

Angebotsorientierte Umweltpolitik

## Paradigmenwechsel erforderlich

Die Umweltpolitik in Deutschland hat in den vergangenen 35 Jahren viel erreicht, so etwa in Sachen Luft- und Wasserqualität. Dennoch ist es Zeit für einen Paradigmenwechsel – die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen müssen stärker als bisher beachtet werden. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) hat dazu Leitlinien für eine moderne angebotsorientierte Umweltpolitik ausgearbeitet.

Eine solche Politik behandelt den Umweltschutz als eine Form des Strukturwandels. Zentrale Aufgabe einer einheitlichen Wirtschafts- und Umweltpolitik muss es sein, die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass Arbeitsplätze, die diesem Wandel zum Opfer fallen, an anderer Stelle neu entstehen. Alle zur Debatte stehenden umweltpolitischen Maßnahmen werden deshalb daraufhin geprüft, welche Folgen sie für die Unternehmen haben – auch im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb. Maßgabe ist, die gesetzten Ziele mithilfe marktverträglicher Instrumente zu erreichen. So weit wie möglich sollen unternehmerische Spielräume geschaffen werden oder erhalten bleiben, um eine Vorgabe zu erfüllen. Dies geschieht zum Beispiel durch freiwillige Selbstverpflichtungen der betreffenden Branchen.

**Hubertus Bardt, Michael Hüther: Angebotsorientierte Umweltpolitik – Positionsbestimmung und Perspektiven, IW-Positionen Nr. 21, Köln 2006, 52 Seiten, 11,80 Euro. Bestellung über Fax: 0221 4981-445 oder unter: [www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)**

Gesprächspartner im IW: **Dr. Hubertus Bardt, Telefon: 0221 4981-755**  
**Prof. Dr. Michael Hüther, Telefon: 0221 4981-600**  
**Telefon zur Pressekonferenz in Berlin am 25. September:**  
**0160 90742392**

## Angebotsorientierte Umweltpolitik

# Paradigmenwechsel ist notwendig

Seit 35 Jahren ist Umweltpolitik in Deutschland ein Thema. Im Laufe dieser Zeit hat sich für die Natur einiges zum Guten gewendet. Doch aus heutiger Sicht erscheint das politische Vorgehen in vielen Fällen nicht mehr zeitgemäß. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der umweltpolitischen Maßnahmen müssen stärker als bisher beachtet werden. Daher hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) Leitlinien für eine moderne „angebotsorientierte Umweltpolitik“ ausgearbeitet.\*)

Ihre Geburtsstunde erlebte die Umweltpolitik in Deutschland 1970 mit dem Umweltschutz-Sofortprogramm der sozialliberalen Koalition. Im Jahr darauf folgte ein weiter ausgearbeitetes Umweltprogramm. Ein eigenes Ministerium für das junge Politikfeld wurde allerdings erst 1986 gegründet

– wenige Wochen nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl.

Heute ist die Umweltpolitik den Kinderschuhen wohl endgültig entwachsen und die Zeit für eine kritische Überprüfung reif. Festzuhalten ist dabei zunächst, dass in 35 Jahren politischen Augenmerks auf den Naturschutz viel erreicht wurde (Grafiken):

Seit den siebziger Jahren sind Luft und Gewässer in Deutschland deutlich sauberer geworden. Zudem produziert die Industrie weniger energieintensiv.

Der Energieeinsatz für die Herstellung einer Tonne Papier beispielsweise hat sich seit 1970 von 6.395 auf 2.539 Kilowattstunden verringert. Und je Tonne produziertem Rohstahl gelangten 2004 mit 380 Gramm sogar 92 Prozent weniger Staub in die Atmosphäre als zu Beginn der siebziger Jahre. Die gesamten Staubemissionen in Deutschland sind allein seit 1990 um 86 Prozent zurückgegangen.

In diesen Erfolgen spiegelt sich wider, dass die in erster Linie aus Grenzwertvorgaben und anderen Auflagen bestehende Umweltpolitik der siebziger und achtziger Jahre darauf ausgerichtet war, die Sünden der Vergangenheit auszubügeln. Doch die Zeiten haben sich geändert – heute gilt es, umweltpolitische Weichen für die Zukunft zu stellen.

Statt einer nach- ist nunmehr eine vorsorgende Umweltpolitik gefragt.

Fünf große Trends im Umgang mit den natürlichen Ressourcen geben dabei die Richtung vor:

**1. Nachhaltigkeit.** Der isolierte Blick auf die Umwelt wurde von der umfassenden Perspektive einer tragfähigen Zukunftsgestaltung abgelöst. Umweltpolitische, ökonomische und soziale Ziele stehen dabei gleichrangig nebeneinander. Gefragt sind Lösungsansätze, die allen drei Punkten Rechnung tragen.

