

Der ordnungspolitische Rahmen der Umweltpolitik

Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung

Wer die umweltpolitischen Aufgaben meistern will, die vor uns stehen, muss sich nicht nur in naturwissenschaftliche Zusammenhänge einarbeiten, er muss sich auch die Frage stellen, ob die Umweltprobleme, die allen immer mehr bewusst werden, eine Folge von Mängeln unserer Wirtschaftsordnung und unserer Staatsverfassung sind. Müssen wir die Gesellschaftsordnung, in deren Schoß sich die Umweltprobleme entwickeln konnten, grundsätzlich, d. h. radikal ändern oder nur weiter verbessern und ausbauen?

Sind wir ordnungspolitisch noch auf dem rechten Weg, wenn wir schrittweise mehr Freiheit und mehr Gerechtigkeit anstreben, als sie unsere heutige Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung schon bieten? Oder sind wir bei der Verfolgung weniger wichtiger Ziele – im Vergleich zu dem überlebenswichtigen Umweltschutz – in eine ordnungspolitische Sackgasse geraten, die nie zu umweltpolitischen Erfolgen führt? Versagen die freiheitlich-demokratische Staatsordnung des Grundgesetzes und die Wirtschaftspolitik der Sozialen Marktwirtschaft im Umweltschutz mit ordnungspolitischer Notwendigkeit? Es sind nicht wenige, die den politischen Liberalismus für Umweltsünden der Vergangenheit haftbar machen und die Liberalen vom politischen Spielfeld verweisen möchten. Für sie führt der Weg zum Umweltschutz nur über eine politische Systemveränderung.

Wirtschaftliche Interessen und Umweltinteressen stehen sehr häufig in hartem Konflikt miteinander. Das gilt nicht nur für Produzenteninteressen, für Unternehmer und Arbeitnehmer, die ihre Einkommensinteressen durch kostenträchtige Auflagen im Interesse des Umweltschutzes beeinträchtigt sehen. Auch Konsumenten stehen in Interessenkonflikten, wenn sie die Preise und die Umweltfreundlichkeit von Produkten vergleichen oder sich zwischen mehr oder weniger umweltbelastenden Freizeitbeschäftigungen oder Sportarten entscheiden. Einzelwirtschaftlich betrachtet, ist der Konflikt zwischen Wirtschaftsinteressen und Umweltinteressen unbestreitbar; er wird von den Betroffenen geradezu schmerzhaft erlebt.

Langfristig betrachtet ist ein Wirtschaften gegen Umweltinteressen weder für Produzenten noch für Konsumenten sinnvoll, wenn man sie als Gesamtheit betrachtet und egoistische Ausbeutungsinteressen Einzelner als das behandelt, was sie sind, nämlich gemeinschaftsschädlich. Aus der Sicht der Volkswirtschaft oder der Weltwirtschaft ist jedes Wirtschaften, das die Regenerationsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen zerstört, unrationell und in echtem Sinne unwirtschaftlich. Jede Wirtschaftsordnung für bevölkerungsreiche und/oder hochentwickelte Industriegesellschaften hat

daher die Aufgabe, die Einzelnen sowie die Haushalte und Produktionsbetriebe, in denen sie wirtschaftlich zusammenwirken, erfolgreich anzuhalten, nur noch umweltverträglich zu wirtschaften – langfristig und weltweit gesehen, gibt es dazu keine Überlebens-Alternative! Es kann nur noch die Frage sein, welche Wirtschaftsordnung diese umweltpolitische Aufgabenstellung am besten bewältigt. Dies zu entscheiden ist vornehmste Aufgabe der Wirtschaftspolitik.

Langfristige Politik wird durch das Setzen von Ordnungen gemacht, die für das tägliche Handeln aller Mitglieder der Gesellschaft die richtigen Orientierungen geben. Eine solche richtungsweisende wirtschaftspolitische Grundentscheidung ist die Entscheidung für die Wirtschaftsordnung, die wir Soziale Marktwirtschaft nennen. Sie steht in scharfem Gegensatz zur Zentralplan- oder Zentralverwaltungswirtschaft, in der versucht wird, die arbeitsteilige Produktion hierarchisch vom Staat her zu lenken. In der Marktwirtschaft wird die arbeitsteilige Produktion mit Hilfe von freien Verträgen zwischen gleichberechtigten Individuen und Betrieben organisiert. Die Marktwirtschaft ist eine Koordinations-, keine Subordinationsordnung. Diese Ordnung nimmt den Menschen – ohne besondere moralische Voraussetzungen – so, wie er ist, aber sie ist nicht natürlich vorhanden. Sie musste vom Staat erst geschaffen werden; er muss diese Ordnung gegen widerstrebende Einzelinteressen auch ständig verteidigen. Insofern ist der Staat laufend wirtschaftspolitisch aktiv, ohne selbst über Konsum und Produktion zu entscheiden; die Bürger wirtschaften, nicht der Staat.

