

Institutionelle Bedingungen zur Förderung proaktiver Strategien

Vergleichende Analyse internationaler Ansätze im
Bereich des Umweltverhaltens von Unternehmen

Martin Führ
unter Mitarbeit von Kilian Bizer, Betty Gebers und
Gerhard Roller

Sofia-Studien

zur Institutionenanalyse

Nr. 99-1

ISSN 1439-6874

ISBN 3-933795-15-X

Martin Führ, unter Mitarbeit von Kilian Bizer, Betty Gebers,
Gerhard Roller: Institutionelle Bedingungen zur Förderung
proaktiver Strategien, Vergleichende Analyse internationaler
Ansätze im Bereich des Umweltverhaltens von Unternehmen,
Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 99-1, Darmstadt
1999.

Inhaltsübersicht

Seite

Einführung	1
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	8

Teil I - Proaktive Ansätze im internationalen Rahmen

I. Umweltmanagement und Umweltaudit	12
II. Eco-Rating	26
III. Betriebliche Umweltrechnungslegung	30
IV. Umweltberichtssysteme (Toxic Release Inventory - USA)	35
V. Betriebliche Umweltschutzkonzepte (Bsp.: Massachusetts)	45
VI. Betriebliche Produkt-Ökobilanzen	60
VII. Überbetriebliche Produkt-Ökobilanzen und Produktlinienanalysen	65
VIII. Sortimentsumstellung im Handel	69
IX. Abgaben und Emissionszertifikate	77
X. Haftungsrecht als proaktives Instrument	100
XI. Verbandsklage im Umwelthaftungsrecht (Niederlande)	110
XII. Proaktive Wirkung einer Umwelthaftpflichtversicherung	114
XIII. Kreditgeberhaftung ("lender liability" - USA)	119
XIV. Wettbewerbsrecht (vergleichende Werbung)	123
XV. Umweltzeichen	128
XVI. Programmatische Festlegungen	133
XVII. Kooperationen auf Verbandsebene	140
XVIII. Kooperationen auf Firmenebene ("Green Star")	145
XIX. Lokale Umweltschutzvereinbarungen ("Good Neighbor Agreements")	151
XX. Hersteller/Nutzer-Kooperation ("Design for the Environment")	158

Teil II - Zusammenfassende Bewertung: Ansatzpunkte für proaktive Strategien

I. Umweltmanagement und umweltorientierte Unternehmensführung	163
II. Bedingungen der Vermarktung	167
III. Ermittlung und Bewertung produktbezogener Umweltwirkungen	170
IV. Umweltinformationen	173
V. Kooperationen	176
VI. Ökonomische Instrumente	179
VII. Rolle des Haftungsrechts	181
Empfehlungsübersicht - bezogen auf Handlungsebenen	183
Abkürzungsverzeichnis	186
Literaturverzeichnis	187
Schlußwort	185

Proaktives unternehmerisches Handeln

Unverzichtbarer Beitrag zum präventiven Stoffstrommanagement*

Zusammenfassung

Der Beitrag stellt innovative Instrumente vor, die geeignet sind, das Eigeninteresse der Unternehmen an überobligatorischen Umweltschutzaktivitäten zu stimulieren. Diese sog. proaktiven Strategien (unten II.) werden auf der Grundlage einer breit angelegten internationalen Recherche erläutert und im Hinblick auf ihre Wirksamkeit bewertet (III.). Die daraus abgeleiteten Schlußfolgerungen lassen sich zum Teil in "Eigenregie" der Unternehmen umsetzen, zum Teil jedoch sind veränderte gesetzliche Rahmenbedingungen erforderlich (IV.): Die Unternehmen benötigen einerseits Freiräume zur Entwicklung von Innovationen, andererseits muß der Staat klare Handlungsimpulse setzen. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Transparenz der Umweltwirkungen sowie die Kooperation mit den Anspruchsgruppen.

I. Einleitung

Wenn es darum geht, Ressourcenverbrauch und stoffbedingte Umweltbelastung auf ein Maß zu reduzieren, das als nachhaltig umweltverträgliche Wirtschaftsweise bezeichnet werden kann, muß dieses Ziel in den "Innovationsmotor" der Industrie "implantiert" werden. Denn die dazu notwendigen Umstrukturierungsprozesse treffen das "Herz" unternehmerischer Entscheidungen: die Auswahl und Gestaltung der Produkte sowie Auswahl und Gestaltung des Herstellungsverfahrens. Diese Entscheidungsprozesse liegen zwar in den Händen der Unternehmen, fallen jedoch unter bestimmten - von der Gesellschaft gesetzten und damit veränderbaren - Rahmenbedingungen; wozu ökonomische und juristische Determinanten ebenso zählen wie gesellschaftliche Wertvorstellungen.

Anders als nachsorgender Umweltschutz, der sich zumeist auf die Verlagerung der Probleme von einem Medium in ein anderes beschränkt, läßt sich die Umorientierung des Wirtschaftens in Richtung auf Nachhaltigkeit nicht "auf dem Verordnungswege" hoheitlich anordnen. Eine Stoffstromsteuerung, die Ernst machen will mit der Verwirklichung präventiver Zielsetzungen, bedarf daher Regularien und Instrumente, die den Prozeß der Entscheidungsfindung in den Unternehmen nicht zugunsten einer Sichtweise als "black box", die Schadstoffe ausstößt, ausklammert. Vielmehr gilt es, die unternehmerischen Zukunftsentscheidungen - sei es direkt, sei es indirekt - zu beeinflussen.

II. Präzisierung des Begriffs "proaktive Strategien"

Der Begriff "proaktive Strategien"¹ weist bislang keine festen Konturen auf. Im Mittelpunkt der im folgenden zugrundgelegten Begriffsbestimmung steht die Entscheidungsfindung in Unternehmen:²

Unter proaktivem Verhalten eines Unternehmens sind Maßnahmen und Programme zu verstehen, die einer Verringerung der Umweltbelastung beitragen, ohne daß dieses Verhalten direkt gesetzlich vorgeschrieben ist.

Derartige unternehmerische Aktivitäten entfalten sich nicht im luftleeren Raum, sondern werden durch die gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen bestimmt. Allgemein gesagt wird es darauf ankommen, einerseits hinreichend deutliche Steuerungssignale zu setzen, andererseits aber genügend Freiräume für innovatives Verhalten³ offen zu halten.

Ein offensives Umweltmanagement, welches zu tatsächlichen Änderungen des Unternehmensverhaltens führt, kann sich nur dann als dauerhaft tragfähig erweisen, wenn dieses Vorgehen nicht nur ethisch, sondern auch ökonomisch vorteilhaft ist. Zwar gibt es durchaus Fälle, in denen sich progressives Umweltverhalten "rechnet"; jenseits dieses Bereiches - der für sich genommen keinesfalls ausreicht, um den Kurswechsel⁴ zu einer nachhaltig verträglichen Wirtschaftsweise zu bewerkstelligen - besteht jedoch die Gefahr, daß proaktive Unternehmen von Konkurrenten mit aus Umweltsicht "rücksichtsloserem" Verhalten aus dem Markt verdrängt werden. Dementsprechend trägt der Staat die Verantwortung dafür, die Rahmenbedingungen zu setzen, daß "proaktives" Verhalten zunächst einmal ermöglicht und darüber hinaus so weit als möglich gefördert wird.

III. Proaktive Ansätze im internationalen Vergleich

Im folgenden werden aus der internationalen Diskussion innovative proaktive Ansätze vorgestellt.⁵ Aus ökonomischer Sicht sind die Bedingungen der Vermarktung der angebotenen Produkte und Dienstleistungen eine, wenn nicht die entscheidende Triebfeder unternehmerischen Handelns (unten

¹ Vgl. dazu bereits Fülgraff, Georges/Reiche, Jochen, Proaktiver Umweltschutz, in: Schenkel/Storm, Umwelt, Politik, Technik, Recht, Berlin 1990, S. 103 ff.

² Ausgeklammert bleiben daher Verhaltensweisen der öffentlichen Hand, die - etwa im Rahmen des Beschaffungswesens, bei Baumaßnahmen etc. - in eine ähnliche Richtung weisen können; siehe dazu Gebers, B./Führ, M., Ecological Behaviour of Public Bodies in Denmark, Germany and The Netherlands, Freiburg 1992.

³ Siehe dazu Schneidewind, Uwe: Ökologie und Wettbewerbsfähigkeit - Freiräume für eine nachhaltige Chemiewirtschaft nutzen, Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaft und Ökologie der Hochschule St. Gallen (ISO-HSG), Nr. 11, St. Gallen 1993.

⁴ So auch der Titel des Buches von Stephan Schmidheiny, Sprecher des Business Council for Sustainable Development (München 1992).

⁵ Siehe dazu ausführlich, Führ, M./Gebers, B./Roller, G./Bizer, K., Ansätze für proaktive Strategien zur Vermeidung von Umweltbelastungen im internationalen Vergleich, in: Enquête-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" (Hrsg.), Grundlagen des Stoffstrommanagements, Bonn 1994 (Economica Verlag, i.E.).

A.). Um eine Ausrichtung an Umweltkriterien zu ermöglichen, bedarf es der Ermittlung und Bewertung produktbezogener Umweltwirkungen (B.) sowie der Vermittlung von Umweltinformationen an die Anspruchsgruppen (C.). Proaktive Strategien können sich in besonders effektiver Form im Rahmen von Kooperationslösungen entfalten (D.). Große Bedeutung kommt schließlich der Setzung von ökonomischen Rahmenbedingungen zu (E.). Ergänzend können Haftungsregelungen zur Verstärkung proaktiver Ansätze beitragen (F.). Eine Schlüsselrolle kommt schließlich dem Umweltmanagement und der umweltorientierten Unternehmensführung zu (unten G.).

A. Bedingungen der Vermarktung

Als Schnittstelle zwischen Unternehmensstrategie und den Anspruchsgruppen kommt dem Marketing unter Berücksichtigung von Umweltaforderungen ("Öko-Marketing") eine entscheidende Rolle zu. Dabei steht außer Frage, daß eine solche Strategie jederzeit durch Fakten nachweisbar und nachprüfbar sein muß; rein plakative "Ökokampagnen" werden gerade auf den außerordentlich sensiblen Märkten für umweltorientierte Produkte nicht zu einem dauerhaften Erfolg führen. Stattdessen sind langfristig angelegte Konzepte, die auf einer allgemein anerkannten Ermittlung und Bewertung der Umweltwirkungen beruhen, erforderlich.⁶

Im Rahmen der Produktvermarktung und des Dienstleistungsangebotes eröffnen sich verschiedene Ansätze für proaktives Handeln. Als mögliche Akteure zu nennen sind hier neben den Herstellern und den Verbrauchern vor allem der Handel.

Handelsunternehmen können, wie die Beispiele der Schweizer Migros oder neuerdings der Versandunternehmen Neckermann und Otto zeigen, durch eine ökologisch ausgerichtete Sortimentspolitik einen sehr wirkungsvollen Beitrag zur Durchsetzung von ökologisch innovativen Produkten und zur Verdrängung von umweltschädlichen Produkten leisten. Voraussetzung dafür ist allerdings, eine dem proaktiven Vorgehen "angemessene" Antwort der Verbraucher. Dies wiederum setzt ein Bewußtsein der Verbraucher voraus, das proaktives Vorgehen honoriert.⁷ Hieran kann vergleichenden Werbung mit Umweltkriterien (unten 1.) sowie Produktinformation durch Umweltzeichen (2.) ebenso mitwirken wie verlängerte gesetzliche Garanzzeiten für Gebrauchsgüter (3.).

