

FRANZ FURGER † / HELGE WULSDORF

## Sozialstaat und Umweltstaat Verbandliche Selbstverpflichtungen am Beispiel des Umweltschutzes

### I. PRINZIPIELLE ÜBERLEGUNGEN IM CHRISTLICHEN KONTEXT

#### 1. *Situierung der Frage*

Die nachstehenden Überlegungen<sup>1</sup> gehen von der in der abendländischen Geistesgeschichte keineswegs immer selbstverständlichen anthropologischen Voraussetzung aus, daß Gesellschaftlichkeit unabdingbar zum Wesen des Menschen gehört und daß dieses Selbstverständnis auch biblisch-theologisch Kernbestand ist. Zwar kommt dem einzelnen Menschen als Gottes Ebenbild eine unveräußerliche Würde zu, eigentlich und im vollen Sinn Mensch wird Adam aber erst, wenn er sich in der ihm zutiefst gleichen Gefährtin spiegeln kann (Gen 2,21–23). Ebenso gründet die Heilsgeschichte Gottes mit den Menschen nicht zuerst in einer individuellen Gottesbeziehung, sondern in seinem Bund mit dem auserwählten Volk (Ex 19), dessen Vollendung aber erst dann erreicht ist, wenn dereinst alle Völker gemeinsam zum einen Berg Gottes ziehen und sein Reich definitiv errichtet sein wird (Jes 66, 18–21). Im christlichen Verständnis hat dieser Prozeß der Vollendung mit der Menschwerdung Gottes in Jesus, dem Christus, schon begonnen: Sein Reich ist in seiner Glaubensgemeinschaft, die keine Ausgrenzungen nach Volk oder Rasse mehr kennt noch keimhaft und verborgen, jedoch schon angebrochen. D. h. so sehr dieses Reich in seiner Vollendung endzeitlich noch aussteht,

---

<sup>1</sup> Auf den in diesem Teil des JCSW angesprochenen »Konsultationsprozeß der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland« beziehen sich diese Ausführungen insofern, als der dazu erstellten Diskussionsgrundlage (Bonn 1994) mit Recht vorgeworfen wurde, die »Ökologische Frage« werde zu kurz behandelt und ihre Verbindung zur »Sozialen Frage« kaum bedacht. Obwohl dieser Mangel aus Gründen zeitlicher wie inhaltlicher Vorgaben verständlich ist (vgl. dazu *Franz Furger, Verantwortung wahrnehmen für das gemeinsame Leben*, in: StZ 213. Bd. (1995) 37–44.), soll hier diese notwendige gegenseitige Ergänzung theoretisch und am konkreten Beispiel weiter geklärt werden.

so ist es doch auch schon wie ein »Samenkorn« oder wie der »Anteil des Erbes« da, obwohl erst in noch »zerbrechlichen Gefäßen« enthalten oder erst »wie in einem (verzerrenden) Spiegel« sichtbar.<sup>2</sup>

Auch wenn nach menschlicher Erkenntnis wie im christlichen Glaubensverständnis diese Gesellschaftlichkeit zum Menschen gehört, ist damit aber noch kaum etwas über deren konkrete Verwirklichungsform gesagt. Sie kann sich je nach den gegebenen Umständen in der nomadischen Sippe eines Abraham oder Jakob, im lockeren Stammesverband vom Sinai so gut wie in einer menscheitsweiten Weltgesellschaft, aber eben auch in einem staatlich verfaßten Gemeinwesen realisieren. Zumindest für die Herausforderungen der Moderne erweist sich dabei der souveräne Einzelstaat, allerdings in einer zunehmend dichteren internationalen Vernetzung, noch immer als die bedeutsamste konkrete Ausprägung von menschlicher Gesellschaftlichkeit. Als solcher bleibt aber selbst der Staat stets sekundär bzw. »relativ«, d. h. in allen Eigenschaften, in Souveränität oder Organisation auf das Ziel der bestmöglichen Verwirklichung des je personalen Menschseins in mitmenschlicher Gemeinschaft bezogen und folglich von diesem Ziel her auch je neu verbesserungsfähig und veränderungsbedürftig.

Der Staat wird folglich in der hier vertretenen Sicht verstanden als eine gesellschaftliche Organisation zur optimalen Gewährleistung des umfassenden Gemeinwohls der einzelnen Bürger wie auch der späteren Generationen. Das Gemeinwohl steht allerdings als Forderung zur Wahrung der gemeinschaftlichen Interessen zugleich unter dem Anspruch der Achtung der unveräußerlichen Würde des einzelnen Menschen als Person und Ebenbild Gottes. Sozialethisch geht es folglich bei diesem Verständnis um die Fragen nach der bestmöglichen Ordnung des Staates als einem gesellschaftlichen *Funktionsträger zur Gewährleistung des Gemeinwohls*. Trotz mancher gewachsener und oft genug auch durchaus wünschenswerter Stabilisierung von Ordnungsstrukturen innerhalb dieser Parameter hat sich die staatliche Ordnung je nach den Bedürfnissen und Umständen geschichtlich wie kulturell und damit örtlich wie zeitlich unterschiedlich ausgeprägt und gegebenenfalls verändert. Sie erweist sich aufgrund von entsprechenden Erfahrungen und Einsichten entsprechend auch politisch als aktiv gestaltbar.

Politik meint also mehr als eine bloße Verwaltung der vorgegebenen funktionalen staatlichen Machtstrukturen, die neben der Kontrolle unerläßlich wichtig bleibt. Vor allem im Sinn der antiken wie mittelalterlichen

---

<sup>2</sup> Vgl. Mt 13,31; Eph 1,14; 2 Kor 4,7; 1 Kor 13,12.

Staatsphilosophie hat sie eine schöpferische sowie gesamt menschlich zielbezogene sozialetische Gestaltungsaufgabe, die im Umfeld erheblicher gesellschaftlicher Umwälzungen besonders dringlich wird. Insofern sich mit dem zu Ende gehenden 20. Jahrhundert offenbar eine geistesgeschichtliche Epoche zu schließen beginnt, die zudem als Aufklärung im Denken und Selbstverständnis für das naturwissenschaftlich rational technische Beherrschen der Natur wie für die damit verbundene Globalisierung von Politik und Wirtschaft von einmaliger Tiefenwirkung war, rückt der entsprechende sozialetische Klärungsbedarf erst recht in den Vordergrund.

Die Titelstichworte dieser Überlegungen signalisieren daher einen solchen Klärungsbedarf an zwei besonders sensiblen Problemfeldern: einmal an der gefährdeten sozialen Solidarität, ohne die der wesentlich soziale Mensch zugrunde gehen würde, wie zum anderen an derjenigen der zunehmend bedrohten Umwelt, ohne die der nicht weniger körperlich materiell verfaßte Mensch ebenfalls dem Untergang geweiht wäre. In ihrer Bedrohlichkeit für die Menschheit als solche potenzieren sich diese beiden Problemkreise gegenseitig. Die Bewältigung des einen auf Kosten des anderen kann somit keinesfalls zu einer Lösung führen. Eine solche ist vielmehr nur in einer klugen politischen Doppelstrategie der gegenseitigen Ergänzung zu haben. Deren Komplexität stellt dann, wie es zunehmend auch der öffentlichen Meinung bewußt zu werden scheint, in einer Zeit, die sich bezeichnenderweise als »postmodern« bezeichnet, in einem gewissen Sinn sogar das sozialetische Problem schlechthin dar.

## 2. *Emanzipation als Chance und Gefahr*

Als »Befreiung des Menschen aus selbstverschuldeter Unmündigkeit« hat I. Kant im ausgehenden 18. Jahrhundert den Aufbruch der Aufklärung umschrieben.<sup>3</sup> Damit wollte er die Freiheit der individuellen menschlichen Person und ihrer eigenverantwortlichen sittlichen Vernunft gegenüber einer absolutistischen, als Gottesgnadentum zudem religiös überhöhten Staatsmacht, aber auch von einer diese stützenden Kirche bzw. von deren fundamentalistischen Theologie abheben. Staat ist in dieser Sicht nicht mehr eine im platonischen Sinn ideal verstandene Hoheit, sondern, wie es die englische Staatsphilosophie aufgrund praktischer

---

<sup>3</sup> Vgl. Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung? von 1783.

politischer Erfahrungen<sup>4</sup> wie aus philosophischer Überlegung<sup>5</sup> in der sog. »Staatsvertragstheorie« vorgedacht hat, Ergebnis einer freien Übereinkunft. Der Staat wird hier also verstanden als ein Gebilde sittlich verantworteter Politik im Zeichen der Gleichheit freier Bürger, die kraft der ihnen als Menschen schlechthin zukommenden Würde ihr Gemeinwesen so und nicht anders wollen und gestalten.

