

Stephan Elkins: Die Beschäftigungsfalle. Arbeitsplätze und Umweltpolitik.

Allen Befragungen zufolge genießt Umweltschutz in der Bevölkerung mittlerweile breite Zustimmung. Als Zielbestimmung hat Umweltschutz auch in den meisten gesellschaftlichen Handlungsfeldern Eingang gefunden. Dessen ungeachtet treffen Versuche seiner politischen Umsetzung immer wieder auf die beharrliche Widerständigkeit der gesellschaftlichen Umwelt. In *Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle*¹ geht es Sylke Nissen darum, zur Aufklärung dieses Phänomens beizutragen. Zu diesem Zwecke werden die Verstrickungen der Umweltpolitik im Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Ökologie einer empirischen Untersuchung unterzogen.

Ausgangspunkt ist die alltägliche Beobachtung, daß immer dann, wenn Arbeitsplätze bedroht scheinen, Umweltschutzforderungen sich einer Allianz aus Unternehmen, Beschäftigten und Politik zu ihrer Abwehr gegenüber sehen. In der Figur der Beschäftigungsfalle findet der systematische Grund dieses Prozesses seine analytische Bestimmung. Mit dem Begriff der Beschäftigungsfalle hat die Autorin eine griffige Formel für eine umweltpolitische Handlungsblockade gefunden, die aus den Strukturbedingungen der Handlungssituation der Akteure resultiert. Handeln alle Beteiligten ihren Interessen gemäß rational, geraten ökologische Ziele gleichsam zwangsläufig unter die Räder ökonomischer Imperative. Der Autorin gelingt es, gewissermaßen die Mechanik dieser Rationalitätsfalle offenzulegen und damit den Problemkern durchsichtig zu machen, auf den jede Lösungsstrategie eine Antwort geben müßte.

Die Argumentation wird in drei Schritten entfaltet. Am Anfang steht die Auseinandersetzung mit jenen wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen, die dem Umweltschutz positive Beschäftigungswirkungen bescheinigen. Die naheliegende Schlußfolgerung der prinzipiellen Vereinbarkeit von Ökonomie und Ökologie birgt nach Auffassung der Autorin die Gefahr, einen wesentlichen Grund umweltpolitischer Handlungsblockaden zu übersehen. Gewinne und Verluste - so der Einwand - mögen sich zwar auf der Ebene makroökonomischer Aggregatgrößen zu einer positiven Bilanz saldieren lassen. Für das Handlungskalkül der von den Folgen von Umweltschutzmaßnahmen betroffenen Akteure ist die Frage des gesamtökonomischen Saldos jedoch von nachrangiger Bedeutung. Denn auf der Ebene *konkreter Betroffenheit* können anfallende Gewinne und Verluste räumlich, zeitlich, sachlich und sozial auseinanderfallen. Die Frage, ob im Zuge von Umweltschutzmaßnahmen an einem anderen Ort für andere Arbeitnehmer zu irgendeinem Zeitpunkt Arbeitsplätze entstehen mögen, ist für diejenigen, die hier und jetzt durch den Verlust ihres Arbeitsplatzes die Kosten zu tragen haben, nicht relevant. Genau in dieser Diskrepanz sieht die Autorin die Widerständigkeit der Beteiligten gegen potentiell beschäftigungsgefährdenden Umweltschutz im konkreten Einzelfall begründet, trotz aller konstatierten Zustimmung im allgemeinen.

¹ Sylke Nissen (1993): *Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle*. Marburg: Metropolis-Verlag.

Anhand dreier Fallbeispiele - der PCP-Produktion² der Firma Dynamit Nobel in Rheinfelden, der Errichtung einer PKW-Produktionsstätte durch die Daimler-Benz AG in Rastatt, der Papierherstellung der Zellstofffabrik Obir im österreichischen Eisenkappel-Rechberg - wird im zweiten Schritt die Typik des zu untersuchenden Konfliktmusters herauspräpariert: Ein für die regionale Ökonomie bedeutsames Unternehmen gerät unter den Druck von Umweltschutzforderungen. Diese werden von den lokalen Akteuren überwiegend als Bedrohung von Beschäftigungsmöglichkeiten interpretiert. Die lokale Politik befindet sich in der Abwehrhaltung gegenüber den potentiell beschäftigungsbedrohenden Umweltschutzforderungen mit dem Unternehmen und dessen Beschäftigten im Einklang. Diese Haltung findet ihre Stütze in der Zustimmung der lokalen Öffentlichkeit.

