
**Wirtschaftliche Innovation durch eine
umweltorientierte Wirtschaftspolitik:
Die Transformation der österreichischen Umweltpolitik
auf dem Weg von Zwentendorf bis Kyoto**

Stefan P. Schleicher
Universität Graz

Jänner 1999

Stefan P. Schleicher
Institut für Volkswirtschaft, Universität Graz
Universitätsstrasse 15 / F4
A-8010 Graz

Tel. +43 (316) 380-3440
Fax +43 (316) 380-9520
E-Mail sts@wsr.ac.at
Internet www.wsr.ac.at/~sts

Wirtschaftliche Innovation durch eine umweltorientierte Wirtschaftspolitik

Die Transformation der österreichischen Umweltpolitik auf dem Weg von Zwentendorf bis Kyoto

Stefan Schleicher

„Der Fortschritt in Richtung nachhaltige Entwicklung ist im wohlverstandenen Geschäftsinteresse begründet, da er Wettbewerbsvorteile und neue Chancen schaffen kann. Aber er verlangt weitreichende Änderungen in der Unternehmenskultur und in der Art und Weise unseres Wirtschaftens“

Stephan Schmidheiny in *Kurswechsel* (1992).

Von Zwentendorf über Hainburg nach Kyoto

Österreichs Umweltpolitik hat in den vergangenen zwanzig Jahren einen langen Weg zurückgelegt. Inhaltliche Meilensteine für deren geographische und zeitliche Distanz reichen von den Konflikten um die verhinderten Kraftwerksprojekte in Zwentendorf (1978) und Hainburg (1984) bis zu den Kontroversen um die österreichischen Beiträge zur Reduktion der Treibhausgasemissionen im Rahmen des im Dezember 1997 verabschiedeten Kyoto-Protokolls.

Auch die Optik der Umweltpolitik hat sich verändert. Massendemonstrationen wurden abgelöst durch Mechanismen der Konsensbildung. Herausragende Beispiele dafür sind der Nationale Umweltplan der Bundesregierung und die vielfältigen Verhandlungsprozesse zur österreichischen Klimaschutzpolitik. Nicht mehr Medienevents vor ausländischen Atomkraftwerken sind angesagt, sondern die Suche nach innovativen Strategien für die österreichische Wirtschaft, mit denen gleichsam als Nebenprodukt auch die Ziele der Umweltpolitik erreicht werden.

Es hat seinen guten Grund, daß der gegenwärtige Umweltminister einen kräftigen Impuls zur Gründung des Austrian Business Council for Sustainable Development (ABCSD) gegeben hat. Die dort ablaufenden Diskussionen der Spitzenmanager der österreichischen Wirtschaft hätten die Generaldirektoren der

Zwentendorf-Generation noch der radikalen Grün-Szene zugeordnet. Was sind die Hintergründe für diese Evolution der österreichischen Umweltpolitik?

Vom Brundtland-Bericht zum Kyoto-Protokoll

In einigen Jahrzehnten könnte sich herausstellen, daß die prägende Weichenstellung für das Re-Design der Wirtschaft im 21. Jahrhundert durch das Buch *Our Common Future* (1987) ausgelöst wurde. Es dauerte einige Zeit, bis sich die Brisanz des Inhaltes dieses von der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro H. Brundtland im Rahmen der UNO initiierten Berichtes der *World Commission on Environment and Development (WCED)* entpuppte. Nüchtern wurde darin festgehalten, daß die bisher angestrebten Ziele für wirtschaftliche Entwicklung - dominiert durch ein möglichst hohes, am Bruttosozialprodukt gemessenes Wirtschaftswachstum - obsolet sind.

Dieser destruktiven Aussage folgt ein konstruktiver Vorschlag: Wirtschaftliche Aktivitäten in der Produktion und im Konsum mögen so gestaltet werden, daß damit nicht die Lebenschancen der nachfolgenden Generationen reduziert werden. Auf den ersten Blick war dies eine sehr bescheidene Qualitätsanforderung. Die nachfolgenden Analysen enthüllten bald, daß dieses Qualitätssiegel nur mehr in Ausnahmefällen vergeben werden kann: Die meisten wirtschaftlichen Prozesse sind wegen der Übernutzung von Ressourcen eine Last für die Zukunft.