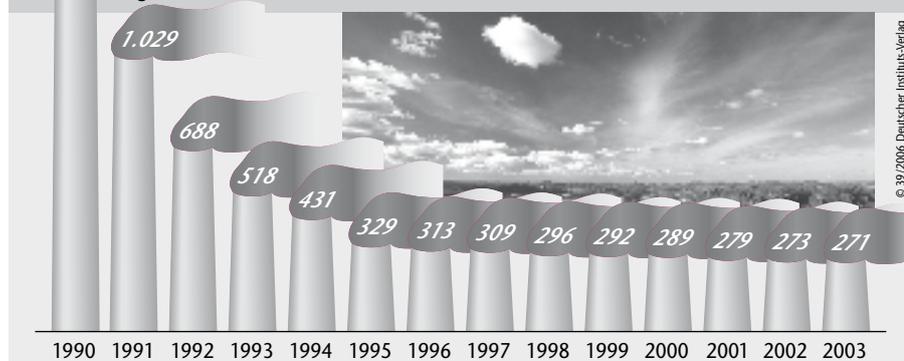
**2. Internationalisierung.** Während sich auf lokaler Ebene vieles zum Guten gewendet hat, sind die globalen Herausforderungen – etwa der Klimaschutz – noch längst nicht gemeistert. Internationale Kooperation gewinnt daher wie auf so vielen Politikfeldern auch in puncto Umweltschutz an Bedeutung.

**3. Betriebswirtschaftliche Integration.** Um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, setzte die Industrie zunächst auf so genannte End-of-Pipe-Technologien wie zum Beispiel Filter und Katalysatoren. Heute sind Umweltfragen oft ein selbstverständliches Element unternehmerischer Entscheidungen geworden.

\*) Vgl. Hubertus Bardt, Michael Hüther: Angebotsorientierte Umweltpolitik – Positionsbestimmung und Perspektiven, IW-Positionen Nr. 21, Köln 2006, 52 Seiten, 11,80 Euro. Bestellung über Fax: 0221 4981-445 oder unter: [www.divkoeeln.de](http://www.divkoeeln.de)

### Staubemissionen: Klare Luft in Deutschland

insgesamt in 1.000 Tonnen

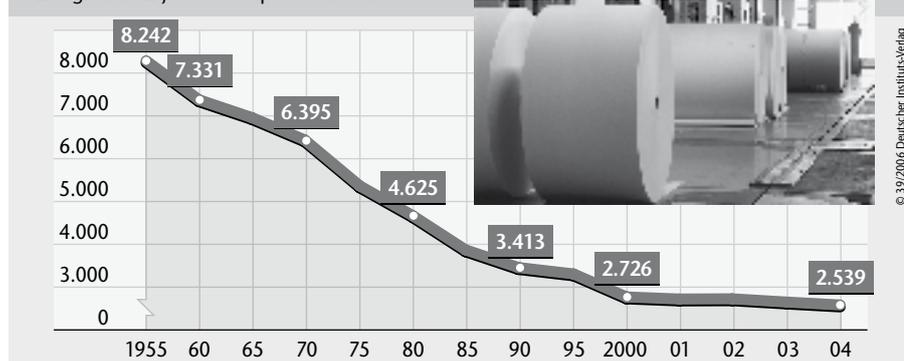


Quelle: Umweltbundesamt

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

### Papierherstellung: Weniger Energieverbrauch

Energieeinsatz je Tonne Papier in Kilowattstunden



Quelle: Verband Deutscher Papierfabriken

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

**4. Zunehmende Komplexität.** Die wichtigen Umweltprobleme dieser Tage – etwa der Treibhauseffekt oder die Feinstaubbelastung – lassen sich nicht so einfach einem Verursacher zuschreiben. Zugleich sind die Folgen nur schwer in all ihren Dimensionen zu erfassen.

**5. Ökonomisierung und Entideologisierung.** Das Bewusstsein für die natürlichen Lebensgrundlagen hat inzwischen breite Schichten der Gesellschaft erreicht. So ist es kein Wunder, dass auch die Frage nach den Kosten der Umweltpolitik stärker in den Blickpunkt rückt. Gesucht sind effiziente Instrumente und wirtschaftskompatible Lösungsansätze.

Die Leitlinien dafür steckt die „angebotsorientierte Umweltpolitik“ ab. Sie ist darauf ausgerichtet, den großen Trends der Umweltpolitik Rechnung zu tragen. Das IW-Konzept orientiert sich an der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, wie sie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ausgearbeitet hat.