In einem letzten Schritt wird das herausgearbeitete Reaktionsmuster auf seine strukturelle Fundierung im Beziehungsgefüge der zentralen Akteure - die Unternehmen, die Kommunalpolitik und die betroffenen Beschäftigten - hin untersucht. Dabei offenbart sich die Beschäftigungsfälle als eine umweltpolitische Handlungsblockade, die sich auf der Grundlage strukturell verankerter funktionaler Abhängigkeiten der Akteure einstellt. Diese wirken auf eine spezifische Synchronisation der Interessen hin: Soweit die betriebswirtschaftlichen Kosten die Erträge eines Unternehmens zu schmälern drohen, ist es daran interessiert, diese abzuwehren. Als eine besonders wirksame und zugleich kostengünstige Abwehrstrategie erweist sich die Drohung mit Beschäftigungsverlusten. Die Wirksamkeit dieses Machtmittels liegt in der Struktur der Handlungssituation der potentiell betroffenen Akteure begründet. Die Beschäftigten des mit Umweltschutzforderungen konfrontierten Unternehmens sind aufgrund ihrer materiellen Abhängigkeit in hohem Maße disponiert, den Standpunkt des Unternehmens zu übernehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn ihnen aufgrund der regionalen Lage und der qualifikatorischen Struktur ihrer bisherigen Tätigkeit kaum alternative Beschäftigungschancen in Aussicht stehen. In zweifacher Hinsicht wird auch das Eigeninteresse der Kommunalpolitik an das Unternehmensinteresse assimiliert. Zum einen ist der Handlungsspielraum der Kommune aufgrund der Koppelung ihrer fiskalischen Basis an das Gewerbe- und Einkommensteueraufkommen vom ökonomischen Erfolg der in ihrer Grenzen ansässigen Unternehmen abhängig. Zum anderen sind die gewählten politischen Akteure von der Zustimmung der Beschäftigten in ihrer Rolle als Wähler abhängig. In dieser Konstellation gerät Umweltpolitik zum Verlustgeschäft für alle Beteiligten; die Beschäftigungsfälle schnappt zu. Entsprechend ist der Autorin zufolge die beobachtbare Varianz im Konfliktausgang - einmal wird Ökologie und Ökonomie durch Produktionsumstellung zur Übereinstimmung gebracht, im anderen Fall wird mit dem Bau einer Produktionsanlage im Naturschutzgebiet die Ökologie der Ökonomie geopfert, im letzten Fall behält die Ökologie die Oberhand, da der Emittent geschlossen wird - nicht mit Bezug auf Differenzen in der Handlungsrationaltät der lokalen Akteure erklärbar. Unterschiedliche Ergebnisse stellen sich vielmehr in Abhängigkeit von Interventionen gewissermaßen externer, nicht in diesem Abhängigkeitsgefüge eingebundener Akteure ein.

² Bei Pentachlorphenol handelt es sich um ein Produkt der Chlorchemie, dessen Produktion 1989 in der Bundesrepublik verboten wurde.

Offensichtlich werden derartige umweltpolitische Handlungsdefizite mit voluntaristischen Forderungen nach Effektivierung von Umweltpolitik nicht zu beheben sein. Umweltpolitischer Handlungsspielraum sei nach Auffassung der Autorin nur dadurch zu gewinnen, daß "die Möglichkeiten zur Transformation unternehmerischer Interessen über individuelle Beschäftigungsinteressen in den Prozeß der Politikformulierung und Politikimplementierung eingeschränkt werden" (234). Den Lösungsansatz sieht sie in "Formen der Entkoppelung von politischen Legitimationsbedürfnissen und individuellen Existenzsicherungsinteressen" (234). Welcher Art diese Formen sein könnten, verdeutlicht sie an anderer Stelle.³ In der Sozialpolitik wird der Hebel verortet, mit dem der Politik die nötige Autonomie verschafft werden kann gegenüber dem unternehmerischen Interesse an der Abwehr von Umweltschutz. Mit Maßnahmen zur Gewährleistung individueller sozialer Sicherheit werden die betroffenen Arbeitnehmer in die Lage versetzt, eine Verletzung ihres unmittelbaren Interesses am Erhalt eines die Umwelt beeinträchtigenden Arbeitsplatzes tolerieren zu können. Als in diesem Sinne geeignetes sozialpolitisches Modell schlägt Nissen die "negative Einkommenssteuer" vor.