1992 gab es in der Folge das erste politische Alarmsignal für die Weltwirtschaft. Die Welt-Umweltkonferenz in Rio verabschiedete mit der *Agenda 21* so etwas wie einen Strategieplan für die globalen Restrukturierungsaufgaben. Besonders beachtet wurde dabei der Input des vom Schweizer Industriellen Stephan Schmidheiny koordinierten Business Council for Sustainable Development. Des- sen Publikation *Changing Course* (1992) hat eine bis heute anhaltende Signalwirkung.

Der nächste Meilenstein für eine Neuorientierung der Wirtschaftsstrukturen war im Dezember 1997 die Klimaschutzkonferenz in Kyoto. Das dort verabschiedete Kyoto-Protokoll setzt erste Schritte für völkerrechtlich verbindliche internationale Vereinbarungen bei der Emission von Treibhausgasen. Insgesamt wird für die Zielperiode 2008 bis 2012 eine Reduktion gegenüber 1990 von 5,2 Prozent angestrebt, wobei Österreich sich ein Reduktionsziel von 13% gesetzt hat.

In einer globalen Perspektive könnte das Kyoto-Protokoll in einem ähnlichen Ausmaß die internationalen Wirtschaftsbeziehungen verändern, wie es etwa die Vereinbarungen im internationalen Handel durch die Bildung der *World Trade Organisation* erreicht haben.

Für Österreich selbst bedeutet das gesteckte Reduktionsziel eine ambitionierte Zielsetzung zur technologischen Restrukturierung unserer Wirtschaft. Die dafür im Entstehen begriffenen Technologieprogramme betonen den Sanierungsbedarf des Wohnungsbestandes, die Verbesserung der Wirkungsgrade bei der Aufbringung und Verwendung von Energie, die umfassende Neuorientierung unseres Verkehrssystems, den Übergang zu erneuerbaren Energieträgern und den effizi-

enteren Umgang mit Rohstoffen, um zunehmend unbewältigbare Abfallberge zu reduzieren. Bemerkenswert ist, daß diese Intentionen der aus dem Kyoto-Protokoll resultierenden Klimaschutzpolitik weitgehend deckungsgleich sind mit dem konsensfähigen strukturellen Innovationsbedarf der österreichischen Wirtschaft.

Vom Messen des Brutto-Sozialproduktes zu Maßen der Nachhaltigkeit

Viele Konflikte um die Umweltpolitik erklären sich aus obsolet werdenden Indikatoren für wirtschaftlichen Erfolg. Das betrifft sowohl das Bruttosozialprodukt als Maß für den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand als auch die Gewinne als Maß für den Erfolg von Unternehmungen.

Das Bruttosozialprodukt, wie wir es derzeit gewohnt sind zu berechnen, ignoriert weitgehend jene wichtigen wirtschaftlichen Aktivitäten, die nicht über Marktbeziehungen ablaufen. Das betrifft die kooperativen Wirtschaftsbeziehungen im informellen Sektor und die zunehmend attraktiven Tätigkeiten im Do-It-Yourself-Bereich und in Haushalten, denen eigentlich nur ein Makel anhaftet, nämlich die Steuervermeidung in einem extrem arbeitslastigen Steuerbemessungssystem.

Die neuen Erfolgsindikatoren prüfen wirtschaftliche Leistungen nach dem Maß der Nachhaltigkeit. Sie eruieren im Sinne der Öko-Effizienz, ob der ökonomische Erfolg deckungsgleich ist mit ökologischer Qualität. Unternehmungen entwickeln dafür Indikatoren auf der Basis von Materialbilanzen. Meßrelevant für die Gesamtwirtschaft werden Bestände und Zustände, beispielsweise bei den natürlichen Ressourcen Boden, Luft und Wasser, sowie bei Indikatoren für Gesundheit, Information und Mobilität.

Von strukturkonservierenden Strategien zur strategischen Technologiepolitik

Noch immer scheinen die Gestalter der wirtschaftspolitischen Entscheidungen die grundlegenden Veränderungen in den Handlungsspielräumen nicht ausreichend realisiert zu haben. Die nationale monetäre Politik ist durch die Währungsunion weitgehend verloren und die nationale Fiskalpolitik aufgrund des internationalen Harmonisierungsbedarfs äußerst eingeschränkt. Zu entdecken gilt es aber die Technologiepolitik als neue strategische Aufgabe.