Die marktwirtschaftliche Trennung von Staat und Wirtschaft hat – im Gegensatz zur Staatswirtschaft – den Vorzug einer weitgehenden Neutralität des Staates und der kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinde- und Kreisverwaltungen) in den wirtschaftlichen Interessenkämpfen der Produzenten und Konsumenten. Verwaltung und Justiz können Umweltschutzinteressen besser und erfolgreicher gegenüber Wirtschaftsinteressen zur Geltung bringen, als in jeder anderen Wirtschaftsordnung. Die Ostblockländer zeigen Tag für Tag, dass die Verpflichtung des Staates auf wirtschaftlichen Erfolg – weil der Staat selbst Unternehmer ist – Umweltschutzinteressen in den Hintergrund drängt. Es ist nicht so, dass diese Industriestaaten sich den Umweltschutz nicht leisten können; so groß ist die wirtschaftliche Rückständigkeit nicht, dass sie wie die ärmsten Länder der Dritten Welt für sich die Ausrede in Anspruch nehmen könnten: »Not kennt kein Gebot!« Die Rücksichtslosigkeit gegenüber Mensch und Umwelt ist wirtschaftliches Erfolgsprinzip der Ostblockstaaten. Politische Rückständigkeit, das Verharren in überholten zentralistischen Ordnungen ist die gemeinsame Ursache mangelnder wirtschaftlicher und mangelnder Umweltschutzerfolge.

Wer gelernt hat, ordnungspolitisch zu denken, will nicht mehr, dass Staat und Kommunen selber wirtschaften, denn die Privaten können das erfolgreicher. Es ist aber nicht richtig, davon auszugehen, der Staat brauche sich nur aus der Wirtschaft zurückzuziehen und schon laufe alles bestens. Der Staat muss der Wirtschaft eine Ordnung geben, die die Ausbeutung des einen durch den anderen Menschen ebenso verhindert (Soziale Marktwirtschaft), wie die Ausbeutung der Natur durch die heute arbeitenden Menschen zulasten künftiger Generationen (Ökologische Marktwirtschaft). Es ist daher zweckmäßig, den Staat und mit ihm die Kommunen durch eine Grundgesetzänderung auf die Durchsetzung von Umweltschutzinteressen zu verpflichten. Dann kann diese Staatsaufgabe von niemandem mehr angezweifelt werden, der weiter Ausbeutungswirtschaft treiben oder als Behörde dulden möchte.

Darüber hinaus ist es unerlässlich, dass wirtschaftlich unabhängige Bürger den Staat und die Kommunen mit Hilfe unserer demokratischen Einrichtungen, durch Bürgerinitiativen und die Mobilisierung der öffentlichen Meinung und politischen Willensbildung ständig kontrollieren, dass auf allen staatlichen Ebenen mit dem Umweltschutz als Staatsaufgabe auch wirklich Ernst gemacht wird. Durch die Einrichtung der sogenannten Verbandsklage ist anerkannten Umweltschutzverbänden die Möglichkeit zu gewähren, ihr Mitspracherecht in Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren auch gerichtlich durchzusetzen. Die Staatsordnung der Ostblockländer kennt den wirtschaftlich vom Staat unabhängigen, unbequemen Bürger nicht, der die Tätigkeit der Staatsorgane so wirksam kontrollieren könnte, wie dies Einzelnen und frei gebildeten Parteien oder Bürgerinitiativen in freiheitlich-demokratischen Rechtsstaaten möglich ist.