Diese Emanzipation der menschlichen Person, die sich politisch im modernen Selbstverständnis – wie unvollkommen im Konkreten auch immer<sup>6</sup> – durchzusetzen begann, fand ihre Parallele im wirtschaftlichen Bereich mit dem gegen die Privilegienwirtschaft des englischen Adels zugunsten der »Wohlfahrt der Völker« gerichteten Ruf des schottischen Moralphilosophen *A. Smith* nach dem freien Wettbewerb am Markt unter den von »wohlverstandenen Eigeninteressen« geleiteten, untereinander konkurrierenden Wirtschaftssubjekten.<sup>7</sup> Während Literatur und Kunst diesen Aufbruch der individuellen Persönlichkeit aus gesellschaftlicher Bevormundung in die freie Selbständigkeit und Eigenverantwortung stützten, brachte die Umsetzung der Ergebnisse der ebenfalls die Freiheit reklamierenden wissenschaftlichen Forschung in der technisch industriellen Anwendung einen ungeahnten und rasch grenzüberschreitenden Fortschritt. Im Vertrauen auf die an sich sittlich gute Vernunft des Menschen wurde damit trotz mannigfacher Rückschläge einem nahezu uneingeschränkten Fortschrittsoptimismus der Weg gebahnt.

Unter diesen Voraussetzungen mußten Hinweise auf Selbstbeschränkung der einzelnen Bürger selbst dann als störend empfunden werden, wenn sie nur im Sinn der antiken »mesotes« bzw. der mittelalterlichen »temperantia« verstanden wurden. Die Folgen dieser Vernachlässigung zuerst auf der sozialen, dann aber auch auf der ökologischen Ebene wurden trotzdem lange – sofern man sie überhaupt wirklich wahrnahm – hingenommen als eine Art Reibungsverlust für den auf jeden Fall wünschenswerten Fortschritt. Beschränkungen auf freiwilliger wie vor allem auf legaler Basis wurden entsprechend abgelehnt. D. h.: Dem Recht des Stärkeren steht Tür und Tor offen. Die vom Staat und seinen Machträ-

---

<sup>4</sup> Man denke an die 1689 von *Wilhelm von Oranien* für die Übernahme der englischen Krone zu unterzeichnende Rechtsakte, die sog. »Bill of rights« bzw. an die im Anschluß auf die Unabhängigkeitserklärung der USA von 1774 von den Vertretern dieser Staaten 1776 autonom beschlossene Verfassung.

<sup>5</sup> So bei *T. Hobbes* und *J. Locke*.

<sup>6</sup> Schwarze, Vermögenslose, Frauen usw. blieben noch lange Zeit von den demokratischen Mitwirkungsrechten ausgeschlossen.

<sup>7</sup> Vgl. *A. Smith*, *Der Wohlstand der Nationen* (1776), München 1978, hg. v. *H. C. Recktenwald* wie die ausführliche Einleitung zu diesem Werk.

gern zur persönlichen Emanzipation des einzelnen geforderten Freiheitsrechte entarteten so leicht unter der Hand zur Lizenz der rücksichtslosen Ausbeutung von Mitmensch und Umwelt. Die Warnung der antiken Denker vor der letztlich stets zerstörerischen Hybris und noch mehr das christlich religiöse Konzept der Sünde als der willkürlichen Leugnung der menschlich konstitutiven Abhängigkeiten von Gott, Mitmensch und Umwelt verblieben als vermeintliche Elemente der »selbstverschuldeten Unmündigkeiten« weitgehend unberücksichtigt. Der Staat geriet zunehmend zum Nachtwächterstaat ohne ordnungspolitische Funktion.

Genau da aber liegt die Bruchstelle, wo die gegenüber sich absolut setzenden menschlichen Autoritäten berechnete Emanzipation als Chance zur Einforderung der dem Menschen, gerade auch als Ebenbild Gottes zustehenden Autonomie in eine zerstörerische Gefährdung zu kippen beginnt. Denn wo entgegen aller geschichtlichen Erfahrung von Bosheit und Durchtriebenheit die Anfälligkeit des Menschen für Überheblichkeit und Selbstsucht – biblisch also der Hang zur Sünde als Mißachtung Gottes gerade auch im rücksichtslosen Umgang mit seiner Schöpfung, mit der Umwelt als Ökosystem und dem Mitmenschen im besonderen – übergangen und die menschliche Autonomie nicht mehr als theonom begründete verstanden wird, tendiert Emanzipation zur Selbstzerstörung. D. h. sie endet nach dem reinen Recht des Stärkeren bzw. des »jenseits von Gut und Böse stehenden Übermenschen« (*F. Nietzsche*) im Nihilismus. Was der visionäre Philosoph vor 100 Jahren schon warnend ansprach, wurde seither immer erschreckender spürbar in der wirtschaftlichen Instrumentalisierung und Ausbeutung von Mensch und Umwelt.<sup>8</sup> Was sich im wirtschaftlichen Bereich abzeichnet, setzt sich in der Politik fort, wie etwa in der längst noch nicht überwundenen Unterdrückung der früheren Kolonialvölker in der sog. Dritten Welt wie auch in Fremdenhaß, Krieg oder Hochrüstung. Diese postmoderne Aufklärungskritik wird nicht zuletzt unter dem Druck solcher zerstörerischen Folgen bzw. von deren erschreckendem Ausmaß – glücklicherweise – in einer globalen Informationsgesellschaft wie nie zuvor allgemein bewußt. Eine neue Besinnung auf Maß und Begrenzung des Menschen greift um sich. Teilweise werden daraus sogar wissenschaftlich untermauerte, politische Ausstiegsstrategien – auch schon solche von erheblicher Radikalität –

---

<sup>8</sup> Die freie Verfügung über das werdende Leben, unbegrenzte Anwendung der Gentechnologie auch im Humanbereich, Verschmutzung der Weltmeere, Ausrottung zahlreicher Arten von Lebewesen wie die Zerstörung der Ozonschicht in der Atmosphäre sind Stichworte, die die entsprechenden Gefährdungen signalisieren.

abgeleitet.<sup>9</sup> All dies sind Zeichen für eine sich verstärkende Motivation, dem naiv optimistischen Fortschrittsglauben statt bloß mit Worten auch mit politischen Optionen und entsprechenden Strategien entgegenzutreten. So können dann Ökonomie (in ihrem ursprünglichen Wortsinn vom guten Haushalten im Gemeinwesen) und Ökologie im Blick auf die Erhaltung der entsprechenden natürlichen Infrastruktur wieder deutlicher als sich gegenseitig ergänzende Momente verstanden werden. Ein gerechtes staatliches Gemeinwesen muß also ebenso sehr ökologisch wie sozial ausgewogen gestaltet werden.

Unklug aber wäre es, in diesen Ansätzen zu einer Neubesinnung bzw. in der Konvergenz der beiden Aspekte etwas völlig Neues sehen zu wollen. Neben ihren Chancen und Gefahren hat nämlich die aufgeklärte Emanzipation der menschlichen Person doch auch und schon früh realistische Korrekturen gegen deren Exzesse hervorgebracht.<sup>10</sup> Dieses Erfahrungspotential vermag auch der heutigen sozialetischen Auseinandersetzung noch manche wegweisende Impulse zu geben. Daß diese zunächst eher im mitmenschlichen Bereich, wo die Exzesse der Ausbeutung der Industriearbeiter von humanistisch und gerade auch von christlich denkenden Zeitgenossen schon früher als im erst verzögert wahrgenommenen Ökoberreich als humanitäre Krisensignale begriffen wurden, mag dann die Zeitverschiebung in der sozialetischen Auseinandersetzung der beiden Momente in etwa erklären. An der sachlichen Kongruenz der Doppelproblematik, die desto gebieterischer Beachtung verlangt, ändert sie freilich nichts. Die Etablierung des Sozialstaates, auf die hier nur kurz zurückverwiesen werden soll, wird damit zum inspirierenden Impuls für den nicht weniger dringenden »Umweltstaat«<sup>11</sup>.

### 3. *Korrektive Impulse auf die soziale Frage*

Die Erarbeitung der personalen Menschenrechte als Freiheits- und demokratische Mitwirkungsrechte bzw. deren Festschreibung in der Verfassung der USA von 1776 oder ihre »Deklaration« von 1789 im Anschluß an die französische Revolution stellen zwar den Inbegriff der individuellen

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu etwa die Pilotstudie des Wuppertaler Instituts für Klima, Umwelt, Energie: Zukunftsfähiges Deutschland – ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Basel 1996.

<sup>10</sup> Vgl. rechtlich *M. Kloepfer*, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, Berlin 1994, wie theoretisch in der Lebensethik *A. Schweitzers*.

