalisierung von Umweltwissenschaft*. Wissenschaftsorganisationen - wie ICSU (International Council of Scientific Unions), IGBP (International Geosphere-Biosphere Programme), WCRP (World Climate Research Programme) oder neuerdings auch das IHDP (International Human Dimensions of Global Environmental Change Programme) - und spezielle Forschungsnetzwerke spielen z. T. eine erhebliche, eigendynamische Rolle in der Umweltpolitik.

2.9 Die Dichte internationaler Umweltschutz-Regelungen hat zugenommen.

Es muß nach alledem nicht betont werden, daß die Dichte der *internationalen Regelungen* ständig zugenommen hat (Choucri 1994). Das gilt für internationale Umweltregime. Das gilt für internationale Normungen (ISO 14000, Öko-Audit). Oder international wirkende Umweltkennzeichnungen, die man heute nicht nur in west- und nordeuropäischen Ländern, sondern auch in Südkorea und anderen Newcomern unter den Industrieländern findet.

2.10 Nationale Rückschritte finden ihre Grenze im globalen Normengefüge.

Bestehende institutionelle Handlungskapazitäten des Umweltschutzes sind nur in wenigen Fällen wieder eingeschränkt worden (in den USA unter Reagan, in Großbritannien unter Margret Thatcher, in Deutschland im Zeichen der Beschleunigungsgesetze). Aber der Rückschritt findet seine Grenze in der internationalen Umweltpolitik, die ihre eigene Gesetzmäßigkeit erhalten hat.

Die Globalisierung von Umweltpolitik hat auch dazu geführt, daß heute kaum noch ein Land der Welt aus dem Normengefüge internationaler Umweltpolitik ausbrechen kann: Seit Präsident Reagan lehnen die USA internationale Umweltabkommen ab und vollziehen sie dann doch. Sie haben sich dem Basler Abkommen wesentlich widersetzt und mußten es schließlich doch akzeptieren. Interessanter noch ist das Beispiel Nigerias, das umweltpolitisch ansonsten eher als worst case anzusehen ist: Ein illegaler Import von Giftmüll löste 1988 sogar in diesem diktatorisch regierten Land eine Pressekampagne aus, die den Startpunkt nationaler Umweltpolitik markiert und anschließend zu einer aktiven Rolle der Militärregierung beim internationalen Verbot des Sondermüll-Exports aus OECD-Ländern führte.

2.11 Die Möglichkeiten des Öko-Dumping nehmen eher ab.

Eine Konsequenz der globalen Umweltpolitik-Konvergenz ist der Rückgang von Ländern, die als "pollution havens" in Frage kommen. Das zeigt nicht nur das angeführte Beispiel Nigerias. Eine neuere Weltbank-Untersuchung über das Umweltverhalten von Unternehmen in Bangladesch, Indien, Indonesien und Thailand führte zu dem Ergebnis, daß diese Länder "are fast adopting industrial pollution control standards similar to those in developed countries" (Hettige et al. 1996: 1901). Betont wird dabei - neben der Größe und Effizienz der Unternehmen - die hohe Bedeutung von "community action, or informal regulation", die weniger vom Entwicklungsstand der nationalen Umweltpolitik als vom Bildungs- und Einkommensniveau der lokalen Bevölkerung abhängt.

Abwanderungen aus umweltpolitischen Gründen sind innerhalb der OECD-Länder durch die Angleichung der Standards in diesem Bereich wenig wahrscheinlich. Für eine generelle, durch Umweltschutzkosten induzierte Abwanderung von Industrien aus hochentwickelten Ländern müßten sich a) die Umweltstandards global signifikant unterscheiden und b) die Bedeutung des Umweltschutzes als Kostenfaktor sehr hoch sein. Beide Bedingungen werden selten erfüllt (Jaffe 1995). Erklärungsbedürftig ist eher, warum umweltintensive Industrien des Grundstoffsektors (z. B. Rohstahl oder Düngemittel) sich trotz sinkender Nachfrage so hartnäckig in Westeuropa halten konnten, der globale Strukturwandel zu Lasten dieser Industrien in den entwickelten Ländern also eher behindert wurde (Jänicke/Binder/Mönch 1997).

2.12 Die Hauptverursacher ökologischer Belastungen sind Sektoren mit geringer Weltmarktverflechtung.

In der oben genannten vergleichenden Studie ergab die Frage nach den ungelösten Umweltproblemen regelmäßig die gleichen Verursacherbereiche, und eine zusätzlich durchgeführte Expertenbefragung für insgesamt 20 Länder der Welt bestätigte dies: Ungelöst bleiben weltweit vor allem die Umweltprobleme der Verursacherbereiche

- Energieversorgung,
- Straßenverkehr,
- Landwirtschaft und
- Bau.