⁶ Bezogen auf einzelne Produkte oder Produktgruppen kommt der vergleichenden Bilanzierung der Umweltwirkungen eine Schlüsselrolle zu; siehe dazu unter III B.

⁷ Einen wichtigen Beitrag für die Herausbildung der Werthaltung - auf Seiten der Unternehmen wie der Verbraucher - können nationaler oder internationale umweltbezogene Zielvorgaben leisten; siehe dazu das Beispiel des niederländischen Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) 1989; dazu ausführlich Drupsten, DVBl. 1990, 189 (191 ff.) sowie die kritische Würdigung bei Glasbergen/Dieperink, Milieu en Recht 1989, 298 ff.

1. Vergleichende Werbung

Die Werbung mit Umwelteigenschaften kann den Absatz umweltfreundlicher Produkte fördern und bietet somit einen verstärkten Anreiz zur Herstellung solcher Produkte. Es empfiehlt sich daher, das Verbot der vergleichenden Werbung mit Umwelteigenschaften zu lockern.

Zwar hat das Instrument eine nur begrenzte und mittelbare Wirkung. Einer gesetzlichen Änderung dürften aber kaum ernsthafte Hindernisse im Wege stehen, da sie sowohl im Interesse der Unternehmen als auch der Verbraucher liegt.⁸ Zu dem gewünschten Ziel einer stoffflußbewußteren Wirtschaftsweise kann vergleichende Werbung aber nur dann beitragen, wenn sichergestellt wird, daß die beworbenen Produkte tatsächlich umweltverträglicher sind als diejenigen der Konkurrenten. Deshalb sollte gesetzlich festgeschrieben werden, daß die Angaben objektiv überprüfbar und wahr sein müssen. Außerdem darf sich die umweltbezogene Werbung nur auf "wesentliche Eigenschaften" des beworbenen Produktes beziehen.

2. Umweltzeichen

Auch Umweltzeichen für relativ umweltfreundliche Produkte können einen Anreiz zu proaktivem Verhalten bieten, denn die Hersteller versprechen sich Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen, nicht ausgezeichneten Produkten. Eine wichtige Voraussetzung des Erfolgs eines Zeichenprogramms ist die Akzeptanz des Zeichens beim Verbraucher. Deshalb kommt auch der Qualität der Vergabekriterien und dem Vergabeverfahren besondere Bedeutung zu. Das deutsche und das kanadische Vergabemodell trägt dem weitgehend Rechnung.⁹ In der Praxis erweist sich jedoch die Teilnahme von Vertretern der Verbraucherschutz- und Umweltschutzorganisationen als schwierig. Für diese Organisationen ist es regelmäßig ein Problem, Vertreter in die Beteiligungs- und Entscheidungsgremien zu entsenden. Dadurch entsteht ein Ungleichgewicht in der Interessenvertretung zwischen der Industrie einerseits und den Verbraucher- und Umweltverbänden andererseits. Diesem Mißstand könnte durch eine gesetzliche Regelung, die eine angemessene Vergütung für derartige Tätigkeiten vorsieht, zumindest teilweise abgeholfen werden. Die Kosten könnten aus den Beiträgen für die Verwendung des Zeichens gedeckt werden.

Die Grenzen umweltbezogener Kennzeichnung liegen dort, wo die von bestimmten Stoffen ausgehenden Gefährdungen ein Verbot dieser Stoffe indizieren. In diesen Fälle kann es kontraproduktiv sein, lediglich Produkte, die eine geringere Schädigungseignung aufweisen, mit dem Umweltzeichen zu versehen.

⁸ Zudem dürfte durch eine Änderung der EG-Richtlinie zur vergleichenden Werbung (vgl. KOM(91) 147, Abl. C 337 v. 21.12.1992, S. 137) eine Anpassung des bundesdeutschen Rechts ohnehin erforderlich werden.

⁹ Siehe Roller, Der "Blaue Engel" und die "Europäische Blume", EuZW 1992, S. 499 (503); Walker, Le label écologique au Canada, in: Jadot/de Sadeleer: Le Label écologique et le droit, Brüssel 1992, S. 19.

Eine offenkundige Schwäche der Umweltzeichen ist generell ihr geringer Informationswert. Der Konsument erhält keine genaue Angabe über die Auswirkungen des Produkts, sondern nur die allgemeine Aussage: "relativ umweltfreundlich". Die Bewertungskriterien sind für normale Kunden praktisch nicht zugänglich. Für bestimmte Produkte sollte deshalb erwogen werden, Produktinformationen beizufügen. Diese sollten in übersichtlicher Form und nach einheitlichen Vorgaben erstellt werden, um den Verbrauchern rasch einen Vergleich der Umweltwirkungen zu ermöglichen.

3. Gesetzliche Garantiezeiten

Da das ökonomische Interesse der Marktanbieter in der Regel dahin geht, die Lebensdauer von Produkten zu verkürzen, um wiederum Neuwaren absetzen zu können, sollten auf gesetzlichem Wege zwingende Garantiezeiten vorgesehen werden. Innerhalb dieses Zeitraumes muß der Hersteller auftretende Mängel auf eigene Kosten beheben.

Damit tritt eine Risikoverlagerung ein, die bewirkt, daß derjenige, der die Produktgestaltung und Materialauswahl bestimmen kann, Aspekte der Langlebigkeit gebührend berücksichtigt. Es besteht daher ein Anreiz, hochqualitative und reparaturfreundliche Produkte zu entwickeln und auf den Markt zu bringen. Im Ergebnis stünde eine verursachergerechte und marktkonforme Ergänzung der Rücknahmepflicht der Produkte zur Verfügung.

Die Einführung gesetzlicher Garantiefrieten vereint verschiedene Zielsetzungen:

- Sie leistet einen erheblichen Beitrag zur Verringerung des Stoffdurchsatzes und der Abfallvermeidung.
- Sie entwickelt eine Anreizwirkung auf Seiten der Anbieter, Entwicklungschancen in Richtung auf langlebige Produkte zu nutzen.
- Die Marktchancen hochqualitativer Produkte werden deutlich verbessert.
- Es werden Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich geschaffen; diese zudem in den Regionen, in denen die Güter genutzt werden.
- Die Regelung ist marktkonform und dürfte auch nicht mit EG-Recht in Konflikt geraten.

Gesetzliche Garantiezeiten sollten - wegen der notwendigen Entwicklungsarbeiten einerseits sowie aufgrund des damit verbundenen Strukturwandels andererseits - nicht von heute auf morgen wirksam werden, sondern erst nach einer Übergangsfrist, die bei drei oder fünf Jahren liegen könnte. Die Dauer der Garantiezeiten sollte zudem stufenweise verlängert werden.

Entscheidet sich die Politik zu einem derartigen Vorgehen, können die Anbieter bereits heute die veränderten Rahmenbedingungen in Rechnung stellen. Sie sind damit in der Lage, ihre Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen auf dieses Ziel auszurichten. In welcher Weise sie den Anforderungen gerecht werden, bleibt dem Innovationspotential der Unternehmen überlassen.

B. Ermittlung und Bewertung produktbezogener Umweltwirkungen

Will ein Unternehmen seine Entscheidungsfindung an Umweltkriterien ausrichten, bedarf es der Ermittlung und Bewertung der Umweltwirkungen. Voraussetzung dafür ist eine betriebsinterne Umweltrechnungslegung (unten 1.). Darauf aufbauend können betriebliche Umweltbilanzen und Produkt-Ökobilanzen angefertigt werden (2.). Auch auf überbetrieblicher Ebene können Produkt-Ökobilanzen und Produktlinienanalysen zur Entscheidungsfindung eingesetzt werden (3.).

1. Betriebliche Umweltrechnungslegung

Bei der betrieblichen Umweltrechnungslegung ist unterscheiden zwischen der internen Ermittlung und Auswertung einerseits sowie der Weitergabe von Informationen an Externe¹⁰ andererseits. Die Bedeutung beider Elemente für proaktives Vorgehen unterstreicht Ciba-Geigy AG in ihrem Konzern-Umweltbericht (1993, S. 16):

"Der Wunsch nach einer Umweltberichterstattung wurde ursprünglich seitens der Öffentlichkeit geäußert. Als wir dann begannen, diesem Wunsch zu entsprechen, wurde uns der gleichzeitige große Nutzen für unsere eigene Geschäftstätigkeit bewußt. Wir erhalten so einen Überblick über unsere Erfolge, Unzulänglichkeiten und Wissenslücken. Dies ist auch ein gutes Beispiel dafür, wie Nachfragen von außen eine positive Entwicklung sowohl für die Umwelt als auch für die Industrie einleiten können."

Notwendig ist die Einrichtung eines internen Umweltberichtsystems, welches Bestandteil des Umweltmanagementinstrumentariums sein sollte. Dazu noch einmal die Ciba-Geigy AG:

"SEEP (Safety, Energy and Environmental Protection Reporting) hat sich zu einem wichtigen Führungsinstrument entwickelt, das die Audits und Schulungen ergänzt sowie sinnvolle Zielvorgaben ermöglicht. SEEP erlaubt uns, Sicherheit, Energieverbrauch und Umweltschutz auf Konzernebene und auf lokalem Niveau zu messen. So entsteht eine Basis, anhand derer Prioritäten und werksspezifische Ziele bestimmt und Erfolge gemessen werden können. Wir sind überzeugt, daß konkrete werksspezifische Vorgaben besser greifen als ein allgemeines konzernweites Ziel. Nur so können Prioritäten zugunsten der dringendsten Umweltschutzmaßnahmen gesetzt oder mit einer Investition der größte Nutzen für die Umwelt erzielt werden."

Nur wenn die Unternehmen sich bewußt sind, daß in ihrem Bereich Möglichkeiten zur Verringerung des Einsatzes von Stoffen und schädlichen Stofffreisetzungen bestehen, können von ihnen entsprechende Handlungen erwartet werden. Zu empfehlen sind folgende, aufeinander aufbauende Instrumente:

- Die gesetzliche Verpflichtung, für jede Anlage einen Bericht über den Einsatz und die Freisetzung von Stoffen abzugeben, zwingt die Unternehmen sich mit ihrem Stoffdurchsatz zu befassen.

¹⁰ Siehe dazu auch unten C.

- Die gesetzliche Verpflichtung, für jede Anlage Reduktionsmöglichkeiten aus technischer und ökonomischer Sicht zu durchleuchten, liefert Erkenntnisse, die zur Einsparung ein Konzept zur Verringerung von Rohstoffen oder zur Verringerung von Reststoffen führen.

Im Hinblick auf die Erstellung und Umsetzung von Reduktionsplänen ist zu prüfen, wie diese mit den Anforderungen der EG-Verordnung zu Umweltmanagementsystemen¹¹ in Einklang zu bringen wären.