<sup>11</sup> Vgl. zum Begriff des Umweltstaates *M. Kloepfer* (Hrsg.), Umweltstaat als Zukunft: Juristische, ökonomische und philosophische Aspekte, Ergebnisse des Ladenburger Kollegs »Umweltstaat«, Bonn 1994.

Emanzipation im Sinn der Aufklärung dar, aber deren schrankenlose Wahrnehmung vor allem im wirtschaftlichen Bereich des sog. »Manchesterliberalismus« und die daraus entstandene Verelendung des Proletariates zeigt doch bald auch deren Ungenügen. Teilweise nostalgische, aber auch christlich romantische Reaktionen, die im Rückgriff auf alte, meist ständisch verfaßte Gesellschaftsmodelle oder gar durch den Aufbau von (früh-)sozialistischen gesellschaftlichen Sondergruppen korrigierend eingreifen wollten, erwiesen sich wenigstens bei weitblickend realistischer Überlegung aber ebenfalls bald als Irrwege für eine Antwort auf diese »soziale Frage«, Damit drängt sich die Einsicht auf, daß diesen negativen Folgen des politischen und besonders wirtschaftlichen Liberalismus nicht über den Ausstieg aus Gesellschaft und Geschichte, sondern nur über deren aktive Mitgestaltung, also durch entsprechende politische Maßnahmen zu begegnen sei.

Erste sozialstaatliche Forderungen wie das Recht auf freien Zusammenschluß der Arbeiter zu eigenen Interessenvertretungen, also zu Gewerkschaften mit entsprechenden Machtmitteln, aber auch die Forderung nach einem (Basis-)Eigentum in Arbeiterhand gehören so beispielsweise nach der ersten päpstlichen Sozialzyklika »Rerum Novarum« (1891 von *Papst Leo XIII.*) dazu. Während aber die erste dieser Forderungen eigentlich noch ein klassisches Freiheitsrecht, nun aber als radikal für alle Bürger gültiges, anspricht, ruft die zweite nach der Sicherung der zur Möglichkeit einer tatsächlichen Wahrnehmung der Freiheitsrechte unerläßlichen materiellen »Infrastruktur«, nämlich nach der Sicherung einer minimalen Existenzgrundlage. Sie stellt im eigentlichen Sinn ein sog. »soziales« Menschenrecht dar, dessen Gewährleistung zu sichern der öffentlichen Hand, also dem Staat und seiner Gesetzgebung übertragen wird. Damit wird dem liberalen »Nachtwächter-Staat« neben der Sicherung der individuellen Freiheit auch die ebenso wesentliche gemeinwohlsichernde Funktion übertragen. Er wird in die Dimension des Sozialstaates geführt. D.h. die sozialen Menschenrechte verlangen eine entsprechende staatlich durchgesetzte Sozialgesetzgebung für Arbeits- und Versicherungsschutz, für Tarif- und Konfliktregelung usw. Dabei hat allerdings nach dem Prinzip der Subsidiarität der Staat nur die Gewährleistung der sozialen Sicherung als solcher, nicht aber auch schon deren konkrete Durchführung oder gar die Übernahme dieser Dienstleistungen zu verantworten.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Wo z. B. eine allgemeine Versicherungspflicht genügt, ist eine staatliche Pflichtversicherung durch die öffentliche Hand nur da gefordert, wo allein sie die gewollten Ergebnisse sicherzustellen vermag.

So sehr die damit eingeleitete sozialstaatliche Entwicklung soziale Institutionen als effektives Korrektiv des übersteigerten Individualismus in Wirtschaft und Politik heraufbeschwor, so wenig konnte sie dagegen bislang wirksam über die einzelstaatlichen Regelungen in den entwickelten Industrienationen hinaus gelangen. Obwohl im Innern dieser Staaten der Aufbau von Gerechtigkeit in sozialem Frieden als sozialpolitische Notwendigkeit anerkannt ist, wurde bislang wenig dazu beigetragen, das eigene Modell in den internationalen Raum weiter auszubreiten und so zu globalisieren. Eigene nationalstaatliche Wirtschaftsinteressen wie vor allem die Sorge um die eigene Souveränität haben vielmehr den Aufbau einer supranationalen, geschweige denn global institutionalisierten Sozialordnung bislang verhindert. Obwohl die unternehmerischen Kapitalinteressen wie die Kapitalmärkte an den Börsen längst keine Grenzen mehr kennen, fehlt diesbezüglich aber auch der entsprechende Druck seitens der Gewerkschaft, die trotz Erinnerungen an die sozialistische Internationale ihren Einsatz weitgehend auf die Interessenwahrung ihrer nationalen Klientel beschränkt. Daß diesbezüglich sozialetisch Handlungsbedarf anzumelden ist, bedarf also keiner weiteren Erklärungen. Wenn auch zunächst weniger offensichtlich, dafür langfristig um vieles nachhaltiger, hat der unbegrenzte Wirtschaftsliberalismus jedoch nicht nur die soziale Gerechtigkeit im zwischenmenschlichen und gesellschaftlichen Bereich beeinträchtigt. Vielmehr hat die schrankenlose Nutzung der natürlichen Ressourcen – neben den Rohstoffen auch Böden, Wasser und Luft – das ökologische System in einer Weise zu belasten begonnen, daß sich deren Zerstörung zur realen Gefährdung der Menschheit ausweitete. Die unbeschränkte Freiheit stellt somit über die soziale Frage hinaus zunehmend die »Umwelt-Frage« an die Sozialethik.

#### 4. Die »Ökologische Frage«

Diese Erkenntnis bedeutet aber nichts anderes, als daß das sozialetische Korrektiv des Liberalismus zwingend nach einem zweiten, dem ökologischen Korrektiv des Liberalismus ruft, dessen Dringlichkeit auch zunehmend erkannt wird. Aber anders als die »soziale Frage« hat sich die ökologische Problematik, obwohl zunächst ebenfalls räumlich begrenzt spürbar, doch sehr rasch in ihrer weltweiten Verflochtenheit bemerkbar gemacht. Schon der 1972 erschienene Bericht des »Club of Rome« über die »Grenzen des Wachstums« stellte mit breitem internationalem Echo die Probleme in einen weltweiten Rahmen. Anlässlich der UNO-Weltkonferenz von Rio de Janeiro 1992 wurde dann für praktisch alle Teilbereiche der Ökologie eindrucklich klar, wie hier nur auf weltpoliti-

scher Ebene Ordnungsstrukturen zielführend sein können. Dies gilt zudem in einem solchen Maß, daß deren Vernachlässigung wegen kurzfristiger nationaler und auch sozialstaatlicher Ziele – etwa hinsichtlich der rücksichtsloseren Ressourcenausbeutung zur Sicherung von Arbeit und Brot – sogar schon mittelfristig auch diesen abträglich ist. Angesichts der Tatsache, daß Entwicklungsländer in diesem Zusammenhang etwa für die Schonung ihrer Tropenwälder internationale Ausgleichszahlungen anforderten und dieses Ansinnen wenigstens prinzipiell<sup>13</sup> unbestritten blieb, zeigt, wie sehr die Verschränkung der sozialen und der ökologischen Problematik im Bewußtsein der öffentlichen Meinung an Boden zu gewinnen beginnt.

Zugleich aber machte die Konferenz von Rio de Janeiro auf ein weiteres beachtliches Phänomen aufmerksam, das zwar auch beim Aufbau national-sozialstaatlicher Strukturen von gewisser Bedeutung war, hier aber parallel zur Konferenz öffentlichkeitswirksam wurde: Statt nämlich direkt und ausschließlich nach übernational völkerrechtlichen Maßnahmen zu rufen, versuchte eine Gruppe von Wirtschaftsführern großer transnationaler Konzerne in einer ausgewogenen und sofort veröffentlichten Erklärung der Selbstverpflichtung internationale Ökostandards zu setzen und sich darauf für ihre eigenen Unternehmen – aber damit auch begleitend für andere – öffentlich festzulegen. Was im sozialen Bereich über vorstaatliche Tarifverträge<sup>14</sup> nicht nur in einzelnen Branchen, sondern auch durch freie konzerninterne Regelungen in sog. Unternehmenskodizes über Jahrzehnte schon gewachsen war und auf die allgemeine Sozialgesetzgebung deutlich stimulierenden Einfluß genommen hatte,<sup>15</sup> wurde hier also für den ökologischen Bereich ebenfalls versucht.<sup>16</sup> Ohne daß derzeit schon eine Erfolgsbilanz vorgelegt werden könnte, wurde dabei doch schon relativ frühzeitig erkannt, daß da, wo die politisch völkerrechtlichen Ordnungsstrukturen noch relativ schwach sind – wie es derzeit für die UN-Organisationen offensichtlich zutrifft – und nationalstaatliche Maßnahmen nicht genügen, Probleme auf einer mittleren

---

<sup>13</sup> Von einer praktischen Realisierung ist man aus verschiedenen Gründen (Finanzprobleme seitens der Zahler, korrupte Verwaltungsstrukturen seitens der potentiellen Empfänger) allerdings noch sehr weit entfernt.