In diesen vier Sektoren aber spielt der internationale Wettbewerb eine vergleichsweise geringe Rolle.

3 Einige Schlußfolgerungen

Es ist keine Frage, daß der einzelne Nationalstaat im internationalen Wettbewerb erheblichen Handlungsbeschränkungen unterliegt. Aber seine Fähigkeit, aus dem eher zunehmenden globalen Konsens über Umweltschutzerfordernisse auszubrechen, ist auch gesunken. Der geschwächte Nationalstaat handelt zunehmend im Kollektiv und gewinnt dadurch einiges an Einfluß zurück, wobei die internationale (Experten-) Ebene oft eigenständige Handlungsressourcen bietet. Dabei erscheint wesentlich, daß Umweltbehörden vor Ort heute nicht nur als Teil des Nationalstaates,

sondern auch als Bestandteil internationaler Regime, Netzwerke und Wissensgemeinschaften handeln.

Der Weltmarkt findet mithin zunehmend ein umweltpolitisches Pendant. Dieses bilden die Vorreiterländer (und ihre Märkte) ebenso wie das dichte Netz staatlicher und vor allem nichtstaatlicher Träger von Umweltschutzbelangen.

Die globale Umweltpolitik hat eine Eigendynamik auch gegenüber den nationalen Politiken entwickelt. Bezeichnend dafür ist, daß selbst fortgeschrittene Länder Umweltmaßnahmen im eigenen Lande mit internationalen Entwicklungen und Diskursen begründen: die Wirkung des Brundtland-Reports auf die niederländische, kanadische oder skandinavische Umweltpolitik ist dafür ein Beispiel (Jänicke/Weidner 1997).

Erklärungswürdig bleibt, daß eine für die reichen Länder problematische globale Nivellierung beim Umweltschutz weniger als bei den Lohn- und Steuersystemen zu verzeichnen ist (wenn wir die Diagnose für diesen Bereich einmal akzeptieren).

- Eine Antwort hierfür ist, daß das internationale Gefälle der Umweltstandards geringere Bedeutung hat als das Lohngefälle. Öko-Dumping ist durch die Globalisierung von Umweltpolitik zudem stärker diskriminiert als Lohndumping, oft ist es sogar ein ausgesprochenes ökonomisches Risiko in den entwickelten Märkten.

- Ein anderer Grund für die Sonderstellung des Umweltschutzes ist die Tatsache, daß dieser zunehmend mit industrieller Modernisierung, mit neuen Märkten und auch mit Produktivitätsverbesserungen verknüpft ist. Entwickelte Länder, die sich vor allem im Innovationswettbewerb zu behaupten haben, sehen sich hier in einer stärkeren Herausforderung als Länder, die vorrangig im Preiswettbewerb stehen; dort haben auch Kostendifferenzen durch traditionelle Umweltschutzmaßnahmen eine kritischere Bedeutung.

- Und schließlich zeigt sich, daß Innovationsprozesse nicht nur als betriebliche Pionierleistung, sondern auch als regulative Vorreiterpolitik von Staaten und Regionen stattfinden. Technische Umweltinnovationen gehen oft auf regulative Umweltinnovationen zurück. Oft bilden beide ein enges Interaktionsgefüge: Neue Techniken werden durch staatliche Maßnahmen gestützt. Die vielfältigen, oft versteckten Möglichkeiten, den Umweltschutz als Mittel der Standortförderung zu nutzen (faktische Handelshemmnisse eingeschlossen) bieten im Wettbewerb Chancen, die der Fiskal- und Einkommenspolitik kaum zur Verfügung stehen.

4 Restriktionen

Dies ist eine "einseitige", thesenartige Gegenargumentation gegen die, oft interessengeleitete, Ohnmachts-Erkärung nationaler Umweltpolitik im Zeichen ökonomischer Globalisierung. Es geht um den Aufweis von Hebeln des Umweltschutzes gerade auf der internationalen Ebene. Dies ist also keineswegs die frohe Botschaft von der Lösung der Umweltfrage durch politische Globalisierung. Wir sprechen hier über einen Umweltschutz, der Erfolge in aller Regel nur in den entwickelten Industrieländern und hier auch nur in Teilbereichen vorzuweisen hat; ein Umweltschutz, der in Bereichen des Flächenverbrauchs, der Boden- und Grundwasserbelastung, der Biodiversität und des Klimaschutzes gravierende Defizite aufweist. Wie unzureichend der erreichte Stand ist, zeigt die Bilanz des Jahres 1997 zur Umsetzung der Maßnahmen der UNCED-Konferenz von Rio 1992. Hier sind z. T. vernichtende Urteile laut geworden. Das hier beschriebene umweltpolitische Kapazitätswachstum bedeutet bisher nicht die Überwindung der

typischen Hase-und-Igel-Konstellation, bei der die erkannten Umweltprobleme schneller wachsen als die Handlungsfähigkeiten.