2. Produkt-Ökobilanzen und Produktlinienanalysen

Aufbauend auf den so gewonnenen Informationen und ergänzt um Angaben aus vorgelagerten oder nachgeschalteten Prozessen können dann produktbezogene Ökobilanzen bzw. Produktlinienanalysen angefertigt werden. Diese erlauben einen Vergleich von Produkten, Verfahren und Systemen. Zudem können entlang der Produktlinien Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Im Rahmen der Neuentwicklung von Produkten können Produkt-Ökobilanzen als zentrales Planungsinstrument eingesetzt werden. Bei der Entscheidungsfindung in Handelsunternehmen, etwa im Rahmen von Überlegungen zur Sortimentsumstellung, können vergleichende Bilanzierungen der Umweltwirkungen ebenfalls zum Tragen kommen.

Auf überbetrieblicher Ebene können Produkt-Ökobilanzen und Produktlinienanalysen ebenfalls eingesetzt werden. Beim Vergleich verschiedener Produktlinien können Alternativlösungen aufgezeigt werden, die in volkswirtschaftlicher Betrachtung sinnvoll sind.

Überbetriebliche Produkt-Ökobilanzen und Produktlinienanalysen können bei der Diskussion gesetzlicher Rahmenbedingungen herangezogen werden und sind geeignet, eine umweltpolitische Konsensfindung zu ermöglichen.

3. Weiteres Vorgehen

Betriebliche Umweltinformationssysteme sind zum Teil bereits jetzt Grundlage für die Zuordnung von "Umweltkosten" zu einzelnen Unternehmensteilen bzw. Produktionseinheiten. Unternehmensintern könnte - etwa in Vorwegnahme zukünftiger Steigerungen der Entsorgungskosten - die Zuordnung dieser Kosten höher angesetzt werden, als dies der gegenwärtigen Zurechnung externer Kosten entspricht. Damit würde im Vorgriff auf u.U. zu erwartende Internalisierungen externer Kosten betriebsintern ein Innovationsanreiz geschaffen, der dem Unternehmen zu einem späteren Zeitpunkt einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Konkurrenten verschaffen würde.¹²

Als ein weiterer Schritt zur Etablierung der umweltorientierten Produktbewertung ist zunächst die Vereinheitlichung der Ermittlungs- und Bewertungsmethoden zu nennen. Dies kann durch die Schaffung institutioneller Voraussetzungen für Produktbewertung und Kennzeichnung gefördert

¹¹ Siehe dazu unten G.

¹² Ob und in wieweit derartige Ansätze betriebswirtschaftlich tragfähig sind und für welche Anwendungsgebiete sie geeignet erscheinen, bedürfte weiterer Untersuchungen.

werden. Eine derartige Einrichtung könnte in Anlehnung an die Entscheidungsstruktur im Rahmen des deutschen Umweltzeichens entwickelt werden. Allerdings ist zur Verwirklichung argumentativer "Waffengleichheit" und damit zugleich zur Gewährleistung einer gemeinwohlorientierten Entscheidungsfindung dafür Sorge zu tragen, daß die Vertreter von Gemeinwohlinteressen für ihre Tätigkeit eine angemessene Vergütung erhalten. Die Finanzierung könnte über die Lizenzgebühren für die Nutzung von amtlichen Umweltzeichen gewährleistet werden.¹³

Um die Ermittlung der Umweltwirkungen sicherzustellen, ist weiterhin eine Offenlegungspflicht der Hersteller bzw. Importeure über die Zusammensetzung ihrer Produkte zu fordern. Da es sich hierbei um eine Grundvoraussetzung der Ermittlung von Umweltwirkungen handelt, sollte diese Pflicht - unter Berücksichtigung der methodischen Arbeiten im Rahmen der Verbands- und Normungsgremien - gesetzlich verankert werden.

C. Externe Umweltinformation

Die Bereitstellung von Umweltinformationen wurde von Helmut Weidner - vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Japan - als der "Königsweg des Umweltschutzes" bezeichnet. Neben den soeben diskutierten, teilweise betriebsinternen Elementen, kommt der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, mit allen darin vertretenen Akteuren und Anspruchsgruppen, zentrale Bedeutung zu.

1. Zielsetzung und Bedeutung

Die problembezogene, vorausschauende Erhebung von Daten, ergänzt um eine aktuelle, kontinuierliche, objektive und verständliche Berichterstattung, sind grundlegende Voraussetzungen für zielgerichtete umweltpolitische Maßnahmen. Eine derartige Informationsgewinnung bedarf klarer Vorgaben und einer strukturierten Informationsverarbeitung und -aufbereitung.

Wenn die Verbraucher umweltbezogene Leistungen anerkennen und darauf aufbauende Verhaltensentscheidungen treffen sollen, brauchen sie entsprechende Informationsgrundlagen. Diese muß den Verbraucher erreichen, d.h. sie muß einerseits von einer Stelle vermittelt werden, die das Vertrauen der Verbraucher genießt, andererseits muß, soweit eine vergleichende Bewertung vorgenommen wurde, diese in nachvollziehbarer Weise belegt werden können. Nur der Verbraucher, der den Informationen, über die er verfügt, auch Verlässlichkeit beimißt, wird sein Verhalten so ändern, daß sich dies in Leistungsanreizen für Anbieter mit guten Umweltleistungen niederschlägt.

Die gesellschaftliche Informationsvermittlung darf jedoch nicht auf "Einzeldaten" beschränkt sein. Vielmehr kommt es auch darauf an, durch die Herstellung von lokalen, regionalen und globalen Zusammenhängen sowie von Ursache-Wirkungs-Ketten ein Bewußtsein für die Auswirkungen des eigenen Verhaltens zu schaffen bzw. zu vertiefen.

¹³ Siehe dazu bereits oben den Vorschlag im Rahmen des Umweltzeichens, oben A 2.

Die Umweltberichterstattung muß darüber hinaus aber auch Perspektiven vermitteln. Daher ist es wichtig, auch und gerade über Erfolge, auf lokaler, regionaler, nationaler oder übernationaler Ebene, zu berichten. Dies muß auch die Möglichkeit einschließen, einzelne Unternehmen mit Vorbildcharakter in besonderer Weise hervorzuheben; genauso wie umgekehrt negative Beispiele beim Namen zu nennen sind.¹⁴

2. Stoffbezogene Mitteilungspflichten

Die Umweltberichterstattung von Unternehmen sollte einer Normierung unterzogen werden.¹⁵ Hiermit soll zum einen das Ziel der Vergleichbarkeit und der Sicherung der Aussagekraft der Daten verfolgt werden; zum anderen kann damit erreicht werden, daß die Daten der Umweltberichte als Grundmodule bei der Erstellung von Öko-Audits und Ökobilanzen dienen können.

Für die externe Kommunikation mit der Öffentlichkeit empfiehlt es sich, eine Mitteilungspflicht gemäß dem amerikanischen Toxic Release Inventory (TRI) zu schaffen. Dieses hat in mehrfacher Hinsicht positive Effekte gezeigt:

- Die Unternehmen erhalten Transparenz über von ihnen freigesetzte und transferierte Stoffe.
- Durch die Publizität werden Anreize gegeben, die Ergebnisse in Bezug auf die Verwirklichung von Reduktionspotentialen zu verbessern.
- Die Daten des TRI können zur Erfolgskontrolle anderer politischer Maßnahmen genutzt werden.

Trotz des positiven Ansatzes weist das Konzept noch Schwächen auf. Das TRI operiert mit absoluten Mengen für Freisetzung und Transfer. Die Bewertung trifft auf Schwierigkeiten, weil kein Bezug zur Größe der Anlage und zu den produzierten Gütern hergestellt wird.¹⁶

Sinnvoll erscheint es daher, zunächst die Erstellung von Berichten mit Output-Daten entsprechend dem Toxic Release Inventory zu fordern. Anschließend könnte dann die Verpflichtung zur Aufstellung

¹⁴ Soweit gesetzliche Regelungen eine derartige Verbraucheraufklärung durch öffentliche Stellen be- oder verhindern, sollte eine Novellierung in die Wege geleitet werden.

¹⁵ Dies gilt auch für die Angaben, in der Umwelterklärung im Rahmen der EG-Verordnung über Umweltmanagementsysteme und Öko-Audit zu machen sind.

¹⁶ Der US-Bundestaat Massachusetts hat die Berichtspflichten des TRI um Input-Daten ergänzt (siehe dazu Massachusetts Toxics Use Reduction Institute (Rossi/Geiser), Toxic Chemical Management in Massachusetts, Lowell 1993). Jährlich muß seit 1991/1992 ein Bericht über die verwendeten toxischen Stoffe abgegeben werden. Die Unternehmen müssen Stoffstrombilanzen vorlegen. Damit wird den erwähnten Schwächen des TRI Rechnung getragen.

Um einen Erfolgsindikator für Vermeidungsmaßnahmen zu erhalten, wird vom Toxic Use Reduction Act in Massachusetts auch die Pflicht Erstellung eines "Byproduct Reduction Index" begründet. Der Index soll transparent machen, wie sich das Verhältnis der Menge von Produkten zu den anfallenden Reststoffen verändert. Es bleibt abzuwarten, ob sich der "Byproduct Reduction Index" als ein geeigneter Erfolgsindikator erweist.

von Stoffstrombilanzen eingeführt werden.¹⁷ Im Ergebnis würde damit ein aussagekräftiges "Stoffstromregister" zur Verfügung stehen.

D. Kooperationen

Durch Kooperationen lassen sich Lösungen verwirklichen, die ein abgestimmtes Vorgehen der Akteure ermöglichen und dabei deren spezifische Stärken ausnutzen. Im folgenden werden verschiedene internationale Erfahrungen vorgestellt.

1. Kooperationen auf Firmenebene ("Green Star")

Im Rahmen des Programms "Grüner Stern" ("Green Star") arbeiten US-amerikanische Firmen auf der Grundlage eines "Memorandum of Understanding" (MOU) direkt mit der Environmental Protection Agency (EPA) zusammen. Ziel des Programms ist es, Innovationsbarrieren durch gezielte Hilfestellungen zu überwinden und dabei zugleich - durch Effizienzgewinn - Umweltentlastungen zu erzielen.

Das Programm begann mit einer Initiative zur Raumbelichtung ("Green Lights") und wird mittlerweile auch bei Computern praktiziert ("Green Star").¹⁸ Geplant ist eine Übertragung auf Raumklimatisierung ("Green Building"-Programm).

Die Zahl der Firmen, die sich an dem Green Lights-Programm beteiligen, stieg rasch an.¹⁹ Im Februar 1992 berichteten die ersten 40 Unternehmen über die bis dahin erreichten Erfolge.²⁰ Die Einsparerfolge bei der Raumbelichtung sollen nach Angaben der EPA mittlerweile einen solchen Umfang haben, daß sie ausreichen, um sieben Atomkraftwerke zu ersetzen oder die Staaten New Hampshire und Vermont vollständig mit Strom zu versorgen.

2. Hersteller/Nutzer-Kooperation ("Design-for-the-Environment")

Ziel Hersteller/Nutzer-Kooperation ist es, zwischen Hersteller und gewerblichen Nutzern einen Kommunikationsprozeß in Gang zu setzen, der darauf gerichtet ist, für konkrete Anwendungsfelder

¹⁷ Da die Zielsetzung nicht nur die Reduktion des Einsatzes toxischer Stoffe umfaßt, sondern eine Verringerung des Stoffeinsatzes insgesamt gefordert ist, sollten alle Stoffe in diese Bilanzen aufgenommen werden.

¹⁸ Siemens-Nixdorf wirbt bereits in der Bundesrepublik mit dem EPA-Symbol ("Der erste serienmäßige Öko-PC" Siemens-Nixdorf, FAZ vom 24.11.1993, S. 10).