<sup>14</sup> Vgl. dazu besonders deutlich die schweizerischen sog. »Friedensabkommen« in den zwischen Unternehmern und Gewerkschaften seit 1937 abgeschlossenen und seither regelmäßig erneuerten sog. »Gesamtarbeitsverträgen«.

<sup>15</sup> Vgl. dazu *U. Wollasch*, Normenkodizes in Unternehmen und Verbänden – ein Forschungsbericht, in: JCSW 35 (1994), 224–236.

<sup>16</sup> Vgl. *S. Schmidheiny*, Kurswechsel – globale unternehmerische Perspektiven für Entwicklung und Umwelt, Zürich 1992.

und freiwilligen Ebene, über öffentliche Selbstverpflichtungen potenter Partner, vor allem aber auch in verbandlichen Zusammenschlüssen, die zudem die »Trittbrettfahrer« möglichst reduzieren, angegangen werden müssen. Dies trifft um so mehr zu, als in einem in manchem noch unerprobten Problemfeld auf diese Weise flexibler vorgegangen werden kann, als dies eine internationale politische Verwaltung je zu tun vermag. Die Einsicht, daß die o.g. stets gefährdete Chance der Aufklärung als Emanzipation sinnvollerweise nicht durch Zwang von außen, sondern durch eine freilich gegenseitig kontrollierte und wenigstens durch informelle bzw. soziale Sanktionen – Ächtung im Verband, Imageverlust in der Öffentlichkeit u. ä. – auch geschützte Selbstverpflichtung als Selbstbeschränkung erhalten bleibt, scheint sich also zumindest im Ansatz durchzusetzen. Sozialstaatliche Erfahrung und ökologische Initiative erweisen sich auch unter der Rücksicht von Selbstbeschränkung als komplementär. Der weiteren Ausfaltung der letzteren kommt also sozial-ethisch erhebliche Bedeutung zu.

### 5. Fazit

Daß sozialstaatliche Rahmenbedingungen für die freiheitliche Selbstverwirklichung der individuellen Person unerläßlich sind, wenn Freiheit mitmenschlich bleiben und nicht ein Recht der Stärkeren zur Ausbeutung der Schwächeren sein und damit letztlich in die Selbstzerstörung der Menschheit ausarten soll, lehrt die abendländische Emanzipationsgeschichte mit hinreichender Deutlichkeit. Daß die Folgen schrankenloser Ausbeutung der Natur analog negativ sind, machten die letzten Jahrzehnte nicht weniger deutlich, wobei mehr denn je bewußt wird, daß davon nicht nur die gegenwärtige Generation, sondern auch die Zukunft der Menschheit betroffen ist.

Das christliche Selbstverständnis, das den Menschen als Ebenbild Gottes, aber zugleich auch als von der Hybris selbstüberheblicher Arroganz belastet begreift, muß sich von diesen Erkenntnissen um so mehr betroffen wissen, als sie einer geistesgeschichtlichen Entwicklung im eigenen kulturellen Umfeld zugehören. Es ist allerdings eine Übertreibung, die Ökoproblematik einfach als »gnadenlose Folge des Christentums«<sup>17</sup> zu bezeichnen, denn die biblischen Quellen zeigen hinreichend

---

<sup>17</sup> Vgl. dazu C. Amery, *Das Ende der Vorsehung*, Reinbeck 1972. Das Zitat nennt den Untertitel des Buches. Für eine Zusammenfassung der christlichen Sicht vgl.: F. Furger, Anthropologisch-ethische Voraussetzungen ökologischer Verantwortung, in: H. Bonus u. a. (Hg.), *Umweltverträglichkeitsprüfung – gibt es Standards?*, Münster 1992, 155–164.

deutlich, daß das »Untertanmachen der Erde« (Gen 1,28) keinesfalls eine schrankenlose Ausbeutung meint. Die soziale wie die ökologische Verantwortung unter besonderer Berücksichtigung der jeweils Schwächsten, ein globales Verständnis sozialer Verantwortung sowie die Behandlung der nichtmenschlichen Schöpfung blieben als Korrektiv in der christlichen Verkündigung dennoch oft zu wenig deutlich. Gegenüber einer einseitigen Emanzipation der menschlichen Person, in der man eher die Gefährdung bestehender – und oft genug überholter – Herrschaftsstrukturen sah und sie daher ablehnte, wurde ihre maßvolle Entfaltung entsprechend oft nicht hinreichend konstruktiv kritisch begleitet.

Gerade in diesem Punkt ist deshalb christliche Sozialethik heute gefordert. Denn langfristig ist Emanzipation ohne Solidarität unter den Menschen wie mit der Umwelt nicht erreichbar, weil der Einzelne allein nicht existieren kann, während Solidarität aus Zwang ohne Einsicht und Verpflichtung der Würde der individuellen Persönlichkeit entgegensteht. Emanzipation und »Solidarität« gerade auch im Umweltbereich neu in Einklang zu bringen, ist also ihre Aufgabe und zwar sowohl politisch in der Mitarbeit an öffentlich rechtlichen, vor allem auch völkerrechtlichen Strukturen sowie auf den eben genannten mittleren Ebenen der kollektiven Selbstverpflichtung gesellschaftlicher Akteure wie etwa bei Unternehmensverbänden.

Als konkretes Beispiel für die letzte und derzeit an Bedeutung wohl zunehmende Form der Wahrnehmung sozialetischer Verantwortung sollen im folgenden erste Ergebnisse eines entsprechenden Forschungsprojektes vorgestellt werden.

## II. KONKRETISIERUNGEN: KOOPERATIONSMÖGLICHKEITEN ZWISCHEN STAAT UND INDUSTRIE

Die Förderung »freiwilliger« Selbstverpflichtungen oder -beschränkungen ist, wie gesehen, eine dringende Herausforderung angesichts der *sozialen* und *ökologischen* Frage, die den Staat und die verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte fortwährend vor die Aufgabe stellen, nach neuen praktikablen Maßnahmen zur verbesserten Gestaltung gesamtgesellschaftlicher Verhältnisse zu suchen. Auf internationaler Ebene wird jedoch schnell deutlich, daß gerade für soziale und ökologische Problemstellungen wirkungsvolle Ordnungsstrukturen fehlen. Auch wenn in den meisten westlichen Industriestaaten die Bereiche Soziales und Umweltschutz zumindest durch ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen gere-

gelt sind, zeigt sich aber auf nationalstaatlicher Ebene nicht weniger, daß das Recht aufgrund einer komplexer werdenden Gesellschaft und der wachsenden Bedeutung von Technik, Ökologie und Wissenschaft in einer schnelllebigen Wirtschaft nicht in der Lage ist, diese Bereiche umfassend und in einer für alle Beteiligten befriedigenden Weise regeln zu können. Im Wirtschaftsleben wird aufgrund der Beobachtung von rechtlich noch nicht oder nur unzureichend geregelten Räumen der Versuch unternommen, diesen durch selbstverpflichtende oder selbstbindende Maßnahmen entgegenzuwirken. In der Bundesrepublik Deutschland gewinnen dabei in der letzten Zeit Selbstverpflichtungen insbesondere im Umweltschutz an Bedeutung.

### *1. Funktionswandel des Staates bei der Ausübung öffentlicher Aufgaben anhand des Umweltschutzes*

Ausgangspunkt für ökologische Problemlösungskonzepte ist die Diskussion um die Steuerungsfähigkeit und die Rolle des Staates, die von den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen in den letzten Jahren und Jahrzehnten kontrovers geführt worden ist. Die Rede von der »Überforderung« oder gar »Unregierbarkeit« des Staates, vom »Rückzug« oder gar »Abschied« sowie von der »Ironie« oder gar »Entzauberung« des Staates spiegeln nur einige Schlagworte der nicht mehr verstummenden Staatsdebatte wider.<sup>18</sup> Gerade im Bereich des Umweltschutzes, in welchem von verschiedenen Seiten auf Vollzugs- und Durchsetzungsdefizite aufmerksam gemacht wird, etablieren sich neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Industrie, die für die Sozialethik bei der Suche nach einfachen und subsidiär zu bewältigenden Gestaltungsmöglichkeiten des gesellschaftlichen Zusammenlebens von Bedeutung sind. Sogenannte Selbstverpflichtungen der Industrie im Umweltschutz<sup>19</sup> zeugen von einem

---

<sup>18</sup> Vgl. hierzu *Klaus König; Nicolai Dose* (Hrsg.), *Instrumente und Formen staatlichen Handelns*, Köln, Berlin, Bonn 1993 mit weiteren Literaturangaben; ferner *Rüdiger Voigt* (Hrsg.), *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?*, Baden-Baden 1993; *Thomas Ellwein; Joachim Jens Hesse*, *Der überforderte Staat*, Baden-Baden 1994; aktuell *Helmut Willke*, *Ironie des Staates: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Frankfurt/Main 1996 und *Rückzug des Staates?: Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung*, Ein Cappenberger Gespräch mit Referaten von *Kurt Sontheimer* und *Gunnar Folke Schuppert*, Bd. 28, Köln 1996.