Die Frage ist nur, ob die Defizite und Restriktionen des weltweiten Umweltschutzes primär mit der globalen Entwicklung des Industriekapitalismus erklärbar sind. Hat die Bundesrepublik Deutschland wegen des Weltmarktes kein Tempo-Limit auf Autobahnen? War es die Globalisierung, die zur einseitigen Begünstigung von Kohle, Strom, PKW, Bauen oder Landwirtschaft führte? Ich meine, hier bietet die Eigenlogik nationaler industrieller Interessenkartelle die bessere Erklärung. Zur Eigenlogik industrieller Macht gehört es auch, daß sie tendenziell "alt" ist, sich nur langsam aufbaut und die innovativen Erfolgsphasen lange überdauern kann - nicht zuletzt mit Hilfe des Nationalstaates (Jänicke 1986). Die Hindernisse langfristiger Umweltstrategien liegen ganz offenbar weiterhin ganz wesentlich auf der nationalstaatlichen Ebene. Das Problem ist mangelnde Strategie- und Innovationsfähigkeit.

Zwar haben wir in der Tat einen technologischen Wandel, der, allerdings verstärkt durch das Steuersystem, den Faktor Arbeit zu dezimieren droht. Wir haben eine Arbeitsmarktsituation, die, verstärkt durch die Altersentwicklung der Bevölkerung, die Sozialsysteme tendenziell in die Finanzkrise treibt. Und beide Krisen sind - nach aller bisherigen Forschung - politisch keine gute Voraussetzung für einen proaktiven Umweltschutz von Nationalstaaten.

Hinzu kommt ein Problem des Umweltschutzes reicher Länder: Die sichtbarsten, gut politisierbaren Umweltprobleme im Sinne des Risikoparadigmas, vom Smog bis zum Fischsterben, sind einigermaßen gelöst. Aber die jetzt anstehenden Probleme (Boden, Grundwasser, Klima, Artenvielfalt) folgen einem Paradigma der schleichenden Degeneration, müssen meist durch Wissenschaft antizipiert werden und entbehren der Politikressource der schlechten Erfahrung. Die Lage des Umweltschutzes ist derzeit auch insgesamt weniger günstig als etwa in den frühen siebziger oder den späten achtziger Jahren. Wir stehen nicht unter dem Einfluß von Katastrophenmeldungen...Aber dies sind situative Restriktionen, die mit dem Weltmarkt nichts zu tun haben.

Die Globalisierungsfalle des Umweltschutzes besteht weniger objektiv, als daß sie eine Formel mit hoher Suggestionwirkung ist. Als Alibi für nationale Handlungsunfähigkeit ist sie außerordentlich wirksam. Und selbst Vertreter von Umweltorganisationen sind mitunter bereit, vor diesem scheinbaren Sachzwang zu resignieren.

Gegenüber den hochorganisierten Wirtschaftsinteressen war der Staat indes immer ein schwacher Akteur. Und von dem, was ihm durch ökonomische Internationalisierung verlorengegangen ist, hat er sich durch Globalisierung von Politik einiges zurückgeholt. Dies wäre denn auch die entscheidende Marschrichtung: "Der wachsenden Globalität gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Handlungszusammenhänge kann nur durch eine wachsende Globalität des Regierens begegnet werden" (Zürn 1996: 23). Die Weiterentwicklung von globaler Öffentlichkeit und globaler Zivilgesellschaft ist die andere Handlungsmaxime, auf die zu setzen ist.