¹⁹ Januar 1991: 50; Januar 1992: 350; August 1992: 600.

²⁰ 109 Gebäude mit 46,3 Mio. Square-Feet waren geprüft worden. Bei etwa der Hälfte der Fläche waren Verbesserungsmaßnahmen durchgeführt worden, die zu Einsparungen von 40 - 70% führten und innerhalb eines Jahres bereits 30 - 60% der Investitionssumme durch verringerte Energiekosten wieder eingebracht haben. Durch diese Maßnahmen wurden 35,2 Mio. Kilowatt-Stunden eingespart (die Kosten der Einsparmaßnahmen lagen durchschnittlich bei 1 - 3 cents pro eingesparter kWh). Die dadurch erzielten Emissionsverringerungen gibt die EPA mit 52,8 Mio lbs an CO₂, 449,692 an SO₂ und 193,833 an NO_x an.

ökologisch optimale und zugleich ökonomisch tragfähige Lösungen zu finden. Hier kann von staatlichen Stellen, aber auch von Seiten der Verbände und Kammern eine Anstoß- oder Moderationsfunktion ausgeübt werden.

Ausgangspunkt für die Anwendung ist die Überlegung, daß es oftmals an einer zielgerichteten Kommunikation zwischen Produktherstellern und den - gewerblichen - Anwendern mangelt. Infolgedessen bleibt den Anwendern vielfach nichts anderes übrig, als eingeführte Produkte in "althergebrachter" Weise weiter zu verwenden, während auf Seiten der Hersteller kein Anreiz verspürt wird, über Alternativlösungen nachzudenken.

In den Vereinigten Staaten hat die EPA ein Programm unter dem Titel "Design-for-the-Environment" initiiert. Anders als in dem Green-Star-Programm sind Zielgruppe des "Design-for-the-Environment"-Programms vor allem kleinere und mittlere Unternehmen. Im Moment werden zwei Themenfelder bearbeitet: Druckereien sowie Wäschereien und Reinigungen.

Das Programm besteht jeweils aus drei Schritten. Zunächst wird anhand eines von der EPA entwickelten Bewertungsschemas nach Substituten und Alternativen gesucht. Dabei werden Vertreter der Unternehmen und der Kundenseite (Lieferanten, Großkunden und Verbraucher) im Rahmen von workshops an Problemdefinition, Erarbeitung und Umsetzung der Lösung beteiligt. Die EPA wirkt dabei einerseits als Moderator bzw. Katalysator, andererseits bringt sie fachliche Informationen in den Prozeß ein.²¹

Im zweiten Schritt werden die gefundenen Lösungen in breitem Umfang publiziert; schließlich werden Anreize zur Umsetzung geschaffen.

Im Rahmen des Prozesses bei Druckereien geht es um den Einsatz weniger belastender Druck- und Reinigungsmittel. Hier sind in Teilbereichen bereits Umstellungsoptionen entwickelt. Dies ist bis zu den Versicherungsunternehmen durchgedrungen. Diese haben sich an die EPA gewandt, mit der Bitte, die Informationen über Umstellungsoptionen an die Versicherungsmitarbeiter weiterzugeben.²²

Die Vorgehensweise ist grundsätzlich für alle Formen des Hersteller/Anwender-Verhältnisses anwendbar. Besondere Bedeutung hat es jedoch bei solchen Stoffanwendungen, bei denen auf Hersteller- bzw. Anwenderseite eine Vielzahl von Akteuren vertreten sind. Hier sollte darauf geachtet werden, daß von jeder relevanten Teilgruppe bzw. jedem Teilanwendungsbereich Vertreter an dem Prozeß beteiligt werden. Die Anwendung dieser Vorgehensweise erscheint in hohem Maße

²¹ Die von der EPA im Rahmen des Programms durchgeführten workshops entwickeln dabei, nach den Aussagen der EPA, eine erstaunliche Dynamik. Die Lieferanten sind gezwungen, sich dem Diskussionsprozess zu stellen, wenn sie nicht zukünftige Märkte verlieren wollen.

²² Da ein Versicherungsmitarbeiter eine Vielzahl von Druckereien zu betreuen hat, erscheint eine spezielle Schulung lohnend. Die EPA hat mittlerweile ein Handbuch erstellt, in dem die Alternativen aufgezeigt werden.

empfehlenswert.²³ Dies gilt auch für die Anwendung bei komplementären Produkten²⁴ sowie bei mehrstufigen Herstellungsketten.

3. Lokale Umweltschutzvereinbarungen ("Good Neighbor Agreements")

Die sog. Good Neighbor Agreements, wie sie in den Vereinigten Staaten zunehmend Anwendung finden,²⁵ zielen darauf ab, auf lokaler Ebene ökonomisch und ökologisch tragfähige Strategien für Unternehmen zu finden. An der Problemdefinition und Problemlösung sollen Vertreter des Unternehmens, der betroffenen Arbeitnehmer, der Nachbarschaft sowie aus Kommunalverwaltung und Umweltorganisationen mitwirken, um so - in "guter Nachbarschaft" - dauerhaft lebensfähige industrielle Strukturen zu schaffen.

Ähnliche Ansätze, die zum Teil stärker auf den Umweltschutz zugeschnittene Ziele verfolgen, gibt es auch in anderen Ländern. Zu nennen ist hier in erster Linie Japan, das diesbezüglich auf eine relativ lange Tradition verweisen kann. Aber auch in Deutschland wird vereinzelt auf dieses Instrument zurückgegriffen.

In den USA existieren eine ganze Reihe von Fällen, in denen durch lokale Vereinbarungen z.T. weit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehende Verbesserungen des betrieblichen Umweltschutzes verwirklicht wurden. Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen:²⁶

- Die Sheldahl Inc. in Northfield, Minnesota, schloß im Jahre 1989 - unter Berücksichtigung von Forderungen der Anwohner - eine Vereinbarung mit der Gewerkschaft. Danach muß das Unternehmen bis 1993 die Methylchlorid-Emissionen um 90% verringern; die Einsatzmenge soll um 64% abnehmen. Die Vereinbarung verpflichtet die Firma, die Gewerkschaft und die Kommune regelmäßig über den Fortschritt bei der Umsetzung zu unterrichten. Die Firma hat sich weiterhin verpflichtet, die Forschungen für nichttoxische Alternativen zu diesem Stoff an die

²³ Denkbar wären derartige Kooperationsprozesse bspw. zwischen:

- (Verpackungs-) Hersteller und Recycler;
- Druckereien und Papierfabriken (Deinking);
- Kommunale Beschaffer - Hersteller (Lackierung von Kommunalfahrzeugen)
- Pigment-/Farbenhersteller - Lackierer/Maler
- Baustoffhersteller - Architekten/Bauingenieure/Baufirmen.

²⁴ In Frage kommen z.B. folgende Produkt-/Anwendungsgruppen:

- Hersteller von Waschmaschinen/Waschmitteln
- Hersteller von Kopierern/Kopierpapier
- Hersteller von Lampen/Leuchten (Entwicklung gestalterisch ansprechender Einsatzgebiete für Energiesparleuchten).

²⁵ Vgl. Lewis, Sanford (Good Neighbor Project for Sustainable Industries, Boston), Vortrag auf der Second Annual Conference on Pollution Prevention, State of Minnesota, January 30, 1992.

²⁶ Weitere Beispiele finden sich bei Lewis, (Fn. **Fehler! Nur Hauptdokument!**); Abraham, Rick, ELNI-Newsletter 1/94, p. 18 sowie Keenan, Tom (Senior Editor), Public Scrutiny, Industrial Safety & Hygiene News, March 1993, p. 23, der von einer beginnenden Bewegung mit starker Triebkraft spricht.

erste Stelle der Prioritätenliste für Investitionen zu setzen. Bis 1992 wurden für diese Forschung bereits 2,5 Mio. US-Dollar ausgegeben.

- Die Robbins Company betreibt in Massachusetts eine Anlage zur Metall-Oberflächenbehandlung. Durch starke Unterstützung aus der Arbeitnehmerschaft gelang es, die Schlamm-Emissionen von 500 auf 1 galone im Jahr zu verringern. Ein gegen die Firma eingeleitetes citizen-suit-Verfahren auf der Grundlage des Clean Water Act, durch das dem Unternehmen Strafzahlungen von bis zu 30 Millionen US-Dollar drohten, wurde - nachdem die Firma diesen Erfolg belegen konnte - von den klagenden Bürgergruppen nicht weiter verfolgt.
- Bei ihrem Werk in Toms River, New Jersey, erzielte die Firma Ciba-Geigy eine Vereinbarung, die eine Reihe seit längerem bestehende Streitpunkte regelt. Die Vereinbarung legt u.a. die Zahlung einer Geldbuße in Höhe von 12,6 Millionen Schweizer Franken fest. Die Firma hat sich außerdem verpflichtet, 50 Mio. US-Dollar für die Sanierung der Anlage zu investieren. Nach Einschätzung des Unternehmens gibt die Vereinbarung "uns und den Anwohnern von Toms River die Gewissheit, daß die Sanierung der Anlage ohne Verzögerungen in einer konstruktiven Atmosphäre abgeschlossen wird."²⁷

Für die starke Zunahme solcher Vereinbarungen sind verschiedene Faktoren verantwortlich. Zum einen die Erfahrung, daß über regulative Ansätze nur vergleichsweise marginale Veränderungen zu verzeichnen sind. Die gegenwärtig auch in den USA spürbare ökonomische Krise hat zudem den Blick dafür geschärft, daß die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit der US-amerikanischen Industrie zu einem nicht unerheblichen Teil auf den sorglosem Umgang mit Rohstoffen und Energie beruht. Ausgehend von dem konkreten Problemdruck vor Ort sollen daher die verschiedenen Gruppen bei der Entwicklung dauerhaft tragfähiger Konzepte zusammenwirken.²⁸

In Japan trug ebenfalls der hohe Problemdruck vor Ort, verbunden mit der in der japanischen Kultur tief verwurzelten Tradition, Konflikte nicht in offener, gar gerichtlicher Auseinandersetzung zu lösen, zur Entstehung des Instruments bei. 1990 gab es etwa 30.000 Umweltschutzvereinbarungen zwischen Unternehmen und Kommunalbehörden. Häufig sind auch Bürgergruppen - beratend oder mitentscheidend - an den Verhandlungen beteiligt. Dieses Instrument ist "generell als das wirksamste Instrument der japanischen Umweltpolitik zu bezeichnen".²⁹ Die hierin festgelegten Bestimmungen sind in aller Regel strenger, teilweise sogar weitaus strenger, als die anderer Instrumente. Zugleich ist, nicht zuletzt aufgrund des lokalen Bezuges, von einer hohen Vollzugseffektivität auszugehen.

In der Bundesrepublik Deutschland wurden durch lokale Umweltschutzvereinbarungen meist konkrete Konflikte im Zusammenhang mit Anlagengenehmigungsverfahren gelöst. Der hohe Stellenwert, der in

²⁷ Ciba-Geigy AG, Konzern-Umweltbericht 1992, Basel 1993, S. 18.

²⁸ Lewis, Sanford J., Principles for Sustainable Industrial Development, International Society for Ecological Economics Newsletter, October 1993, S. 1 ff.