Daß unter allen Disziplinen der Wirtschaftspolitik die Technologiepolitik weiterhin am schwächsten besetzt ist, zeigt die kurze Geschichte der österreichischen Technologieprogramme. Viele der vorgelegten Konzepte sind eher versteckte Rettungsversuche für obsolet gewordene Strukturen als zukunftsfähige Strategien. Ohne tragfähige Ziele für neue Strukturen werden Technologiekonzepte weiterhin ihre Schubladen nicht verlassen. Erinnerung sei deshalb an die

Chancen Österreichs, sich als Anbieter von Technologien für nachhaltige Wirtschaftsstrukturen zu profilieren.

Jene Staaten, die als erste auf Faktor-Vier-Technologien – für doppelten Wohlstand durch halben Ressourcenverbrauch - setzen, werden nicht nur *First Mover Advantages* in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen lukrieren, sondern auch langfristig wirksame Impulse für mehr Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit setzen. Drei Schwerpunkte zeichnen sich dabei ab.

Als entscheidende Weichenstellung für eine generelle Reduzierung der Materialintensität bietet sich der Umgang mit Energie an. Redundante Energiedienstleistungen, etwa im Transportbereich, sind zu entdecken und zu eliminieren. Bessere Technologien können die Energieverbräuche drastisch senken, beispielsweise auf ein Drittel bei Anwendung von Niedrigenergie-Standards im Neubau. Energie ist in thermischen Prozessen kaskadisch zu nutzen, beispielsweise durch die gemeinsame Erzeugung von Elektrizität und Wärme und durch Wärmepumpen. Schließlich sind deutliche Anstrengungen für einen kontrollierten Ausstieg aus fossiler Energie zugunsten der erneuerbaren Energieträger zu setzen, wobei Österreich ein beachtliches Potential bei der Entwicklung innovativer Biomassetechnologien hat.

Noch kaum in die öffentliche Diskussion gerückt sind die anderen Technologieschwerpunkte. Der zweite betrifft die traditionelle Land- und Forstwirtschaft, die sich künftig zu jenem Wirtschaftssektor entwickeln könnte, der die Lebensgrundlagen der Gesellschaft sichert. Das bedeutet nicht nur die Bereitstellung der Rohstoffe für Nahrung, Energie und Produktion, sondern auch die Sicherung der Qualität von Boden, Luft und Wasser. Faszinierend sind die Möglichkeiten des dritten Technologieschwerpunktes, der neuen Informationstechnologien. Die Erfahrungen mit dem Internet in den USA signalisieren, wie diese Technologie fundamental den Lebens- und Wirtschaftsstil einer Gesellschaft verändern kann.

Eine vorsichtige Bilanz dieser angedeuteten technologischen Innovationsstrategien ist höchst positiv: Die Transformation zu nachhaltigen Wirtschaftsstrukturen schafft die gesuchten neuen Arbeitsplätze, erhöht die Lebensqualität und stärkt die internationale Konkurrenzfähigkeit. Dadurch wird der Wirtschaftsstandort Österreich zukunftsfähig.

Vom Markt der Verdrängungen zu anreizkompatiblen Märkten

Österreichs Weg in die europäische Integration konfrontiert wirtschaftspolitische Entscheidungsträger und Manager von prominenten Unternehmungen mit den nicht mehr verdrängbaren institutionellen Defiziten in der österreichischen Wirtschaftslandschaft: Das Bekenntnis zu marktorientierten Koordinationsmechanismen stand sehr oft im Kontrast zur Praxis der markt-negierenden Entscheidungen, buchstäblich sichtbar in jenen Projekten, die als gestrandete Investitionen deklariert werden.

Die österreichische Wirtschaft weist deshalb einen institutionellen Reformbedarf auf, der fundamental zwei Bereiche betrifft: Auf der Ebene der individuellen Entscheidungen in Unternehmungen und Haushalten die Chance für mehr Selbstbestimmung, allerdings auf der Basis der relevanten Informationen, beispielsweise jener Preise, die die externen Kosten eines Produktes sichtbar machen; auf der Basis der Entscheidungen im öffentlichen Sektor eine vermehrte Kooperation mit dem privaten Sektor im Sinne von *Public Private Partnerships*.

Daneben eröffnen sich aber noch ganz andere Dimensionen für institutionelle Innovationen.

Unternehmungen beginnen zu erkennen, daß in vielen Fällen nicht die Produkte an sich, sondern die damit verbundenen Dienstleistungen für die Kunden begehrter sind. Das hat etwa im Bereich Energie zur Gründung von sehr erfolgreichen *Contracting*-Unternehmungen geführt, die dafür sorgen, daß Gebäude warm gehalten und ausreichend beleuchtet werden. Typischerweise werden durch solche *Contracting*-Modelle zehn bis zwanzig Prozent der Energiekosten eingespart.