<sup>19</sup> Sie bilden innerhalb des seit 1990 am Institut für Christliche Sozialwissenschaften bearbeiteten Forschungsprojektes »Normenkodizes in Unternehmen und Verbänden« den Untersuchungsschwerpunkt im Zweig »Verbände«. Vgl. zum Forschungsprojekt *Ursula Wollasch*, *Normenkodizes in Unternehmen und Verbänden – ein Forschungsbericht*, in: *JCSW* 35. Bd. (1994), 224–237; *dies.*, *Selbstverpflichtung in der Wirtschaft:*

sich wandelnden Selbstverständnis des Staates, welches nachfolgend anhand des Gedankengangs von *Gunnar Folke Schuppert*<sup>20</sup> nachgezeichnet werden kann.

Ausgehend vom Begriff des *Rückzuges* und der immer wieder erhobenen Forderung, der Staat habe sich auf die Ausübung seiner Kernaussagen zurückzuziehen, prüft *Schuppert* die »Tauglichkeit des Rückzugs-Rezepts« und nimmt danach eine Bestimmung der spezifischen Rolle des Staates bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben vor. Dazu werden drei mögliche Erscheinungsformen eines Rückzuges des Staates aufgezeigt: Neben dem als erstes zu nennenden Rückzug *aus einer Überforderung und als Verunsichtbarung der Staatsgewalt*<sup>21</sup>, bei der die Grundforderung in einer Konzentration des Staates auf bestimmte Kernaufgaben zu sehen ist, kann der Rückzug des Staates zweitens durch ein *gewandeltes Staatshandeln*<sup>22</sup> erfolgen. Aufgaben, Instrumente und Formen staatlichen Handelns unterliegen ständig Veränderungs- und Anpassungsprozessen, die sich aufgrund neuer Erfahrungen und Einsichten sowie neuer Anforderungen an die bestehenden Rahmenbedingungen ergeben. Im Bereich des Verwaltungshandelns treten nämlich in letzter Zeit verstärkt Phänomene zutage, die Rückschlüsse auf einen grundlegenden Wandel rechtsstaatlichen Handelns und auf Funktionsänderungen von Staat und Verwaltung zulassen. Hier kommt die Tendenz weg vom einseitig-hierarchischen Verwaltungshandeln hin zu kooperativ-konsensualen Vorgehensweisen zunehmend und in verschiedenen Bereichen des Staats- und Verwaltungshandelns zum Tragen. In ihnen werden Verfahrensweisen deutlich, bei denen durch eine Aufgabenteilung oder -übertragung der Staat durch private gesellschaftliche Akteure entlastet wird, was jedoch nicht ohne weiteres mit einem Rückzug des Staates gleichzusetzen ist, da der Staat weiterhin als der bestimmende Kooperationspartner auftritt. Eine weitere, dritte Möglichkeit eines Staatsrückzuges kann durch den *Abbau von Aufgaben*<sup>23</sup> erwirkt werden. Eine solche Privatisierung von Staats- und Verwaltungsaufgaben soll gewährleisten, daß der Staat sich

---

Zur sozioethischen Interpretation von Verhaltenskodizes in Unternehmen, in: *Ethika* 4 (1996) 159–181. *Helge Wulsdorf*, Der Verband als moralischer Akteur: Die Verantwortung von Unternehmensverbänden aus sozioethischer Sicht, in: *ZfRSoz* 17 (1996) 135–162.

<sup>20</sup> *Schuppert, Gunnar Folke*: Rückzug des Staates? Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung (Referat Schuppert), 33–58 (Anm. 18).

<sup>21</sup> Vgl. ebd., 34–38 (Anm. 20).

<sup>22</sup> Vgl. ebd., 38–43 (Anm. 20).

<sup>23</sup> Vgl. ebd., 43–48; 49ff (Anm. 20).

auf die Durchsetzung und den Vollzug von Hoheitsaufgaben konzentrieren kann. Eine Differenzierung in verschiedene Privatisierungsarten zeigt jedoch, daß es nicht primär um den Rückzug des Staates – im Sinne einer Preisgabe von Aufgabenterrain – geht, sondern daß Überlegungen zur Entwicklung von neuen und tragfähigen Kooperationsformen zwischen staatlichen und privaten Trägern im Vordergrund stehen. Besser als von *Rückzug* zu reden, der die Idee eines *Gebietsverlustes* der einen zugunsten eines *Gebietsgewinns* der anderen Partei(en) nahelegt, würde man daher die qualitative Veränderung der Beziehung zwischen Staat auf der einen und Gesellschaft auf der anderen Seite in den Vordergrund stellen. Sofern man darin die sich wandelnden Anforderungen und die geänderten Aufgabenbereiche des Staates hervorhebt, erweist sich der Begriff des *Funktionswandels* als bedeutend geeigneter, um einen konstruktiven Beitrag zur Neudefinition der Rolle des Staates beizusteuern.<sup>24</sup> Ein solcher *Funktionswandel* des Staates bedeutet dann nicht zwangsläufig eine Schwächung des Staates, sondern lenkt den Blick vielmehr auf die sich herausbildenden Strukturen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und zeigt eine Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen dem staatlichen, privaten und sogenannten Dritten Sektor, dem Verbändewesen, die den vorhandenen Sachkompetenzen in den einzelnen Sektoren besser gerecht wird.<sup>25</sup> Bei einer Umverteilung von Staatsaufgaben geht es nun aus dem Blickwinkel dieses Funktionswandels von Staat und Verwaltung »um das Ausmaß der Verantwortung des Staates für die Erfüllung bestimmter Aufgaben und die Einsicht, daß diese staatliche Verantwortung nicht in allen Aufgabenbereichen die gleiche Intensität aufweist, sondern – je nach Aufgabenart – graduell abgestuft gedacht werden muß. Es geht also darum, eine problem- und aufgabenspezifisch abgestufte Verantwortungsintensität des Staates typologisch zu entwickeln, was uns dann (...) in die Lage versetzt, verschiedene Verantwortungsmodalitäten sowie verschiedene Instrumente zu unterscheiden, deren sich Staat und Verwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung bedienen.«<sup>26</sup> Der Staat findet seine Aufgabe dabei primär in der Steuerung – und eben nicht unbedingt in der Erbringung – öffentlicher Aufgaben, wofür er dann aber die Gewährleistungsverantwortung zu übernehmen hat. Dabei ist und bleibt der Staat dann »ein – wenn auch

---

<sup>24</sup> Vgl. ebd., 48f (Anm. 20).

<sup>25</sup> Vgl. Wolfgang Streeck; Philippe C. Schmitter, Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung, in: Journal für Sozialforschung, 25. Jg. (1985), 133–157.

<sup>26</sup> Vgl. Schuppert: Rückzug, 53 (Anm. 20).

nach wie vor *der* wichtigste – Funktionsträger innerhalb einer vielschichtigen und vielgliedrigen und insofern pluralistischen Gesamtordnung.«<sup>27</sup> D.h. die Funktionen des Staates liegen zukünftig verstärkt in der Moderation, Kooperation oder Kommunikation mit den jeweiligen gesellschaftlichen Bezugsgruppen und können so beispielsweise in Teilbereichen des Umweltschutzes zum Tragen kommen.

## 2. Kooperationsmöglichkeiten zwischen Staat und Industrie im Umweltsektor

Die Konzeption des »kooperativen Staates«<sup>28</sup> macht darauf aufmerksam, daß der öffentliche Bereich nicht nur einseitig Einfluß auf den privaten Sektor ausübt – und dieser dem staatlichen Vorgehen passiv ausgesetzt ist –, sondern daß auch Einflußnahme in umgekehrter Richtung auf staatliche Institutionen stattfindet. Der Staat ist bei der Bewältigung seiner Aufgaben auf das kooperative Zusammenwirken mit den verschiedenen gesellschaftlichen Kräften, insbesondere wirtschaftlichen Akteuren angewiesen. Aufgrund dieser Beobachtung gilt es daher, »das *Prinzip der Einseitigkeit* durch sein Gegenteil zu ersetzen: durch das *Prinzip der Zweiseitigkeit oder der Zusammenarbeit*.«<sup>29</sup> Der Staat verzichtet danach in einzelnen Teilbereichen seines Regierungs- und Verwaltungshandelns auf einseitig hoheitliche Maßnahmen und bezieht bei seinen Entscheidungen Informationen und Leistungen von privaten oder halbstaatlichen Akteuren konsensual mit ein. Als Kooperationspartner in der Wirtschaft kommen dafür zunehmend Unternehmen und Wirtschaftsverbände in Betracht.