²⁹ Weidner/Rehbinder/Sprenger, Die Umweltpolitik in Japan: Ein Modell für die EG?, Ifo-Schnelldienst Nr. 16/17 1990 (Sonderdruck), München 1990, S. 36 u. 38.

Deutschland hoheitlicher Entscheidungsfindung³⁰ beigemessen wird, verbunden mit einer anders gelagerten Konfliktaustragungstradition hat bislang dazu geführt, daß dieses Instrument nur ein Schattendasein führt. In jüngster Zeit scheint sich jedoch ein Wandel der Ansichten anzubahnen, wie die folgenden Beispiele belegen.³¹

Die Firma Merck in Darmstadt verpflichtete sich 1983 in einem Vergleich, weitergehende Emissionsminderungen an ihren kohlebetriebenen Feuerungsanlagen vorzunehmen. Die Hoechst AG schloß 1986 einen Vergleichsvertrag mit der Behörde und der lokalen Bürgergruppe, durch den der Bau einer Produktionsanlage für das Pflanzenbehandlungsmittel "Basta" ermöglicht wurde. Der Vergleich sah u.a. eine Kompensationslösung für zusätzlich anfallenden Sondermüll, Untersuchungs- und Dokumentationspflichten zur Verringerung der Reststoffentstehung sowie Informationspflichten hinsichtlich der toxikologischen Eigenschaften des Wirkstoffs vor.³²

An verschiedenen Stellen werden mittlerweile auch in der Bundesrepublik Mediations-Verfahren mit dem Ziel einer weitgehend konsensualen Lösung von Umweltkonflikten angewandt. Vielfach wird dieses Instrument, welches im Ergebnis auf den Abschluß einer lokalen Umweltschutzvereinbarung abzielt, jedoch erst dann zum Einsatz gebracht, wenn die Auseinandersetzung ein relativ hohes Konfliktpotential erreicht hat. Im rheinland-pfälzischen Landkreis Birkenfeld wird seit 1992 im Rahmen von Firmenansiedlungen ein Bürgerbeteiligungsmodell eingesetzt, das bereits im Vorfeld der Ansiedlungsentscheidung ansetzt und über die Stufe des Genehmigungsverfahrens hinaus auch eine "Nachkontrolle" während des Probe- und Dauerbetriebs beinhaltet.³³ Darin kommt eine stärker prozeßhafte Sicht zum Ausdruck, die auf den Aufbau eines langfristig wirksamen Vertrauensverhältnis abzielt.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß lokale Umweltschutzvereinbarungen in hohem Maße geeignet sind, proaktive Innovationsprozesse in Unternehmen anzustoßen oder zu verstärken. Es empfiehlt sich daher eine Förderung durch verschiedene Maßnahmen.

Die Widerstände in den Behörden sollten durch geeignete Schulungsmaßnahmen abgebaut werden. Abgeschlossene Vereinbarungen sollten durch Bundes- und Landesminister positiv aufgegriffen werden.

³⁰ In Form des "Verwaltungsaktes", der zumindest in Theorie einseitig von der Behörde erlassen wird, de facto aber vielfach das Ergebnis eines zweiseitigen Aushandlungsprozesses zwischen Unternehmen und Behörde ist; unter Verstoß gegen das Kooperationsprinzip werden dabei andere Betroffene aus der Entscheidungsfindung weitgehend ausgeklammert.

³¹ So hat die Hoechst AG, sensibilisiert durch die Reaktionen der Bevölkerung nach der Serie von betrieblichen Störungsfällen im Frühjahr 1993, mittlerweile gemeinsam mit der betroffenen Bevölkerung einen Nachbarschaftsrat ("Gesprächskreis Hoechster Nachbarn") eingerichtet.

³² Siehe dazu Führ, in Winter, Öffentlichkeit von Umweltinformationen, Baden-Baden 1990 sowie ders., Sanierung von Industrieanlagen, Düsseldorf 1989, 56 ff.

³³ Führ/Sailer, Bürgerbeteiligungsmodell im Rahmen des ÖKOM-Parks im Landkreis Birkenfeld, KGV-Rundbrief 4/92, S. 5 ff.

Die Kommunen sollten sich aktiv in den Verhandlungsprozeß einschalten. Bei größeren Kommunen bietet sich die Einrichtung einer kommunalen Koordinierungsstelle an. Diese kann - als Form kommunalen Verfahrensmanagements³⁴ - sowohl dazu beitragen, die kommunalen Interessen zu artikulieren als auch einen Beitrag zum verbesserten Ablauf der Genehmigungsverfahren leisten.

Es sollte weiterhin versucht werden, die betroffenen Arbeitnehmer zu beteiligen. Die Erfahrungen zeigen, daß dies in erheblichem Umfang zur Freisetzung von Kreativität in den Firmen beitragen kann.

Da die Beteiligung für lokale Initiativen mit einem hohen Aufwand verbunden ist, sollten - zur Gewährleistung eines "fairen Verfahrens" und um das Gefühl, "über den Tisch gezogen zu werden" zu vermeiden - zweckgebundene Fördermittel³⁵ bereitgestellt werden, um den Initiativen eine angemessene fachliche Unterstützung zu gewährleisten. Voraussetzung ist schließlich - das zeigen die weit auseinanderklaffenden Erfahrungen in den USA und in Deutschland - eine zumindest annähernde "juristische Waffengleichheit", was die Einräumung entsprechender Klagerechte ratsam erscheinen läßt.

4. Erfolgskontrolle

Um den Erfolg der Kooperationsprogramme zu belegen, aber auch um Bedenken gegen dieses Instrument abzubauen, ist ein aussagekräftiges Monitoring der Ergebnisse vorzusehen. Es empfiehlt sich, dies mit regelmäßigen Berichtspflichten der an dem Programm beteiligten Unternehmen zu verbinden.

5. "Clean-Tech GmbH"

Ein weiterer Bereich, der für Kooperationslösungen geeignet erscheint, ist die Umsetzung von Investitionen in "saubere Technologien". Unternehmen und staatliche Firmen könnten bei Projektierung und Finanzierung zusammenarbeiten. Als Vorbild können die zur Aktivierung von Einsparpotentialen errichteten Energieagenturen der Bundesländer herangezogen werden.³⁶ In privatwirtschaftlicher Rechtsform - aber unter staatlicher Teilhaberschaft - beraten die Agenturen interessierte Unternehmen über Energieeinsparpotentiale. Stellt sich heraus, daß es auch betriebswirtschaftlich günstiger ist, in entsprechende Maßnahmen zu investieren, können die Agenturen verschiedene Arten von Unterstützung anbieten. Unter anderem ist es denkbar, daß die Agentur notwendige Maßnahmen selbst auf Contractingbasis durchführt. Sie übernimmt in diesem Fall die Planung, Durchführung und Investition im Unternehmen. Zur Rückfinanzierung erhält sie über eine gewisse Laufzeit einen Anteil aus den gesparten Energiekosten.

³⁴ Beispielhaft ist hier die Koordinationsstelle Umweltschutz in Duisburg zu nennen; siehe dazu Heise/Holzapfel, Anlagenbezogener Umweltschutz - Eine Stadt nutzt ihre Möglichkeiten, Öko-Mitteilungen 2/91, 34.

³⁵ Im Unterschied zu klassischen "Verbandsförderung".

³⁶ Das Konzept des US-Bundesstaates Massachusetts enthält ein ähnlich strukturiertes "Product Development"-Unternehmen.

Zu überlegen wäre, ob dieses Konzept auch auf Maßnahmen zur Reduzierung von Einsatzstoffen und Reststoffen in Industrieunternehmen übertragen werden könnte (Errichtung einer Clean-Tech bzw. Product Development GmbH). Dazu muß zunächst geprüft werden, ob die erforderlichen ökonomischen Rahmenbedingungen vorliegen bzw. geschaffen werden können. Die Aktivitäten einer derartigen Agentur finden nämlich dort ihre Grenzen, wo die erzielbaren Einsparerfolge unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht die Investitionskosten aufwiegen.

6. Rahmenbedingungen für Kooperationslösungen

Für die Wirksamkeit von Kooperationslösungen ist Voraussetzung, daß über das Vorgehen Übereinstimmung besteht. Problematisch wird die Umsetzung dann, wenn einzelne Akteure kein eigenständiges Interesse an der Verwirklichung der Vereinbarung haben, etwa weil sie durch deren Nichterfüllung ökonomische Vorteile erlangen können. Hier haben sich Kooperationslösungen nur dann als tragfähig erwiesen, wenn die Möglichkeit und Bereitschaft des Staates, notfalls mit den Mitteln des Ordnungsrechts zu intervenieren, deutlich zutage tritt.

Weitere Grenzen kooperativer Ansätze sind dort zu sehen, wo es um die Abwehr von Gefahren oder den Ausschluß konkreter Besorgnispotentiale geht. Hier können kooperative Lösungen allenfalls ergänzend zu hoheitlichen Vorgaben eingesetzt werden.

Als ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg der dargestellten Programme ist anzusehen, daß die jeweiligen Firmenspitzen einbezogen werden. Hat der Chief Executive Officer das Memorandum of Understanding unterzeichnet, steht er auch gegenüber der - firmeninternen wie externen - Öffentlichkeit für die erfolgreiche Umsetzung des Programms ein. Proaktive Ansätze sollten daher - wo immer möglich - die verantwortlichen Personen an der Spitze der betroffenen Firmen und nicht lediglich den jeweiligen Branchenverband einbeziehen. Dies erhöht nicht nur den Grad der Verbindlichkeit, sondern zugleich die unternehmensinternen Durchsetzungschancen.

Wo immer möglich, sollte weiterhin nach Gruppen gesucht werden, die von der Umsetzung eines Kooperationsprogramms direkt profitieren. Dazu zählen im allgemeinen die Anbieter fortschrittlicher Technologien und Dienstleistungen. Diese sollten als "Alliierte" an dem Programm beteiligt werden. Ihnen können spezielle Aufgaben - etwa der spezifischen Weiterentwicklung einzelner Angebote oder der Anwenderschulung - zugewiesen werden.

Außerdem sollten andere gesellschaftliche Gruppen, die in der Lage sind, den Erfolg von Kooperationsansätzen zu beeinflussen, mit einbezogen werden. Dies verlangt eine Beteiligung vor allem derjenigen, die für die Aufnahme einer Kooperationslösung unter den von der Umsetzung betroffenen Kreisen sowie in der Öffentlichkeit wichtig sind. Dazu zählen im Regelfall die Arbeitnehmer der betroffenen Unternehmen sowie die Umwelt- und Verbraucherverbände. Diese Gruppen als "Unterstützer" der Kooperation zu gewinnen, kann dem jeweiligen Programm zusätzlichen "Schwung" verleihen.

Die von der EPA durchgeführten Programme sind bislang überwiegend auf Energie-Effizienz zugeschnitten.³⁷ Solange das übrige Produkt-Design bzw. das Nachfrageverhalten nicht in Frage gestellt wird, bleiben die Effekte - unter Stoffflußgesichtspunkten betrachtet - relativ begrenzt. Denkbar ist jedoch, in derartige Programme - neben der Energieeffizienz - auch andere Kriterien aufzunehmen.³⁸

Hinzuweisen ist außerdem auf einen - von der EPA durchaus angestrebten - Nebeneffekt. Die (Groß-) Kunden sollen zu einem langfristigerem Denken bei Kaufentscheidungen bewegt werden. Dies wiederum wird Hersteller und Handel dazu bewegen, entsprechende Angebote zu entwickeln.³⁹

Insgesamt handelt es sich um einen durchaus erfolgversprechenden Ansatz, der auch im Rahmen des Stoffflußmanagements zum Einsatz kommen sollte. Der Einsatz des Instruments ist allerdings auf Bereiche beschränkt, in denen sich Verhaltensänderungen "rechnen", d.h. in absehbarer Zeit eine über die Veränderungskosten hinausgehender ökonomischer Gewinn zu erzielen ist.