Große Chemiekonzerne starten Versuche, besonders sensitive Chemikalien nicht mehr zu verkaufen, sondern nur mehr im *Leasing* den Kunden anzubieten. Damit bleibt die Verantwortung für ein Produkt von der Erzeugung bis zur Entsorgung in einer Hand und die Kunden zahlen nur für die mit der Nutzung des Produktes verbundenen Dienstleistungen. Analoge Modelle werden von allen Automobilherstellern überlegt, bei denen im Sinne der Qualitätssicherung und Produktverantwortung Autos grundsätzlich nicht mehr gekauft, sondern ebenfalls nur mehr geleast werden können.

Ein verlockender Mechanismus für institutionelle Innovation ist das Instrument der Versteigerung. Die USA hat damit sehr positive Erfahrung bei der Reduktion der Schwefeldioxid-Emissionen gemacht, deren Emissionsrechte versteigert wurden. Viele Nachahmer – auch in Österreich – hat das US-Modell der Versteigerung von Funk-Frequenzen gefunden. Im Kyoto-Klimaschutzprotokoll ist explizit die Möglichkeit des internationalen Handels von Emissionsrechten für Treibhausgase vorgesehen.

Gemeinsam ist diesen Anregungen für institutionelle Innovationen die Vision von einer Gesellschaft, in der Unternehmungen und KonsumentInnen verantwortungsbewußte Entscheidungen treffen können, die mit den konsensfähigen Zielen der Gesellschaft nicht in Konflikt kommen. In der Umweltpolitik wurden dabei Erfahrungen gesammelt, die auch für andere Politikbereiche bahnbrechend sind.

Vom Anfang des Endes der Umweltpolitik

Eine überraschende Schlußfolgerung drängt sich nach diesen Überlegungen auf: Ist es denn eigentlich nicht überflüssig geworden, noch Umweltpolitik zu betreiben?

Sind nicht die Ministerien für Wirtschaft und Finanzen ausreichend, um jene Impulse und Weichenstellungen für wirtschaftliche Innovationen zu setzen, die auf zukunftsfähige Wirtschaftsstrukturen bauen und deshalb voll kongruent mit den Intentionen der Umweltpolitik sind?

Noch sieht die politische Praxis anders aus. Die Neustrukturierung der österreichischen Energiewirtschaft ist noch nicht gelungen. Das Verkehrssystem tendiert zu einer Behinderung unserer Mobilität. Subventionen verzögern den Aufstieg aus nicht mehr aufrechterhaltbaren Strukturen.

Die Transformation der österreichischen Umweltpolitik ist deshalb noch nicht abgeschlossen. Der lange Weg von Zwentendorf über Hainburg ist in Kyoto noch nicht zu Ende.

Literatur

- Austrian Business Council for Sustainable Development (ABCSD). 1999. *Jahresbericht 1997/98*. Wien: ABCSD.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (BMUJF). 1996. *Nationaler Umweltplan*. Wien: BMUJF.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (BMUJF). 1997. *Zweiter Nationaler Klimabericht der österreichischen Bundesregierung*. Wien: BMUJF.
- DeSimone, L.D. et al. 1998. *Eco-Efficiency. The Business Link to Sustainable Development*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 1996. *Second Assessment Report*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Österreichischer Klimabeirat (ACCC). 1997. *Das Toronto-Technologieprogramm*. Wien: BMUJF.
- Österreichischer Klimabeirat (ACCC). 1998. *Das Kyoto-Paket*. Wien: BMUJF.
- Schleicher, S.P. 1997. Borders to Trade in a Borderless World. In OECD, *Globalisation and Environment*. Paris: OECD.
- Schmidheiny, S. 1992. *Kurswechsel. Globale unternehmerische Perspektiven für Entwicklung und Umwelt*. München: Artemis Verlag.
- Van Dieren, W., Hrsg. 1996. *Mit der Natur rechnen. Vom Bruttosozialprodukt zum Ökosozialprodukt*. Basel: Birkhäuser Verlag.
- Von Weizsäcker, E.U. et al. 1995. *Faktor vier. Doppelter Wohlstand – halbiertes Naturverbrauch*. München: Droemer Verlag.
- World Commission on Environment and Development (WCED). 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.