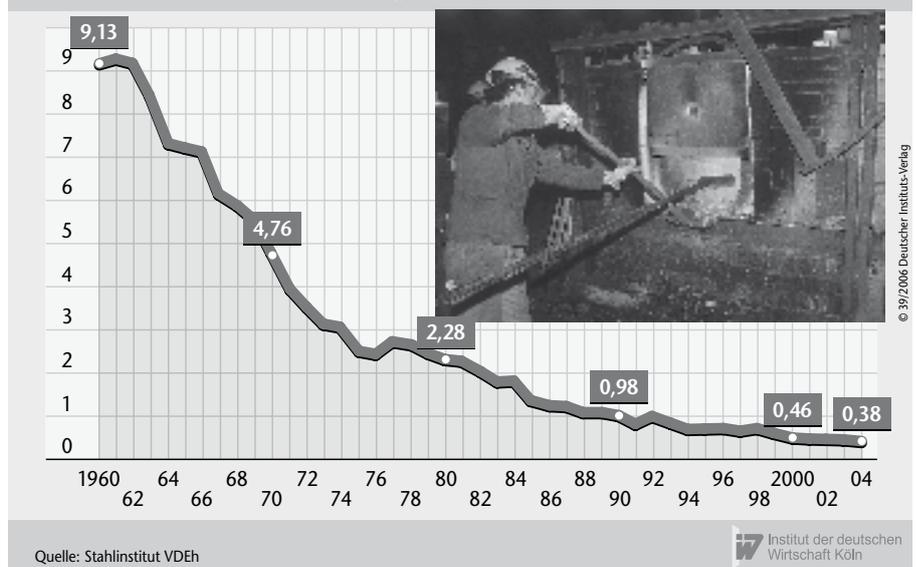
Die angebotsorientierte Umweltpolitik behandelt den Umweltschutz als eine Spielart des Strukturwandels, der die Anpassungsfähigkeit der Betriebe vor eine große Herausforderung stellt. Zentrale Aufgabe der Wirtschafts- und Umweltpolitik muss es deshalb sein, die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass diesem Wandel zum Opfer gefallene Arbeitsplätze an anderer Stelle neu entstehen können. Alle zur Debatte stehenden umweltpolitischen Maßnahmen werden daher daraufhin abgeklopft, welche Folgen sie für die Unternehmen haben. Maßgabe ist stets, die gesteckten Ziele mithilfe möglichst marktverträglicher Instrumente zu erreichen. So weit wie möglich sollen unternehmerische Spielräume geschaffen werden oder erhalten bleiben, um eine Vorgabe zu erfüllen. Dies geschieht beispielsweise in Form von freiwilligen Selbstverpflichtungen der betreffenden Branchen.

Welche Kriterien eine angebotsorientierte Umweltpolitik im 21. Jahrhundert zu erfüllen hat – Punkt für Punkt:

- **Erleichterung des Strukturwandels.** Die Unternehmen sind gefordert, auf eine ressourcenschonende Wirtschaftsweise umzustellen – teils weil Rohstoffknapp-

## Stahlproduktion: Umweltbelastung stark reduziert

Staubemissionen je Tonne Rohstahl in Kilogramm



heit und hohe Preise ihnen keine andere Wahl lassen, teils um bestehenden Gesetzen zu genügen. Damit stehen die Betriebe vor mehr oder weniger ausgeprägten Anpassungsproblemen, die wirtschaftliche Einbußen nach sich ziehen und Arbeitsplätze kosten können. Die politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen sollten so ausgestaltet sein, dass aktuelle Umweltschutzerfordernisse ohne größere Brüche zu bewältigen sind.

- **Marktwirtschaftliche Verträglichkeit.** Wie die Abfederung sozialer Risiken gehört auch die Vermeidung von Umweltschäden zur marktwirtschaftlichen Ordnung. Ziel muss es sein, dies zu möglichst geringen Kosten zu erreichen. Dazu sind marktnahe Instrumente besser geeignet als Auflagen und Verbote.

- **Keine Gegnerschaft zur Wirtschaftspolitik.** Umweltschutz und Wirtschaftsentwicklung sollten Hand in Hand gehen und nicht mehr gegeneinander stehen. Um das zu gewährleisten, sollte die diesbezügliche wissenschaftliche Politikberatung unter einem Dach stattfinden – dem des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

- **Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen.** Keines der drei Nachhaltigkeitsziele von der unversehrten Natur über die soziale Ausgewogenheit bis zur florierenden Wirtschaft sticht die beiden anderen aus. Umwelt-

schutz darf daher nicht auf Kosten der anderen beiden Komponenten der Nachhaltigkeit gehen.

- **Stärkung des Standorts im internationalen Wettbewerb.** Die hiesigen Unternehmen dürfen durch Umweltauflagen nicht übermäßig belastet werden, um gegenüber der ausländischen Konkurrenz nicht benachteiligt zu sein. Zugleich kann eine clevere Umweltpolitik aber auch dazu beitragen, innovativen Unternehmen einen Vorsprung im internationalen Wettbewerb zu verschaffen.

- **Keine nationalen Alleingänge bei globalen Umweltproblemen.** Nationale Vorreiterrollen bei nicht regional einzugrenzenden Herausforderungen können mehr sozialen und ökonomischen Schaden verursachen, als sie an ökologischem Nutzen bringen. Daher ist in diesen Fällen ein international abgestimmtes Vorgehen vonnöten.

- **Berechenbarkeit.** Ad-hoc-Umschwünge in den politischen Zielvorgaben oder den gewählten Instrumenten sowie ständig neue Regelungen erschweren den Firmen eine kontinuierliche Arbeit und eine längerfristige Planung.

- **Stärkung des Umweltbewusstseins.** Verbraucherinitiative kann viel bewirken. Umweltfreundliche Produkte werden jedoch nur akzeptiert, wenn sie nicht mit erheblich höheren Preisen oder anderen Nachteilen verbunden sind. Um dies zu gewährleisten, ist die Innovationsfähigkeit der Unternehmen gefragt.