E. Ökonomische Instrumente

Für das Verhalten von Unternehmen besitzen die ökonomische Randbedingungen einen hohen Stellenwert, der mittlerweile auch in der öffentlichen Diskussion anerkannt wird. An dieser Stelle soll lediglich auf eine interessante Weiterentwicklung des Modells der Umweltabgaben hingewiesen werden: Das Abgaben-Subventionen-Konzept der schwedischen NO_x-Abgabe.⁴⁰ Mit diesem Ansatz wird die politische Akzeptanz des Abgabensinstrumentes bei den Emittenten erhöht. Diese zahlen zwar pro emittierter Schadeinheit ihre Abgabe, die aber in einen Fond fließt, aus dem die Abgabenzahler jedes Jahr Rückerstattungen erhalten. Die Rückerstattung richtet sich bei der NO_x-Abgabe nach den produzierten Kilowattstunden, so daß jeder Emittent einen Anreiz erhält, seine Outputeinheiten durchschnittlich mit weniger Emissionen zu produzieren als seine Mitanbieter.

Die NO_x-Abgabe wird in Schweden als erfolgreiches Instrument zur Mengenreduzierung von NO_x aus stationären Quellen angesehen. Die Emittenten schätzen besonders, daß das Aufkommen nicht im allgemeinen Haushalt verschwindet, sondern wieder an sie zurückfließt.

³⁷ Die dort zu erzielenden hohen Erfolgsquoten gehen zu einem nicht unerheblichen Anteil auf das Konto des relativ "sorglosen" Umgangs mit Energie in den USA zurück.

³⁸ In Frage kommen beispielsweise Langlebigkeit; Reparatur- und Nachrüst-Möglichkeiten zu angemessenen Kosten; deutlich verlängerte Garantiezeiten (siehe dazu oben III A 3).

³⁹ Von hoher Bedeutung ist zudem die "Vermarktung" des Programms. Voraussetzung dafür ist wiederum die Aufnahme von Berichtspflichten für die an dem Programm beteiligten Firmen. Mit den auf diesem Weg gewonnenen Daten können einzelne vorbildhafte Firmen - als "gutes Beispiel" - öffentlich dargestellt werden. Außerdem lassen sich die oftmals aus vielen kleinen Teilbeiträgen bestehenden Erfolge des Programms besser darstellen.

⁴⁰ Vgl. Per Kageson, Economic Instruments in European Environmental Policy, Stockholm/Brüssel 1993.

Für die Übertragung dieses Konzeptes auf andere Schadstoffe ist das zentrale Problem, einen gemeinsamen Nenner zu finden, nach dem die Rückerstattungen erfolgen, ohne daß der Anreiz zur Reduzierung der Emissionen ganz oder teilweise aufgehoben wird. Hier besteht noch ein erheblicher Forschungsbedarf.

F. Haftungsrecht

Als ergänzendes und flankierendes Instrument sowohl zum Ordnungsrecht als auch zu anderen, stärker an die Freiwilligkeit des Unternehmers appellierende proaktive Instrumenten, kommt dem Haftungsrecht eine wichtige Funktion zu (unten 1.), die durch ein "risk-management" der Versicherungen noch verstärkt werden kann (2.).

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Wirksamkeit des Haftungsrechts und damit die Möglichkeit der verursachergerechten Kosteninternalisierung hängt vor allem von der Anspruchsstellungs- und der Anspruchsdurchsetzungswahrscheinlichkeit ab. Durch die Gestaltung des gesetzlichen Rahmens kann darauf Einfluß genommen werden.

Es wird deshalb empfohlen,⁴¹ die Beweislastregeln zugunsten des Geschädigten weiter zu verbessern, Umweltschäden als ersatzfähige Schäden anzuerkennen und für die Geltendmachung dieser Schäden eine Klagebefugnis der Umweltverbände einzuführen.⁴²

Insgesamt darf die Wirkung des Haftungsrechts allerdings auch nicht überschätzt werden. Haftungsrecht bleibt stets nur ein flankierendes Instrument. Dies gilt sowohl gegenüber Vorsorgeanforderungen, die sich aus dem Ordnungsrecht ergeben, als auch gegenüber anderen proaktiven Maßnahmen. Das Haftungsrecht dürfte auch bei unternehmerischen Entscheidungen nicht in erster Linie bestimmend sein. Andererseits hat das Haftungsrecht eine große Breitenwirkung, denn es erfaßt potentiell jedes Unternehmen.

⁴¹ Die Einführung einer Kreditgeberhaftung ("lender liability"), wie sie sich in der Altlastenrechtsprechung der USA entwickelt hat (vgl. R. Tom, *Interpreting the Meaning of Lender Management Participation Under Section 101(20)(A) of CERCLA*, 98 *The Yale Law Journal*, 925 (1985) sowie Gentry/Vollmann, *Environmental Costs: Making Lenders Liable*, 1 *RECIEL* (1992), 422) wird derzeit nicht empfohlen. Es sollte jedoch weiter untersucht werden, ob es sinnvoll ist, den Geldinstituten im Zusammenhang mit der Kreditvergabe Hinweis-, Informations- und Aufklärungspflichten über Umweltrisiken aufzuerlegen.

⁴² Gerade eine Verbandsklage ist im Hinblick auf die Verbesserung der präventiven Wirkung des Haftungsrechts ein geeignetes Instrument. Sie kann die Wirksamkeit des Haftungsrechts dadurch erhöhen, daß die Wahrscheinlichkeit steigt, tatsächlich im Fall der Schädigung der Umwelt in Anspruch genommen zu werden. Gegen einen befürchteten Mißbrauch eines solchen Klagerechts können gesetzliche Sicherungen eingebaut werden, die insbesondere die Verwendung von Schadensersatzgeldern einer Zweckbindung unterwerfen.

2. Versicherungen und "risk-management"

Ein Anreiz zu proaktivem Verhalten kann unter bestimmten Voraussetzungen auch von einer Haftpflichtversicherung ausgehen. Dies kann zum einen durch die Prämiengestaltung, stärker aber durch sog. "risk-management" der Versicherungen erreicht werden. Gerade bei kleineren und mittleren Unternehmen, die über kein Umweltmanagementsystem verfügen, kann die Beratung und Risikobewertung durch den Versicherer zu einer Verbesserung der Risikoeinschätzung der eigenen Aktivitäten und zu einer verstärkten Anstrengung zum Schutz der Umwelt beitragen. Es ist davon auszugehen, daß durch eine strenge Umwelthaftung auch die Nachfrage nach Versicherungen steigen wird und das Angebot der Versicherer an Umwelthaftpflichtpolicen⁴³ weiter zunimmt. Staatliche Aufklärungsmaßnahmen über die Notwendigkeit und Möglichkeit einer Umwelthaftpflichtversicherung könnten für kleinere und mittlere Unternehmen hilfreich sein. Darüber hinaus sollten die Versicherer im Rahmen anderer proaktiver Instrumente, insbesondere bei Hersteller/Nutzer-Kooperationen eingebunden, werden.

G. Umweltmanagement und umweltorientierte Unternehmensführung

Die Einflüsse fast aller anderen proaktiven Ansätze und Instrumente fließen im Umweltmanagementsystem zusammen. Unter Berücksichtigung der Unternehmensziele und der internen organisatorischen Vorgaben müssen hier die von außen auf das Unternehmen wirkenden Kräfte gebündelt und zugleich Innovationsanstöße aus dem Unternehmen selbst verarbeitet werden.

1. Zielrichtung

Durch die Einrichtung eines Umweltmanagementsystems kann sichergestellt werden, daß die betrieblichen Informations- und Entscheidungsstrukturen die rechtlich verbindlichen Umweltaanforderungen berücksichtigen. Jedes Unternehmen sollte daher, allein schon um die bereits bestehenden Rechtspflichten zu erfüllen, ein derartiges System einführen.

Neben dieser Aufgabenstellung, die im Bereich des gesetzesabhängigen - durchaus den Vorsorgeaspekt umfassenden - Umweltschutzes anzusiedeln ist, kann eine weitergehende, auf die freiwillige Förderung der Gemeinwohlverantwortung ausgerichtete Zielsetzung verwirklicht werden. Durch die Aufnahme von Umweltaanforderungen in die Unternehmensziele können entsprechende Vorgaben formuliert und in die betriebliche Praxis umgesetzt werden. So kann beispielsweise das Leitbild der "nachhaltig verträglichen Entwicklung" eine Orientierungsgröße für unternehmerische Entscheidungen werden. Allerdings reicht es nicht aus, dieses Ziel lediglich in allgemeiner, proklamatorischer Form zu verfolgen; vielmehr müssen die Kriterien der Nachhaltigkeit auf die Aktivitäten des Unternehmens angewandt werden. Auch wenn über die genaue Definition der Kriterien gegenwärtig noch kein Konsens besteht, so dürfte doch in vielen Fällen Einigkeit darüber

⁴³ Zu den Bedingungen der angebotenen Umwelthaftpflichtpolice s. Wagner, Die Zukunft der Umwelthaftpflichtversicherung, Versicherungsrecht 1992, S. 261 ff.

bestehen, in welche Richtung eine Veränderung zu erfolgen hat. Für die hochentwickelten Länder bedeutet dies langfristig zweifellos eine drastische Verringerung des Stoff- und Energieumsatzes. Eine Unternehmensführung, die sich dieser Herausforderung stellt, kann als umweltorientierte Unternehmensführung bezeichnet werden.

2. Wirkungsweise

Durch eine entsprechende Gestaltung der internen Abläufe können die Eigenkräfte des Unternehmens in verstärkter Weise in Richtung auf Selbstverantwortung für den Umweltschutz ausgerichtet werden. Die interne Organisation muß in der Lage sein, einerseits die selbstgewählten Zielsetzungen zu verwirklichen und andererseits auf die von außen einwirkenden Signale zu reagieren.

Einen Rahmen für ein derartiges System gibt die EG-Verordnung über Umweltmanagementsysteme und die Umweltbetriebsprüfung vor.⁴⁴ Auch wenn die EG-Verordnung als "Audit-Verordnung" bekanntgeworden ist, liegt der zentrale Teil der Regelung in den Vorgaben für das Umweltmanagementsystem. Das Instrument der "Umweltbetriebsprüfung" (Öko-Audit") steht und fällt mit der Verknüpfung von Umweltmanagementsystem und Audit. Proaktive Wirkungen sind nur zu erwarten, wenn dieses Zusammenspiel in adäquater Form ausgestaltet ist. Denn die betriebliche Praxis wird durch Anwendung und Funktionsweise des Umweltmanagementsystems bestimmt. Aufgabe des Audits ist es lediglich, Funktionalität und Wirksamkeit des Umweltmanagementsystems zu überprüfen.