Literatur:

- Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit 1996: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik der Weltgesellschaft. Münster.
- Binder, Manfred 1996: "Mögliche Erfolgsbedingungen der Schwefeldioxidminderung im internationalen Vergleich", in: Jänicke, Martin (Hrsg.): Umweltpolitik der Industrieländer. Berlin, S. 153-201.
- Choucri, Nazli (Hrsg.) 1994: "Global Environmental Accords: Implications for Technology, Industry and International Relations", Special Issue of: Business and the Contemporary World, Vol. VI, No. 2.
- European Environment Agency (EEA) 1996: Environmental Taxes. Implementation and Environmental Effectiveness. Copenhagen.
- Faucheux, Sylvie/O'Connor, Martin/Nicolai, Isabelle 1997: Economic Globalisation, Competitiveness, and Environment, Paper prepared for the OECD Workshop on Economic Globalisation and Environment held at Vienne, January 30-31, 1997.
- Foljanty-Jost, Gesine 1997: Die Bedeutung Japans für die internationale Umweltpolitikforschung: vom Modell zum Auslaufmodell? In: Mez, Lutz / Weidner, Helmut (Hrsg.): Umweltpolitik und Staatsversagen. Die Berliner Schule der Umweltpolitikanalyse: Kritik, Anregungen und Perspektiven, Berlin (im Erscheinen).
- Jaffe, Adam B./Peterson, Steven/Portney, Paul R./Stavins, Robert (1995): "Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing". In: Journal of Economic Literature, Vol. 33, No. 1, 132-163.
- Hettige, Memamala/Huq, Mainul/Pargal, Sheoli/Wheeler, David 1996: Determinants of Pollution Abatement in Developing Countries: Evidence from South and Southeast Asia, in: World Development, Vol. 24, No. 12, 1891-1904.
- Jänicke, Martin 1990: "Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich", Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 13. Jg., S. 213-232.
- Jänicke, Martin: Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München, Zürich 1986.
- Jänicke, Martin/Weidner, Helmut (Hrsg.) 1997: National Environmental Policies - A Comparative Study of Capacity-Building, Berlin, Heidelberg, New York etc.
- Jänicke, Martin/Mez, Lutz/Binder, Manfred/Wanke, Adreas 1997: Ökologische und wirtschaftliche Aspekte einer Energiebesteuerung im internationalen Vergleich, Forschungsstelle für Umweltpolitik/Freie Universität Berlin.
- Jänicke, Martin/Carius, Alexander/Jörgens, Helge 1997: Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern, Berlin, Heidelberg etc.
- Jänicke, Martin/Binder, Manfred/Mönch, Harald (1997): "Dirty Industries": Wandlungsmuster in Industrieländern, in: Mez, Lutz/Jänicke, Martin (Hrsg.): Sektorale Umweltpolitik. Analysen im Industrieländervergleich, Berlin.
- Katzenstein, Peter J. 1985: Small States in World Markets - Industrial Policy in Europe. New York.

- Kern, Kristine 1997: Politikintegration und -innovation in der amerikanischen Umweltpolitik. Typen der Innovationsdiffusion in Mehrebenensystemen, Ms. Forschungsstelle für Umweltpolitik / Freie Universität Berlin.
- McCann, Dermont 1995: Small States, Open Markets and the Organization of Business Interests, Aldershot.
- Martin, Hans-Peter/Schumann, Harald 1996: Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Reinbek bei Hamburg.
- Ministry of the Environment 1997: Environment-Based Energy Taxation in the Nordic Countries, Helsinki.
- Ministry of Environment 1995: Environmental Protection in Korea, Kwacheon.
- Narr, Wolf-Dieter/Schubert, Alexander 1994: Weltökonomie. Die Misere der Politik. Frankfurt/M.
- Paye, J.-C. 1996: Investing in a Clean Environment, OECD-Observer No. 198, Februar/März 1996.
- Porter, Michael E. Porter 1991: America's Green Strategy, Scientific American, April 1991.
- Porter, Michael E. / van der Linde, C. 1995: Green and Competitive, Harvard Business Review, September-November 1995, 120-134.
- OECD 1996: Integrating Environment and Economy: Progress in the 1990s. Paris.
- OECD 1997: Sustainable Development. OECD Policy Approaches for the 21st. Century.
- OECD 1997a: Environmental Taxes and Green Tax Reform, Paris.
- OECD 1997b: Globalisation and Environment. Preliminary Perspectives, Paris.
- Simonis, Udo E. (Hrsg.) 1996: Weltumweltpolitik. Grundriß und Bausteine eines neuen Politikfeldes, Berlin.
- Wallace, David 1995: Environmental Policy and Industrial Innovation. Strategies in Europe, USA and Japan. London.
- Zimmermann, Monika 1997: Lokale Agenda 21, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament v. 27. 6. 1997.
- Zürn, Michael 1996: "Globalisierung von Ökonomie und Gesellschaft", in: Fricke, Werner (Hrsg.): Jahrbuch Arbeit und Technik. Bonn.