Die freiheitlich-demokratische Staatsverfassung und die freiheitlich-soziale Marktwirtschaft garantieren nicht nur den bestmöglichen wirtschaftlichen Erfolg, sondern auch die besten umweltpolitischen Erfolge. Das wird auch auf der kommunalen Ebene konkret greifbar, z. B. wenn es um den Abfall geht. Die Erkenntnis, dass wir ökologisch den Übergang von der Abfallbeseitigung zur Abfallwirtschaft schaffen müssen, sollte Anlass sein, uns auf die Voraussetzungen wirtschaftlichen Erfolges zu besinnen:

Die Abfallwirtschaft muss eine Aufgabe von Privaten werden; sie wird von der öffentlichen Hand in der Regel nicht erfolgreich betrieben werden. Die kommunalen Behörden haben genug damit zu tun und sind dafür qualifiziert, die mit Abfall wirtschaftenden Unternehmen zu kontrollieren. Die Versuchung, mit schlechter Arbeit leicht Geld zu verdienen, wird immer groß sein; trotzdem: Wir brauchen die Phantasie und Wendigkeit risikobereiter Unternehmer, weil nur vielseitigste Technik und allerbeste Marktkenntnis – ja die Erschließung ganz neuer Märkte – abfallwirtschaftlichen

Erfolg versprechen. Wir müssen den Mut haben, mit vielen kleinen Lösungsansätzen abfallwirtschaftlich experimentieren zu lassen. Bei der öffentlichen Hand werden nur großtechnische Beseitigungslösungen (z.B. Müllheizkraftwerke) herauskommen, die abfallwirtschaftlich unbefriedigend bleiben (»Deponie in der Luft«).

Zwar wird auch der geschickteste private Abfallverwerter seine Kosten nicht allein über die Preise decken können, die er am freien Markt erlöst. Auch er braucht »Subventionen«, d.h. Kostendeckungsbeiträge aus dem Aufkommen der Kommunen an Abfallgebühren; aber hier lässt sich ein subventionssenkender Wettbewerb der Abfallverwerter einrichten. Die Kommunen können das Einsammeln und Verwerten der Abfälle von Zeit zu Zeit öffentlich ausschreiben und mit den privaten Unternehmern die Qualitätsstandards und die Subventionsbedingungen neu aushandeln. Das gilt auch für die schrittweise Aufarbeitung der besorgniserregenden Altlasten. Wir müssen einen ordnungspolitischen Rahmen schaffen, der höchste Anstrengungen der Ingenieure und Kaufleute mobilisiert, um uns so kostengünstig und so rasch, wie nur möglich, von den Altlasten zu befreien.

Der Staat darf die Kommunen jedoch mit den Problemen der Abfallwirtschaft nicht alleinlassen. Er muss die wirtschaftlichen Produzenten verpflichten, ihr Wissen über die Zusammensetzung der langfristigen Gebrauchsgüter (z.B. Automobile, Kühlschränke) zur Verfügung zu stellen, damit die Abfallverwerter diese Zusammensetzung (z.B. von Kunststoffteilen) nicht erst neu erforschen müssen. Die Geheimhaltungsinteressen der Produzenten und Importeure müssen hinter ihre Auskunftsspflicht zurücktreten. Sie muss von der Markteinführung bis weit über die normale Nutzungsdauer hinaus gelten. Dazu gehört auch, dass die Produzenten langfristigen Gebrauchsgütern nicht nur eine Betriebsanleitung und eine Garantie-Urkunde, sondern auch einen »Entsorgungspass« mitgeben.

Niemand ist berechtigt, Dinge in die Welt zu setzen, die von anderen nicht wiederverwertbar oder wenigstens gefahrlos deponierbar sind, es sei denn er garantiert (evtl. abgesichert durch den Nachweis einer ausreichenden Versicherung) die jederzeitige Rücknahme. Ist die Wiederverwertung voraussichtlich nicht kostendeckend möglich, sind die Verwertungs- und Beseitigungskosten schon wie ein Pfand in den Verkaufspreis einzurechnen. Die hinterlegte Summe steht dem Abfallverwerter zu. Dadurch werden die Produzenten daran interessiert, ihre Produkte selbst zurückzunehmen. Sie können schon bei der Planung ihrer Produkte nicht nur deren Herstellung und Wartung, sondern auch ihre Aufarbeitung und schadlose Beseitigung mitbedenken. Sie können dies leichter und besser als jeder andere, weil sie ihr Produkt am besten kennen und es allein in der Hand haben, ob das Produkt »wiederverwertungsfreundlich« ist oder nicht. Es ist ein Grundprinzip

der marktwirtschaftlichen Ordnung, denjenigen verantwortlich (haftbar) zu machen, der das Problem in die Welt setzt. Die Freiheit, etwas zu tun oder zu lassen, muss stets verbunden werden mit der alleinigen Verantwortung für die Folgen.