Außer selbstregulierenden Absprachen zwischen Staat und Wirtschaft in diversen Wirtschaftssektoren, beispielsweise in der Energiepolitik oder im Dienstleistungsgewerbe,<sup>30</sup> gewinnen zudem sogenannte freiwillige

---

<sup>27</sup> Kurt Sontheimer, Rückzug des Staates? (Referat Sontheimer), 14–32, 22 (Anm.18) (Hervorhebung durch den Autor), ähnlich Schuppert: Rückzug, 57 (Anm. 20).

<sup>28</sup> Vgl. hierzu Ernst-Hasso Ritter, Der kooperative Staat: Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: AöR 104. Bd. (1979), 389–413.

<sup>29</sup> Ebd., 391 (Anm. 28).

<sup>30</sup> Vgl. zu Selbstregulierungsmaßnahmen der Wirtschaft Joseph H. Kaiser, Industrielle Absprachen im öffentlichen Interesse, in: NJW 24. Jg. (1971), 585–588; Friedrich von Zezschwitz, Wirtschaftliche Lenkungstechniken: Selbstbeschränkungsabkommen, Gentlemen's Agreement, Moral Suasion, Zwangskartell, in: JA 10. Jg. (1978), 497–505 oder Anke Frieling, Selbstbeschränkungsmaßnahmen von Unternehmungen: Ihre Bedeutung für die Handhabung von Konflikten mit gesellschaftlichen Interessengruppen, Frankfurt/Main, Berlin, Bern 1992; speziell zum Dienstleistungssektor Thomas Hoeren, Selbstregulierung im Banken- und Versicherungsrecht, Karlsruhe 1995 mit weiteren Angaben für einzelne Selbstregulierungsbereiche, ebd. 8–12.

Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen der Industrie im Bereich des Umweltschutzes<sup>31</sup> in der Umweltpolitik zunehmend an Bedeutung. Seit Aufkommen der Umweltschutzproblematik sind in den letzten zwei Jahrzehnten eine Vielzahl unterschiedlicher verbandlicher Selbstregulierungen zustande gekommen. Neben einer hohen Anzahl von Selbstregulierungsmaßnahmen in der chemischen Industrie, wie beispielsweise die stufenweise Reduzierung von Fluorchlorkohlenwasserstoffen bis zu deren vollständigem Verzicht darauf oder die Reihe von Verzichtserklärungen der Wasch- und Reinigungsmittelindustrie, zählen hierzu die Substitution von Asbest im Faserzement in Hoch- und Tiefbauprodukten, verschiedene Maßnahmen der Mineralölindustrie oder auch Zusagen der Automobilindustrie, in denen Durchschnittsverbrauchswerte und Schadstoffemission festgelegt werden. Selbstregulierende Verbandsmaßnahmen firmieren dabei unter den verschiedensten Bezeichnungen wie: *freiwillige Vereinbarungen, Ziel- oder Branchenvereinbarungen, freiwillige (Verzichts-)Erklärungen, freiwillige Selbstverpflichtungen, Programme* oder *Sicherheitskonzepte, Empfehlungen, Zusagen* und ähnliches.

Im Zuge des genannten Forschungsprojektes »Normenkodizes in Unternehmen und Verbänden«<sup>32</sup> werden schon vorliegende verbandliche Selbstregulierungen hinsichtlich eines möglichen Beitrags für den »Umweltstaat« unter drei Gesichtspunkten zum Gegenstand der Analyse gemacht. Unter dem Stichwort *Genese* werden Fragen aufgegriffen, die den Entstehungskontext solcher selbstregulierender Maßnahmen betreffen: Welche Impulse gibt es für die Entstehung von Selbstregulierungen, wer sind die handlungstragenden Akteure in der Anfangsphase oder welche Bezugspartner intern und extern partizipieren an der Erarbeitung der Maßnahmen bzw. welche Kommunikationsstrukturen ergeben sich mit den verschiedenen Partnern durch den Einsatz dieses umweltpolitischen Instrumentes? Der zweite Untersuchungsschritt setzt sich mit dem

---

<sup>31</sup> Vgl. BDI (Hrsg.), *Freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen der Industrie im Bereich des Umweltschutzes* (Stand April 1996), Köln 1996; *Völker Ronge, Vom Verbändegesetz zur Sozialverträglichkeit – Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den 80er Jahren*, in: *Renate Mayntz*, (Hrsg.): *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh 1992, 36–79.

<sup>32</sup> Erste konzeptionelle Ergebnisse für den Zweig »Verbände« finden sich bei *Wulsdorf, Verband*, (Anm. 19). Diese wurden bei zwei Expertentagungen im Mai und September 1996 verschiedenen Verbands- und Wissenschaftsvertretern, die das Projekt durch ihre Dialogbereitschaft und Zurverfügungstellung diverser Materialien maßgeblich unterstützt haben, zur Diskussion gestellt.

*Aussagegehalt* vorliegender Texte auseinander. Neben den beteiligten oder betroffenen Akteuren, die sich auf der einen Seite durch die Selbstregulierung selber binden und auf der anderen Seite durch geplante Absprachen in ihren Handlungsspielräumen eingeschränkt werden, wird der Blick auf verschiedene inhaltliche Textebenen, wie die rechtliche, wirtschafts- oder umweltpolitische und darüber hinaus die moralische gerichtet. In einem dritten Punkt werden unter dem Stichwort *Implementation* (Institutionalisierung) Flexibilitätsspielräume, Verpflichtungsziele sowie Überwachungs- und Kontrollmodalitäten betrachtet. Von Seiten der Sozialethik ist im Hinblick auf den weiteren Verlauf des Projektes dabei die Fragestellung von Interesse, welches Maß und welche Formen von Partizipation, Kommunikation und Kontrolle erforderlich sind, um eine ausreichende Transparenz der Verantwortungsübernahme der Industrie für bestimmte umweltpolitische Problembereiche – auch gegenüber der Öffentlichkeit – gewährleisten zu können. Allein die oben aufgeführte Bandbreite der in der Praxis verwendeten Bezeichnungen für das Instrument der Selbstregulierung zeigt jedoch, wie schwer es ist, einen eindeutigen und exakten Zugriff auf dieses umweltpolitische Instrument zu bekommen. Differenzierungen erscheinen hier notwendig, damit unter dem Gesichtspunkt der Transparenz aufgrund der Textaussagen weitere Rückschlüsse auf den Grad der Verpflichtung, der Verbindlichkeit und der Kontrollmöglichkeiten gegeben sind.

Dem Verband als eigenverantwortlichem Träger der Selbstregulierung wird bei der Analyse ein besonderes Augenmerk zukommen. Denn in der Verbändediskussion<sup>33</sup> hat sich in den letzten Jahrzehnten die »hauptsächliche Stoßrichtung der Verbändekritik (...) tendenziell vom Defizit innerverbandlicher Demokratie zur mangelnden ›Sozialpflichtigkeit‹, die man im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft schon länger auch von den Unternehmen forderte«<sup>34</sup>, verschoben. Die in dieser Verlagerung zum Ausdruck gebrachte Forderung nach einer verstärkten Gemeinwohlorientierung der Verbände wird für die Zukunft des Verbandswesens eine entscheidende Größe in Bezug auf das Selbstverständnis der Verbände und ihre Akzeptanz in der Gesellschaft bleiben. Es geht bei der Diskussion über das Gemeinwohl nicht primär um eine umfassende Begriffsdefi-

---

<sup>33</sup> Vgl. weiterführend zur Verbändediskussion *Ulrich von Alemann; Rolf G. Heinze* (Hrsg.), *Verbände und Staat: Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*, Opladen 1979; *Mayntz*, *Verbände*, (Anm. 31) sowie *Wolfgang Streeck* (Hrsg.), *Staat und Verbände*, PVS Sonderheft 25, Opladen 1994.