3. Weiteres Vorgehen

Die in der EG-Verordnung - in allgemeiner Form - getroffenen Festlegungen können als Basis für eine proaktive Ausrichtung der internen Abläufe betrachtet werden. In der betrieblichen Praxis sind diese allerdings mit Leben zu erfüllen. Zudem muß eine fruchtbare Kommunikation und Kooperation mit den Anspruchsgruppen innerhalb und außerhalb des Unternehmens gewährleistet sein. Sinnvoll erscheint es daher, den Meinungs austausch sowohl mit den Arbeitnehmern als auch beispielsweise mit Anwohnern sowie Umwelt- und Verbraucherorganisationen kontinuierlich zu pflegen und, wo möglich, auch einen institutionellen Rahmen hierfür zu finden.

Handlungsbedarf besteht hier in erster Linie auf Seiten der Unternehmen, die - soweit dies nicht bereits geschehen ist - ihre Managementsysteme entsprechend ausrichten und gemeinsam mit den Anspruchsgruppen Kommunikationsforen eröffnen sollten. Auf Seiten der Anspruchsgruppen verlangt

⁴⁴ Zum System der EG-Verordnung siehe bspw. Röpenack, Adolf von, Die Bedeutung des Öko-Audits für die Industrie, Vortrag anlässlich der Jahrestagung 1993 des Leichtmetall-Fachausschusses der Gesellschaft Deutscher Metallhütten und Bergleute, 29.10.1993, Berlin; Kraß, G., Das Öko-Audit-System als Managementsystem zur Umweltbetriebsprüfung, Elektrizitätswirtschaft 1993, 1337; Führ, Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung, NVwZ 1993, 858 - 861 sowie ders. Betriebsorganisation als Element proaktiven Umweltschutzes, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1993, 145 - 178.

dies die Bereitschaft, sich auf einen derartigen Prozeß einzulassen. Diese Bereitschaft dürfte grundsätzlich vorhanden sein. Noch bestehende Bedenken können durch den Nachweis der Ernsthaftigkeit des unternehmerischen Anliegens abgebaut werden.

Unternehmensbefragungen zeigen, "daß die Möglichkeiten eines offensiven Umweltmanagements von den bundesdeutschen Unternehmen bei weitem noch nicht ausgeschöpft werden."⁴⁵ Hier besteht ein erhebliches Entwicklungspotential, dessen Ausschöpfung Voraussetzung für die Nutzung der damit verbundenen unternehmerischen Chancen ist.

Für Unternehmen, die sich frühzeitig auf diesen Weg begeben und proaktive Strategien umsetzen, sind nach Einschätzung von DIW und RWI "sehr schnell" - neben einer Verbesserung sog. weicher Faktoren, wie etwa eine höhere Attraktivität bei der Einstellung von Nachwuchskräften sowie einer besseren Motivation der Mitarbeiter - eine Reihe von materiellen Vorteilen verbunden:⁴⁶

- Sie können Pioniergewinne abschöpfen.
- Es können Erfahrungen gesammelt (learning by doing) und diese in Form weiterer Innovationen umgesetzt werden.
- Die rasche Umsetzung dieser Erfahrungen in die Produktions- und Produktplanung kann schnell in die Zone der Kostendegression führen.
- Eine langfristige Bestandssicherung, die in Zukunft ohne Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen nicht mehr gewährleistet sein wird, kann eher als bei anderen Unternehmen erreicht sein, so daß sich Pionierunternehmen eher als ihre Konkurrenten auf die zukünftigen umweltbezogenen, aber auch anderen Herausforderungen (z.B. internationaler Wettbewerb) konzentrieren können.

Die genannte Untersuchung stellt weiter fest, daß Unternehmen die langfristig geplante und offensiv angelegte Strategien verfolgen und hierbei zukünftige Umweltschutzanforderungen rechtzeitig berücksichtigen, "bereits heute eine steigende Wertschätzung ihrer Produkte bzw. ihres Unternehmens, aber auch eine positive Entwicklung der traditionellen betriebswirtschaftlichen Erfolgsmeßziffern - des Gewinns, der Rentabilität bzw. der Effektivität" - verzeichnen.⁴⁷ Diese Einschätzung wird durch die Erfahrungen im internationalen Rahmen bestätigt.⁴⁸

⁴⁵ DIW/RWI, Umweltschutz und Industriestandort (UBA-Berichte 1/93), Berlin 1993, S. V sowie S. 141 unter Verweis auf eine Befragung durch Dr. Wieselhuber & Partner (Ökologie-Management als strategischer Erfolgsfaktor, München 1992).

⁴⁶ DIW/RWI (Fn. **Fehler! Nur Hauptdokument**), S. 142.

⁴⁷ DIW/RWI (Fn. **Fehler! Nur Hauptdokument**), S. V.

⁴⁸ Siehe etwa die Bestandsaufnahme der Erfahrungen mit dem Einsatz von Umweltmanagementsystemen in den Niederlanden, s. Someren, v./v. d. Kolk (KPMG Milieu/IVA), Bedrijfsmilieusystemen - Tussenevaluatie 1992, Den Haag/Tilburg 1993.

Aktive Hilfestellungen von Seiten der Verbände und Kammern, aber auch der öffentlichen Hand sind in diesem Bereich vor allem für kleinere und mittlere Unternehmen erforderlich. Hier sind Lösungen, die auf die speziellen Bedürfnisse zugeschnitten sind, zu entwickeln.

Lohnenswert erscheint es zudem, die innerbetrieblichen Hemmnisse, die einer Einführung und Umsetzung von offensiven Umweltmanagementsystemen entgegenstehen, zu analysieren und aus dieser organisationssoziologischen Betrachtung Empfehlungen für gezielte innerbetriebliche Strategien zu suchen.⁴⁹

Nach einer Übergangszeit sollte geprüft werden, ob eine verpflichtende Einführung von Umweltmanagementsystemen vorgenommen wird. Dies sollte nicht in Form einer sanktionsbewehrten Pflicht, sondern eher in Form einer Obliegenheit geschehen. Eine besondere behördliche Überwachung erscheint - vorausgesetzt die Validierung durch die Umweltgutachter erfolgt zufriedenstellend - entbehrlich. Vielmehr sollte die Einhaltung der Verpflichtung zum Aufbau eines Umweltmanagementsystems und dessen regelmäßiger Auditierung in bestehende Strukturen, etwa den Vollzug des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, integriert werden.

IV. Fazit

Wenn die Chancen proaktiver Strategien im Rahmen der Stoffstromsteuerung eingeschätzt werden sollen, ist von folgender Überlegung auszugehen:

Die Politik hat die Aufgabe, einerseits Freiräume für Innovationen zu schaffen; andererseits muß sie aber auch sicherstellen, daß diese Freiräume tatsächlich in Richtung auf einen deutlich verstärkten Umweltschutz genutzt werden.

Werden Wege, die erkanntermaßen in Sackgassen führen, verschlossen, eröffnet dies zugleich neue Entwicklungspfade. Unternehmen, die derartige Entwicklungen vorwegnehmen, erlangen Wettbewerbsvorteile, die sich auch ökonomisch auszahlen. Durch die Gestaltung entsprechender Rahmenbedingungen müssen daher Innovationsanreize geschaffen und mit Steuerungsimpulsen versehen werden, die die Berücksichtigung der Umwelanforderungen gewährleisten. Nur soweit diese Voraussetzung erfüllt ist, können proaktive Ansätze erfolgreich umgesetzt werden. In den ökonomischen Randbedingungen liegen daher zugleich die Grenzen proaktiver Instrumente.

Aus der Vielzahl der betrachteten Ansätze und Instrumente sollen im folgenden diejenigen benannt werden, bei denen weiteres, auch gesetzgeberisches Handeln vordringlich erscheint:

⁴⁹ In diesem Zusammenhang sollte auch über die Ausgestaltung betriebsinterner Lenkungs- und Steuerungssysteme nachgedacht werden. So wäre zu prüfen, in welcher Weise das Unternehmen auf Mitarbeiter reagiert, die - u.U. auch gegen kurzfristige betriebswirtschaftliche Rationalität - auf der Einhaltung von Umwelanforderungen bestanden haben. Hier wäre zu fragen, in welcher Weise die "Firmenkultur" zu gestalten ist, damit derartiges Verhalten angeregt und honoriert wird.

1. Umweltinformationen als "Königsweg des Umweltschutzes":

Andere Marktteilnehmer müssen in die Lage versetzt werden, ihre Entscheidungen anhand von Umweltkriterien auszurichten. Dies verlangt die Schaffung von "Stoffstromregistern", die die Umweltbelastungen, die von der Produktion und von den Produkten hervorgerufen werden, jedenfalls für die wichtigsten Stoffe und Produkte dokumentieren. Wie die Erfahrungen in den USA zeigen, ist eine nutzerfreundliche Aufbereitung auf EDV sowie ein einfacher Zugang zu den Daten des Registers unabdingbar.

Ergänzend ist eine entsprechende Kennzeichnung der Produkte zu verlangen, die es den privaten, aber auch den gewerblichen Verbrauchern gestattet, entsprechende Verhaltensänderungen vorzunehmen.

2. Umweltrechnungslegung als Voraussetzung für eine umweltorientierte Entscheidungsfindung:

Die Umweltrechnungslegung ist Voraussetzung sowohl für die externe Umweltinformation als auch für die betriebsinterne Ausrichtung der Entscheidungsfindung anhand von Umweltkriterien. Entscheidend ist hier die Integration von Umweltwirkungen in die Phase der Produktentwicklung und -gestaltung, was durch den Einsatz ökobilanzierender Betrachtungen - möglichst verknüpft mit der betrieblichen Kostenrechnung - gefördert wird. Hier ist eine Förderung derartiger Ansätze notwendig.

Außerdem sollte - nach dem Vorbild des US-Bundesstaates Massachusetts - eine integrierte Verminderungskonzeption unter Einschluß von Dokumentations-, Planungs- und Berichtspflichten sowie von Hilfestellungen durch anwendungsorientierte Forschung und Beratung, ergänzt durch spezifische Finanzierungsinstrumente erarbeitet werden.

3. Umweltmanagementsystem als Obliegenheit der Unternehmen:

Sowohl für die Einhaltung zwingender gesetzlicher Vorschriften, noch mehr aber für die Umsetzung innovationsorientierter Unternehmensstrategien ist die Einrichtung eines Umweltmanagementsystems erforderlich. Über das freiwillige System der EG-Verordnung zu Umweltmanagementsystemen und zur Umweltbetriebsprüfung ("Öko-Audit") hinausgehend, sollte der Einsatz eines derartigen Organisationssystems gesetzlich angeordnet werden. Allerdings sollte die Umsetzung nicht durch Behörden im Einzelnen kontrolliert werden; vielmehr sollte die Pflicht in Form eine Obliegenheit verankert werden.

Die Erfahrungen aus den Niederlanden und den USA zeigen zudem, daß die Arbeitnehmer, aber auch andere Anspruchsgruppen des Unternehmens, etwa die Nachbarschaft oder Umwelt- und Verbrauchergruppen, aktiv einzubeziehen sind, wenn das Umweltmanagementsystem erfolgreich arbeiten soll.