Wer gefährliche Produktionsstätten unterhält oder gefährliche Güter transportiert usw., muss für alle Schäden aufkommen, die Mitbürger oder die Allgemeinheit (ihre Umwelt) erleiden – nicht nur im Falle des Verschuldens, sondern jeder Verursachung (Gefährdungshaftung). Es ist auch zu rechtfertigen, die Beweislast für die Ursächlichkeit umzukehren: die Geschädigten sind häufig nicht in der Lage zu beweisen, dass der Schaden, den sie haben, von der gefährlichen Anlage verursacht wurde, deren Funktionsweise und mögliche Fehler sie nicht kennen können. Der Betreiber der Anlage muss sich entlasten oder den Schaden begleichen.

In der Vergangenheit sind die Produzenten häufig vom Gesetzgeber haftungsrechtlich entlastet worden, weil man ihre Bereitschaft zu produzieren fördern wollte. Die Risiken werden durch die Verantwortungsfreiheit derjenigen, die sie noch am ehesten beherrschen können, mit Sicherheit größer. Wir müssen mit diesem Mittel der Wirtschaftsförderung unbedingt Schluss machen. Es hat zu einer unerträglichen Anhäufung von Umweltrisiken, ja von eingetretenen Umweltschäden geführt. Dieses Mittel der Wirtschaftsförderung ist, langfristig und volkswirtschaftlich gesehen, zu teuer geworden.

Wie beim Kraftfahrzeug oder bei Atomanlagen muss jede gefährliche Einrichtung mit einer Haftpflichtversicherung verbunden sein, die ausreicht, jeden eingetretenen Schaden zu begleichen. Schadenersatzansprüche würden bei »armen« Betreibern sonst ins Leere laufen. Das Versicherungsunternehmen muss berechtigt sein, regelmäßig einen »Umwelt-TÜV« mit der Risikoprüfung zu beauftragen, auf Risikovorsorge zu drängen und die unvermeidlichen Restrisiken mit Prämien zu belegen, die die Risikobeherrschung honorieren und die Risikovernachlässigung bestrafen. Im Bereich der Arbeitssicherheit haben die Berufsgenossenschaften schon viele dieser Gedanken verwirklicht und mit Hilfe der Bündelung des Sachverstandes der ganzen Branche die Beherrschung der Unfall- und Berufskrankheitenrisiken sehr erfolgreich verbessert. Weil die Kosten der Unfälle und Berufskrankheiten im Umlageverfahren von der ganzen Branche getragen werden müssen, steht der Sachverstand und Wille der ganzen Branche hinter der Risikobekämpfung. Davon sollten wir ordnungspolitisch lernen.

Es wird langer Übergangszeiten bedürfen, bis alle alten Rechte aufgehoben oder finanziell abgelöst sein werden, verschmutzte Abwässer in die Flüsse und Verbrennungsprodukte in die Atmosphäre zu leiten. Das Ziel müssen geschlossene technische Kreisläufe sein, die kein Abwasser und

keine Abluft mehr kennen, die doch immer nur schwer kontrollierbar sind. Auf dem Wege zu diesem Fernziel sind Abgaben sinnvoll, die nach der Giftlast bemessen sind und von Jahr zu Jahr steigen. Solche Abgaben regen die technische Entwicklung außerordentlich wirksam an; sie machen es lohnend, giftfrei zu produzieren und verteuern Produkte, die mit Umweltschäden verbunden sind, im Verhältnis zu umweltfreundlichen Produkten und Produktionsweisen (z. B. auch in der Landwirtschaft). Die Verteuerung ist sinnvoll, weil sie die Nachfrage nach umweltschädlichen Produkten einschränkt und auf umweltfreundliche umlenkt.

Gegen kostenträchtigen Umweltschutz wird häufig der internationale Wettbewerb ins Feld geführt. Die Verteuerung der Exporte durch Auflagen oder Abwasserabgaben ist nicht zu leugnen. Solche Art von Umweltschutz ist nicht wettbewerbsneutral. Je kleiner das Land, umso größer die Versuchung, den Umweltdreck durch Einleitung in die Gewässer und in die Luft zu exportieren und weiterhin kostengünstig für den Weltmarkt zu produzieren.