<sup>34</sup> *Renate Mayntz*, *Interessenverbände und Gemeinwohl – Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung*, in: *dies.*, *Verbände*, (Anm. 31), 11–35, 22.

tion und eine dann daraufhin auszurichtende Verbandsarbeit, sondern vielmehr um eine Prüfung, ob und inwieweit verbandliche Einzelentscheidungen – wie beispielsweise Selbstregulierungsmaßnahmen im Umweltschutz – gemeinwohlverträglich zustande kommen können.<sup>35</sup> Durch den genannten *Funktionswandel* des Staates, durch welchen der Staat die Erbringung öffentlicher Aufgaben am besten in Kooperation und unter Inanspruchnahme privater gesellschaftlicher Akteure leisten kann, eröffnen sich daher für die Verbände neue vorher nicht vorhandene Handlungsspielräume und Anforderungen, die von ihnen eigenständig und eigenverantwortlich gestaltet und in die Diskussion um das Gemeinwohl eingebracht werden können. Mit Selbstregulierungsmaßnahmen im Umweltschutz durch die Industrie wird von Seiten der Verbände dann auch der Versuch unternommen, diese neuen Handlungsspielräume mit der vorhandenen Sachkompetenz selbstbindend auszufüllen.<sup>36</sup>

### 3. *Verbandliche Selbstregulierungsmaßnahmen im Umweltschutz als Alternative zu ordnungsrechtlichen Vorsorgemaßnahmen*

Durch die seit den 70er Jahren aufgekommene Ökologieproblematik werden an die Rechtswissenschaften neue Anforderungen herangetragen, denen man sich bisher noch nicht in zufriedenstellender Weise gestellt hat.<sup>37</sup> Aufgabe des Umweltrechts ist es, den Umgang des Menschen mit der belebten und unbelebten Natur mit dem Ziel zu regeln, die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und die Nutzungsfähigkeit der sonstigen Naturgüter dauerhaft zu sichern.<sup>38</sup> Unzulänglichkeiten des Rechts im Umgang mit der Ökologie ergeben sich jedoch beispielsweise aus einem hohen Grad an Komplexität bei der Durchdringung ökologischer Zusammenhänge, der Multikausalität von Schadensursachen, den teilweise recht langen Latenzzeiten zwischen Ursachen und den erkennbaren Schadensfolgen, der Beherrschung von Schadensrisiken

<sup>35</sup> Auf die Gemeinwohlproblematik kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden, es sei weiterführend auf die Studie von *Mayntz* hingewiesen; aus Sicht der Verbände vgl. *BDI* (Hrsg.), *Wirtschaftsverbände: Partner der Politik oder pressure groups?*, Köln 1989.

<sup>36</sup> *Ronge* nennt in seinem Anhang eine Reihe von Beispielen, die in diesem Bereich einzuordnen sind, wobei der Umweltverträglichkeit bisher der größte Stellenwert zukommt. Vgl. *Ronge*, *Verbandegesetz*, 66–77 (Anm. 31).

<sup>37</sup> Ansätze hierzu liefert die Diskussion um den sogenannten Umweltstaat, vgl. einführend *Michael Kloepfer* (Hrsg.), *Umweltstaat als Zukunft: Juristische, ökonomische und philosophische Aspekte, Ergebnisse des Ladenburger Kollegs »Umweltstaat«*, Bonn 1994.

<sup>38</sup> So der Entwurf des UGB § 1, vgl. *Michael Kloepfer; Eckard Rehbinder; Eberhard Schmidt-Aßmann* und unter Mitwirkung von *Philip Kunig*, *Umweltgesetzbuch: Allgemeiner Teil*, Berlin 1991 (Berichte des Umweltbundesamtes 7/90), 37.

über Jahrhunderte sowie globalen Auswirkungen.<sup>39</sup> Die genannten Problemfelder verdeutlichen einen »hohen Veränderungsdruck, dem das Rechtssystem ausgesetzt ist, wenn Umweltpolitik weiterhin mittels rechtsnormativer Steuerung betrieben werden soll.«<sup>40</sup>

Das Umweltrecht versucht dieser Entwicklung durch das *Kooperationsprinzip* Rechnung zu tragen, welches neben dem *Vorsorge-* und *Verursacherprinzip* zu den Grundlagen der deutschen Umweltpolitik gehört.<sup>41</sup>

Das Kooperationsprinzip bringt Aussagen über den Grad und die Intensität der Beteiligung privater gesellschaftlicher Akteure bei der umweltpolitischen Zielsetzung und der Maßnahmenwahl zur Sprache.<sup>42</sup>

Umweltschutz ist demnach nicht nur allein Aufgabe des Staates und wird von diesem auch nicht einseitig-hoheitlich durchgesetzt, sondern gesellschaftliche Kräfte werden kooperativ in das umweltpolitische Geschehen miteinbezogen. Staat und Gesellschaft tragen folglich für die öffentliche Aufgabe Umweltschutz gemeinsam die Verantwortung. Ziel von Kooperationen ist es, das Umwelt-Know-How privater Träger zu mobilisieren und sinnvoll bei der Erarbeitung und Umsetzung von Umweltmaßnahmen einzusetzen. Das Kooperationsprinzip kann bei dem Anpassungsprozeß an die erhöhten umweltpolitischen Anforderungen eine »dogmatische Klammer« (*Ritter*) bilden, welcher die Aufgabe zukommt, die klassischen Rechtsgebiete an die erhöhten Anforderungen anzupassen und sie um folgende mögliche rechtliche Entwicklungstendenzen zu ergänzen: Vom »hierarchischen, einseitig gesetzten Recht zum zweiseitig oder mehrseitig vereinbarten Recht; (...) von der Rechtsbindung zur nichtrechtlichen, sozialnormativen Bindung [gegenseitiges Vertrauen, Loyalität, Gruppenkodex, Ethik]; vom »starren« Recht zum »weichen« Recht [sanktionsloses Recht, Vorrangregeln, Abwägungskriterien]«<sup>43</sup>.

Ordnungspolitisch kann die Legitimation des Kooperationsprinzips durch den Subsidiaritätsgedanken erfolgen, nach dem es der je kleineren

---

<sup>39</sup> Vgl. *Ernst-Hasso Ritter*, Von den Schwierigkeiten des Rechts mit der Ökologie, in: *DÖV* 45. Jg. (1992), 641–649, 641–644.

<sup>40</sup> Ebd., 644 (Anm. 39). In diesem Zusammenhang ließe sich dann auch, wie oben beim Staat, von einem *Funktionswandel* des Rechts sprechen.

<sup>41</sup> Vgl. zu den Prinzipien *Michael Kloepfer*, *Umweltrecht*, München 1989, 74–96; *Lutz Wicke*, *Umweltökonomie*, 4. überarb., erw. u. akt. Aufl., München 1993, 150–168.

<sup>42</sup> Vgl. speziell zum Kooperationsprinzip *Hans-Werner Rengeling*, *Das Kooperationsrecht im Umweltrecht*, Köln, Berlin, Bonn 1988; *Bernd Hansjürgens*, *Ökonomische Aspekte des Kooperationsprinzips in der Umweltpolitik*, in: *Horst Zimmermann; Bernd Hansjürgens* (Hrsg.), *Prinzipien der Umweltpolitik in ökonomischer Sicht*, Bonn 1994, 68–107.

<sup>43</sup> *Ritter*, *Schwierigkeiten*, 646 (Anm. 39).

gesellschaftlichen Einheit überlassen werden soll, ihre Aufgaben eigenständig und eigenverantwortlich zu bewältigen.<sup>44</sup> Eingriffe des Staates als übergeordnete Einheit dürfen entsprechend erst dann erfolgen, wenn die Aufgabenerfüllung auf dezentraler Ebene durch Private nicht mehr gewährleistet werden kann oder nur unter unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist. Diese durch den Subsidiaritätsgedanken hervorgerufene Kompetenzverlagerung zugunsten privater Träger und der prinzipielle Vorrang privatwirtschaftlicher Maßnahmen gegenüber staatlichen darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß Kooperationslösungen nur begrenzt zur Anwendung kommen können. Grundsätzlich ist vielmehr nach den jeweiligen umweltpolitischen Strategiefeldern zu differenzieren. So werden etwa im Bereich der *Gefahrenabwehr* Kooperationen kaum zum Tragen kommen, da dem Staat aufgrund der ihm primär überantworteten Gemeinwohlsicherung und des Öffentlichen-Guts-Charakters der Umwelt in diesem Sektor auch weiterhin ein eindeutiges Übergewicht zukommt.<sup>45</sup> Im Bereich der umweltpolitischen *Vorsorge* dagegen sollte insbesondere vor dem Hintergrund des dargestellten Funktionswandels des Staates von Kooperationslösungen verstärkt Gebrauch gemacht werden, da der Vorsorgegedanke den Einsatz flexibler umweltpolitischer Instrumente, zu denen dann auch verbandliche Selbstregulierungsmaßnahmen zu zählen sind, zuläßt.<sup>46</sup>

Bei der Erarbeitung von Präventivmaßnahmen im Vorsorgebereich stellen Kooperationslösungen in Form von verbandlichen Selbstregulierungsmaßnahmen somit eine mögliche Alternative zu ordnungsrechtlichen Maßnahmen oder auch zu Zertifikatslösungen oder Umweltabgaben dar. Das Instrument der Selbstregulierung wird umweltrechtlich allgemein unter dem Oberbegriff *Umweltabsprache* und speziell unter *informales Verwaltungshandeln*<sup>47</sup> näher besprochen, wobei für das letztere folgende drei Merkmale kennzeichnend sind: (1.) die *rechtliche Nichtregelung* und das damit verbundene Fehlen eines Rechtsfolgewillens, (2.) das *Alternativverhältnis* zu rechtlichen Verfahren und Entscheidungsformen sowie (3.) die zwei- oder mehrseitigen *Tauschbeziehungen* zwischen

---

<sup>44</sup> Vgl. *Hansjürgens*, Aspekte, 78–83 (Anm. 42); hier unter ausdrücklichem Bezug auf die 1931 von *Pius XI* verfaßte Enzyklika »*Quadragesimo Anno*«.