4. Ökonomische Randbedingungen als conditio sine qua non für langfristig tragfähige betriebliche Konzepte:

Der Staat muß dafür Sorge tragen, daß umweltorientierte Innovationen sich auf dem Markt durchsetzen können. Hierzu müssen sowohl

- ordnungsrechtliche Instrumente (Stoffverbote, Rücknahmepflichten, Anforderungen an die Entsorgung),

- im engeren Sinne ökonomische Instrumente (Abgaben, möglichst verknüpft mit einer direkten Förderung innovativer Unternehmen) als auch
- privatrechtliche Instrumente (Haftungsrecht, Verlängerung der gesetzlichen Garantiezeiten für Produkte)

zum Einsatz kommen. Auf diese Weise werden Felder für Innovationen eröffnet, deren Erschließung die Herausforderung zukünftigen unternehmerischen Handelns darstellt.

5. Öffnung für Kooperationen als Mittel, die spezifischen Stärken der einzelnen Akteure zum Tragen zu bringen:

In den bundesdeutschen Behörden, aber auch in den Unternehmen regiert noch vielfach die preußische "Geheimratsmentalität".⁵⁰ Gleichzeitig ist bei allen bundesdeutschen Akteuren eine gewisse "Staatsfixierung" festzustellen; dem gilt es, eine Stärkung kooperativer Ansätze entgegenzustellen. Allerdings darf das Kooperationsprinzip nicht in seiner falsch verstandenen, auf das Zusammenwirken von Industrie und Staat begrenzten Form zum Einsatz kommen. Vielmehr müssen andere gesellschaftliche Gruppen (Verbraucher, Umweltorganisationen, Arbeitnehmer) an dem Prozeß beteiligt werden. Ein hoher Stellenwert kommt zudem der Erfolgskontrolle ("Monitoring") der Kooperationsergebnisse zu. Dies ist zugleich eine wichtige Aufgabe der vorgeschlagenen Stoffstromregister.

Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang "Hersteller/Nutzer-Kooperationen" ("Design-for-the-Environment") sowie lokale Umweltschutzvereinbarungen.

6. Gezielte Förderung der Vertretung von Gemeinwohlinteressen:

Um Gesundheits-, Umwelt- und Nachweltschutz im Konzert gesellschaftlicher Kräfte eine stärkere Stimme zu geben und zu einer Balance gesellschaftlicher Interessenvertretung beizutragen, ist eine gezielte und durchaus - gegenüber den Vertretern von Partikularinteressen - einseitige Förderung notwendig. In Verwirklichung des Demokratieprinzips läßt sich durch eine Gegenmachtbildung eine gemeinwohlorientierte Entscheidungsfindung ermöglichen. Gefördert werden sollte die Beteiligung an Kooperationslösungen auf den verschiedensten Ebenen, von lokalen Umweltschutzvereinbarungen bis hin zur Mitwirkung an Normungsprozessen. Hierzu sind die gesetzlichen Möglichkeiten zu schaffen. Die Finanzierung sollte - in Anwendung des Verursacherprinzips - weitestgehend durch diejenigen erfolgen, die für die umweltbelastende Aktivität, die Gegenstand der Kooperation ist, verantwortlich sind.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die beschriebenen Erfolge proaktiven Handelns einzelner Akteure ohne einen gesamtgesellschaftlichen Bewußtseinswandel nicht vorstellbar wären. Demgemäß sollten die Instrumente generell darauf ausgerichtet sein, diesen Bewußtseinswandel weiter voran zu treiben, was vor allem eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit erfordert. Tendenzen, die auf eine Zurückdrängung ökologischer Bürgerrechte gerichtet sind, wirken hier kontraproduktiv.

⁵⁰ So der Präsident des Umweltbundesamtes, v. Lersner, in dem Referat "Ökologische Marktwirtschaft im vereinten Europa" vor dem Baden-Württembergischen F.D.P.-Parteitag aus Anlaß der Informationspolitik nach der Störfallserie bei der Hoechst AG im Frühjahr 1993, vgl. FAZ vom 15.03.1993.

Zu betonen ist abschließend der hohe Stellenwert, der der Umweltbildung beizumessen ist. Dies gilt für alle Phasen der Bildung, sei es im Schul- oder Vorschulalter, in der beruflichen Ausbildung und in den Hochschulen sowie in der betrieblichen und außerbetrieblichen beruflichen Weiterbildung. Alle gesellschaftlichen Gruppen sind aufgerufen, ihre Anstrengungen auf diesem Feld zu verstärken.

Auch wenn all diese Veränderungen in absehbarer Zeit realisiert sein sollten, stehen noch Umstrukturierungen großen Ausmaßes bevor. Es ist daher *Hans Kindler*, Mitglied der Konzernleitung der Ciba-Geigy AG, zuzustimmen, der auf die Frage, welches die grösste langfristige Herausforderung für das Unternehmen auf dem Gebiet Umweltschutz sei, antwortete:⁵¹

Auf allen Ebenen unseres Unternehmens zu definieren, was nachhaltige Entwicklung heute und in Zukunft bedeutet, und dieses Ziel in unsere Unternehmensplanung zu integrieren.

Ziel der politischen Überlegungen muß es sein, für Unternehmen und Branchen *ökonomieverträgliche* und damit gangbare "Pfade" zu einer nachhaltigen Wirtschaft zu schaffen.⁵² Gleichzeitig ist allerdings dafür Sorge zu tragen, daß die Selbststeuerungsfähigkeit der Gesellschaft erhalten bzw. gestärkt wird. Eine möglichst weitgehende *Transparenz* sowie die *Kooperation* mit allen gesellschaftlichen Anspruchsgruppen sind dafür Voraussetzung.

⁵¹ Konzern-Umweltbericht, Basel 1992, S. 19.

⁵² Dyllik, Thomas/Belz, Frank: Ökologie und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Branchen in der Schweiz, Konzeption eines Forschungsprojekts des Schweizerischen Nationalfonds, Institut für Wirtschaft und Ökologie an der Hochschule St. Gallen, Schweiz, April 1993, S. 6

Summary

If the objective is to be pursued to reduce resource consumption and materials-related environmental impacts to a level that we can term as a sustainable and environmentally compatible economy, then this goal must be implanted into the "innovation motor" of industry. Other than in the case of end-of-pipe pollution control, which is generally restricted to shifting the problems from one medium to another, this reorientation of economic activity cannot be ordered from above, "by decree". The central issue is rather to stimulate the very own interest of the companies to pursue environmental protection activities going beyond their statutory obligations.

This contribution presents instruments capable of providing such stimulation. These so-called proactive strategies are discussed on the basis of a broad-based international survey and assessed with regard to their efficacy. The conclusions derived from this can partly be implemented by companies of their own accord, but in part also require altered statutory frameworks: Put in general terms, the objective must be to, on the one hand, leaving enough leeway for innovative behaviour, while, on the other hand, set sufficiently clear control signals. Transparency of the environmental effects and cooperation with the different social groups are key elements of proactive strategies.

Anmerkungen

- * Der Aufsatz geht zurück auf eine Studie, die der Verfasser - unter Mitarbeit von Ass. jur. Betty Gebers und Dr. iur. Gerhard Roller (Environmental Law Network International/Öko-Institut e.V., Büro Darmstadt) sowie von Dipl.-Volksw. Kilian Bizer, Köln - im Auftrag der Enquête-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des Deutschen Bundestages erstellt hat.

Verzeichnis der Sofia-Diskussionsbeiträge und Sofia-Studien

Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse (ISSN 1437-126X)

Die Beiträge sind gegen Rechnung (20 DM) per e-mail [bizer@fbsuk.fh-darmstadt.de] oder per Post erhältlich [Sofia, Haardtring 100, 64295 Darmstadt]. Die meisten Diskussionsbeiträge sind auch auf der Internetseite von Sofia als pdf-Datei verfügbar.

2000

Martin Führ: Ökonomisches Prinzip und juristische Rationalität - Ein Beitrag zu den Grundlagen interdisziplinärer Verständigung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-1.

Kilian Bizer/Martin Führ: Die Verhältnismäßigkeit emissionsmindernder Maßnahmen für organische Lösemittel in Farben und Lacken, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-2.

Martin Führ: Grundlagen juristischer Institutionenanalyse - Das ökonomische Modell menschlichen Verhaltens aus der Perspektive des Rechts, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-3.

Martin Führ: Gefahrguttransporte - Schnittstellen zu Anlagensicherheit und Arbeitsschutz, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-4.

Cornelia Becker: Steuerhinterziehung und Habitus, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-5.

1999

Kilian Bizer: Die Ökonomik der Verhältnismäßigkeitsprüfung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-1.

Cornelia Becker: Kinder- und Jugendschutz in der Werbung - eine Analyse von 100 Kinderzeitschriften, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-2.

Markus Riehl: Rechtliche Rahmenbedingungen der Integration Schwerbehinderter in die Arbeitswelt, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-3.

Martin Führ: Ökonomisches Prinzip und Verfassungsrecht - Eine juristische Sicht Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-4.

Cornelia Nicklas: Die Verwendung von Lösemitteln als Lackbestandteile und in Druckereien, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-5.

Kilian Bizer: Anreizstrukturen der Akteure beim Kinder- und Jugendschutz in der Werbung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-6.

Markus Spiwoks (Hrsg.): Venture Capital (mit Beiträgen von Oliver Hein, John P. McDonough und Markus Spiwoks, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-7.

1998

Martin Führ: Das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme – Renaissance eines Rechtsprinzips?, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-1.

Martin Führ: Rationale Gesetzgebung - Systematisierung der Anforderungen und exemplarische Anwendung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-2.

Kilian Bizer: Individuelles Verhalten, Institutionen und Responsives Recht, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-3.

Markus Spiwoks: Intermediationstheorie der Vermögensverwaltung – Verstärkte Kundenbindung durch Berücksichtigung individueller Transaktionskosten, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-4.

Kilian Bizer: Voluntary Agreements - cost-effective or just flexible to fail?, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-5.

Sofia-Studien zur Institutionenanalyse (ISSN 1439-6874)

Die Studien sind gegen Rechnung (40 DM) per e-mail [bizer@fbsuk.fh-darmstadt.de] oder per Post erhältlich [Sofia, Haardtring 100, 64295 Darmstadt]. Zusammenfassungen in deutscher und englischer (z.T. auch in französischer) Sprache finden sich auf der Internetseite von sofia.

Martin Führ unter Mitarbeit von Kilian Bizer, Betty Gebers, Gerhard Roller: Institutionelle Bedingungen zur Förderung proaktiver Strategien - Vergleichende Analyse internationaler Ansätze im Bereich des Umweltverhaltens von Unternehmen, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 99-1, Darmstadt 1999, 191 S. (ISBN 3-933795-15-X).

Martin Führ unter Mitarbeit von Uwe Brendle, Betty Gebers, Gerhard Roller: Produktbezogene Normen in Europa zwischen Binnenmarkt und Umweltschutz - Reformbedarf aus der Sicht des Verfassungs- und des Europarechts, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 99-2, Darmstadt 1999, 146 S. (ISBN 3-933795-14-1).

Peter Andres und Markus Spiwoks: Prognosegütemaße, State of the Art der statistischen Ex-post-Beurteilung von Prognosen, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 00-1, Darmstadt 2000, 57 S. (ISBN 3-933795-22-2).

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Haardtring 100,
64295 Darmstadt, Fon +49 6151 168735, Fax +49 6151 168925
e-mail: bizer@fbsuk.fh-darmstadt.de; <http://www.fbsuk.fh-darmstadt.de/sofia>