Wind und Wellen verbreiten die Umweltgifte weltweit. Es macht jedoch keinen Sinn, deshalb zu resignieren und im eigenen Land mit dem Umweltschutz gar nicht erst anzufangen. Heute betreibt nur der kleinere Teil der Menschheit moderne Industrielandschaft und industrielle Landwirtschaft. Wir können es den unterentwickelten Ländern nicht verwehren, unserem Beispiel zu folgen. Wir müssen daher sehr bald ein besseres Beispiel umweltverträglicher Industrie und Landwirtschaft vorleben.

Für die Durchsetzbarkeit umweltpolitischer Ziele ist der Beweis der Machbarkeit stets von großer Bedeutung. Der Investitionsgütermarkt der Zukunft wird weltweit die umweltfreundlichere Maschine bevorzugen. Sie wird in dem Land entwickelt und produziert werden, das im Umweltschutz allen anderen vorausseilt. Die Menschheit hat keine Überlebensalternative zu einem hochwirksamen Umweltschutz in Industrie und Landwirtschaft. Nur umweltverträgliche Produkte und Produktionsweisen können heute noch als zukunftssicher gelten.

Unterstützen können wir die umweltorientierte Umstrukturierung unseres Produktionsapparates, soweit es uns gelingt, umweltschädliche Produkte mit Verbrauchssteuern zu belegen. Sie verteuern nicht nur Inlandsprodukte, sondern auch Importgüter. Sie sind umweltpolitisch hochwirksam und doch weltwirtschaftlich wettbewerbsneutral. Da in der Marktwirtschaft die Produktion von der Nachfrage gelenkt wird, sind nachfragehemmende Verbrauchssteuern auf umweltschädliche Produkte systemkonform; sie sollten sogar von Zeit zu Zeit angehoben werden.

Viele Wirtschaftspolitiker haben ihre umweltpolitische Verantwortung all zu lange verkannt. Sie sind dem betriebswirtschaftlichen Denken der Unter-

nehmer gefolgt oder haben sich vor Nachteilen für die Exportwirtschaft gefürchtet. Mit ihrem volks- und weltwirtschaftlich unbegründbaren Widerspruch gegen viele umweltpolitisch sinnvolle Vorschläge haben sie die Gefahr heraufbeschworen, dass Bürger, die seit Jahrzehnten sehen, welche Umweltkatastrophen unsere Zukunft bedrohen, an der marktwirtschaftlichen Ordnung zweifeln, weil diese Ordnung dem wirtschaftlichen Egoismus offenbar unzureichende Fesseln anlegte.

Die Systemveränderer haben dem umweltpolitischen Anliegen noch mehr geschadet. Sie haben lange Zeit viele Bürger davon abgeschreckt, sich mit umweltpolitischen Anliegen zu beschäftigen. Es schien im Interesse der Systemerhaltung notwendig, die Umweltprobleme herunterzuspielen, für noch erträglich und hinnehmbar zu erklären. »Lieber Umweltprobleme als Systemveränderung« war die bürgerliche Parole gegen rot-grüne Systemveränderer. Das ist zwar verständlich, aber töricht, weil der umweltpolitische Handlungsbedarf täglich fast lawinenartig wächst – und damit die Gefahr von politischen Fehlentscheidungen und Kurzschlusshandlungen. Die Öffentlichkeit reagiert auf Umweltkatastrophen in den letzten Jahren oft schon hysterisch. Es ist höchste Zeit, die Sorgen ernst zu nehmen.

Wir sollten darauf achten, dass wir durch die Art und Weise wie wir umweltpolitisch ansetzen, die freiheitliche Staats- und Gesellschaftsordnung nicht beschädigen, die wir in mühsamen politischen Prozessen aufgebaut haben. Der weitverbreitete Irrtum, Marktwirtschaft und Umweltschutz seien unvereinbare Gegensätze, muss durch ein deutliches Zusammenrücken der Wirtschafts- und der Umweltpolitiker widerlegt und durch eine Aufklärungskampagne politisch unwirksam gemacht werden.

Unsere freiheitliche Ordnung ist entwicklungsfähig; es ist kein ordnungspolitischer Zufall, dass wir im Umweltschutz weltweit in der Spitzengruppe sind. Wir müssen aber noch das Vertrauen unserer umweltpolitisch zunehmend besorgten Bevölkerung gewinnen, dass wir bereits auf dem aussichtsreichsten ordnungspolitischen Weg zu den höchsten umweltpolitischen Zielen sind, die sich eine Gesellschaft setzen kann.