<sup>45</sup> Vgl. ebd., 78; 83 (Anm. 42); ferner *Kloepfer*, Umweltrecht, 92 (Anm. 41); *Ritter*, Schwierigkeiten, 647f (Anm. 39).

<sup>46</sup> Vgl. *Hansjürgens*, Aspekte, 83 (Anm. 42). Kooperationslösungen sind dann im Vorsorgebereich in Form eines Instrumentenmixes mit anderen umweltpolitischen Instrumenten zu betrachten.

<sup>47</sup> Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 198–212 (Anm. 41); *Eberhard Bohne*, Informales Verwaltungshandeln, in: HdUR Bd. 1, 1046–1082.

den Beteiligten.<sup>48</sup> Die oben erwähnten sogenannten freiwilligen Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen der Industrie im Umweltschutz werden dann speziell dem Typus der *informalen normvertretenden Absprache* zugeordnet. Während die Verbände durch Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen sowie durch »freiwillige« Maßnahmen die Bereitschaft signalisieren, sich aktiv für die Lösung bestimmter Umweltprobleme einzusetzen, verpflichtet sich der Staat, von Gesetzen oder Rechtsverordnungen ganz abzusehen oder diese vorerst zurückzustellen. Auch von umweltökonomischer Seite wird neben der rechtlichen Unverbindlichkeit zudem das Alternativverhältnis zu rechtlichen und fiskalischen Instrumenten hervorgehoben.<sup>49</sup> Die Vorzüge selbstregulierender Umweltschutzmaßnahmen von Seiten der Industrie sind insbesondere in der flexibleren Handhabung des Instrumentes, im Abbau von Konfliktpotential, in der teilweise kostengünstigeren Erreichung umweltpolitischer Ziele sowie in einem zeitlichen Gewinn gegenüber langwierigen rechtlichen Vorhaben zu sehen.<sup>50</sup>

Vor dem Hintergrund des rechtsstaatlichen Dilemmas, daß »eine umfassende Herrschaft des Rechts über die technisch/ökonomischen Entwicklungen und deren zielgerichtete Lenkung durch das Recht (...) weder zu erwarten noch zu erhoffen«<sup>51</sup> ist, kann dem Instrument der Selbstregulierung zukünftig, insbesondere auf dem Gebiet der umweltpolitischen Vorsorge, ein nicht zu unterschätzendes Deregulierungs- oder Entrechtlichungspotential zukommen. Durch den Einsatz von Selbstregulierungen kann einer zunehmenden Verrechtlichung und (Über-)Regulierung der Wirtschaftswelt entgegengetreten werden.<sup>52</sup> D.h. von einseitig hoheitlichen umweltpolitischen Instrumenten würde erst dann Gebrauch gemacht, wenn informelle Instrumente nicht zum gewünschten Erfolg

<sup>48</sup> Vgl. *Bohne*, Verwaltungshandeln, 1046 (Anm. 47).

<sup>49</sup> Vgl. *BDI* (Hrsg.), *Freiwillige Kooperationslösungen im Umweltschutz*, Köln 1992, 16–21.

<sup>50</sup> Vgl. zu möglichen Vorzügen *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)* (Hrsg.), *Selbstverpflichtungen / freiwillige Vereinbarungen in der deutschen Umweltpolitik*; unveröffentlichte Auswertung, Bonn 1994; *Rengeling*, Kooperationsprinzip, 71 (Anm. 42); *Carl Baudenbacher*, Kartellrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte gesetzessetzender Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft, in: *JZ* 43. Jg. (1988), 689–697, 692.

<sup>51</sup> *Ritter*, Schwierigkeiten, 647 (Anm. 39). Vgl. zu möglichen Bedenken in Bezug auf diese Entwicklung *Michael Kloepfer*, Zu den umweltrechtlichen Handlungsformen des Staates, in: *JZ* 46. Jg. (1991), 737–744, 737f.

<sup>52</sup> Vgl. *Rengeling*: Kooperationsprinzip, 162f (Anm. 42); *Jürgen Becker*, Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Zeichen der Deregulierung, in: *DÖV* 38. Jg. (1985), 1003–1011, 1003ff; kritisch hierzu *Janbernd Oebbecke*, Die staatliche Mitwirkung an gesetzessetzenden Vereinbarungen, in: *DVBl* 101. Jg. (1986), 793–799, 799.

fürten. Selbstregulierungsmaßnahmen stellen somit ein umweltpolitisches Instrument dar, das trotz fehlenden rechtlichen Sanktionspotentials in Einzelfällen den gleichen Zweck erfüllen kann wie ordnungsrechtliche Regelungen. Sie können auf diese Weise staatsentlastende Wirkungen erzielen<sup>53</sup> und stellen somit möglicherweise einen Beitrag zu der in den 80er Jahren geführten *Verrechtlichungs- oder Alternativendebatte*<sup>54</sup> in der Bundesrepublik Deutschland dar.

Inwieweit in Anbetracht dieses Tatbestands präventive verbandliche Selbstregulierungsmaßnahmen im Umweltschutz eine konstruktive und notwendige Ergänzung traditioneller Instrumente rechtlicher Normierung bedeuten und somit ein umweltpolitisches Steuerungsinstrument darstellen können, ist für eine christliche Sozialethik von zentraler Bedeutung. Denn vorhandene Handlungsspielräume von Seiten der Verbände, die im Hinblick auf eine gerechtere (d.h. hier eine am Gemeinwohl ausgerichtete) Gestaltung der Gesellschaft aufgezeigt werden können, schaffen bei allen beteiligten Akteuren – insbesondere den Schwächeren – Raum für eine bessere personale Entfaltung. Um die Chancen und Grenzen der sich im Umweltschutz subsidiär entwickelnden Selbstregulierungen kritisch bewerten und gegebenenfalls würdigen zu können, sind weitere umweltrechtliche und umweltökonomische Überlegungen notwendig. Die genaue Erforschung verbandlicher Selbstregulierung im Umweltschutz vermag so der christlichen Sozialethik weiterführende Impulse im Umgang mit der *ökologischen Frage* zu ermöglichen. In einem weiteren Schritt könnten von da aus die verschiedenen nationalstaatlichen Erfahrungen und Erkenntnisse im Umgang mit dem umweltpolitischen Instrument der Selbstregulierung so zusammengetragen werden, daß diese bei der Bewältigung grenzüberschreitender ökologischer Probleme auch auf supra- und internationaler Ebene ziel führend aufgegriffen werden können.

Franz Furger, Dr. theol., Dr. phil., war Professor für Christliche Sozialwissenschaften an der Universität Münster und Direktor des Instituts für Christliche Sozialwissenschaften in Münster. Er verstarb am 5. Februar 1997.

Helge Wulsdorf, Dipl. theol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Christliche Sozialwissenschaften in Münster.

<sup>53</sup> Vgl. *Baudenbacher*, Aspekte, 693 (Anm. 50). Von Baudenbacher werden sie daher insbesondere aus dem Blickwinkel der Subsidiarität begrüßt.

<sup>54</sup> Vgl. *Rüdiger Voigt* (Hrsg.), *Gegentendenzen zur Verrechtlichung*; JbFRSoz, Bd. 9, Opladen 1983; *Friedrich Kübler* (Hrsg.), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Vergleichende Analysen*, Baden-Baden 1984; ferner *Erhard Blankenburg*; *Ekkehard Klaus*; *Hubert Rottleuthner* (Hrsg.), *Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht*; JbFRSoz, Bd. 6, Opladen 1980.