Die Stärke des Buches sehe ich darin, daß zum einen mit der Beschäftigungsfalle die generalisierbare Grundstruktur des politischen Handlungsproblems in einem typischen Konflikt zwischen ökonomischer und ökologischer Rationalität klar herausgearbeitet wird. Dabei wird zum anderen die Aufmerksamkeit auf den höchst bedeutsamen, aber häufig vernachlässigten Umstand gelenkt, daß in Umweltpolitik stets eine soziale Dimension impliziert ist. Als Restrukturierung von Handlungsmöglichkeiten unter dem Gesichtspunkt ihrer Umweltverträglichkeit ist Umweltpolitik notwendig mit dem Problem der Verteilung von Handlungschancen verknüpft. Mit der Beschränkung von Handlungsmöglichkeiten auf der einen Seite verbindet sich für den betroffenen Akteur keine Gewähr, daß sich auf der anderen Seite vergleichbare Chancen eröffnen. Damit dürfte Nissen das Kernproblem der politischen Durchsetzbarkeit von Umweltpolitik benannt haben, das weit über die hier untersuchte Konfliktkonstellation hinausweist.

Die von der Autorin angelegte Perspektive ist auch im Hinblick auf das Verhältnis von Ökologie und Demokratie instruktiv. Die Erfahrung der entwickelten Industriegesellschaften des Westens, derzufolge umweltpolitische Fortschritte in engem Zusammenhang mit Fragen der Demokratisierung gesehen werden, fördert die implizite Annahme eines gleichsam harmonischen Verhältnisses von Ökologie und Demokratie. Die Beschäftigungsfalle weist darauf hin, daß davon keineswegs umstandslos ausgegangen werden kann. Unter demokratischen Bedingungen wird die Sicherung der Umwelt nicht ohne soziale Sicherheit zu haben sein. Aus demokratietheoretischer Perspektive läßt sich die ökologische Frage nicht von der Frage sozialer Gerechtigkeit ablösen. Insbesondere hinsichtlich der Chancen für Umweltpolitik in den Entwicklungsländern oder in Osteuropa kommt diesem Sachverhalt zentrale Bedeutung zu. Auf diesen Zusammenhang verweist Nissen, wenn sie an anderer Stelle mit Blick auf die Probleme des Modernisierungsprozesses

³ Sylke Nissen, Arbeitnehmer in der Beschäftigungsfalle, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 45. Jg., Heft 8, 1994: 542-551.

ses in den Gesellschaften Osteuropas vom "demokratiepolitische(n) Dilemma des Transformationsprozesses" spricht. Existentielle Zwangslagen fördern ökonomischen Strukturkonservatismus; das langfristige Interesse an einer unbelasteten Umwelt sieht sich durch das unmittelbare Interesse an der Sicherung der materiellen Existenzgrundlage blockiert. Sozialpolitik wird in einer solchen Situation zur Bedingung der Möglichkeit von Umweltpolitik.⁴ Die Mobilisierbarkeit internationaler Solidaritätspotentiale wird hier zum restringierenden Faktor.

Ohne den Wert der Analyse mindern zu wollen, sei noch auf einen meines Erachtens problematischen Punkt verwiesen. Etwas irritierend ist das von der Autorin gewählte methodische Vorgehen. Die Analyse der Beschäftigungsfälle erfolgt nicht durch einen für den Leser ersichtlichen systematischen Bezug auf das erhobene empirische Material. Das zugrundeliegende Beziehungsgefüge und das sich auf dieser Grundlage herausbildende Handlungskalkül der Akteure wird vielmehr aus den *allgemeinen Strukturbedingungen* von Unternehmen, Kommunen und Beschäftigten *deduziert*. Das Material scheint dabei auf die Funktion der punktuellen Illustration der auf diese Weise gewonnenen Interpretation reduziert. Dieser Eindruck entsteht nicht zuletzt deshalb, weil die Interpretation sich auf weite Strecken nicht einmal auf die Falldarstellungen stützt, sondern auf andere Dokumentationen des ökologischen Diskurses zurückgreift. Das mag zwar noch kein grundsätzlicher Einwand gegen die Analyse sein, provoziert aber die Frage nach dem systematischen Stellenwert der Fallbeispiele.

Das Vorgehen der Autorin scheint für die Herausarbeitung der Grundstruktur der anvisierten Handlungsblockade gewiß nicht grundsätzlich unangemessen. Einen Rückbezug der aufgedeckten Grundstruktur auf die Spezifik der Fälle, gewissermaßen als Kontrastfolie, hätte aber zusätzliche Gesichtspunkte für eine weitere Präzisierung des umweltpolitischen Handlungsproblems eröffnen können. Dies sei an einem Punkt kurz erläutert.

Die Wirksamkeit der Beschäftigungsfälle als umweltpolitische Handlungsblockade variiert mit dem Handlungsspielraum, den die Akteure wahrnehmen. In seiner idealtypisch reinsten Form sehen sich die Akteure vor einer Entscheidungssituation des Alles oder Nichts gestellt; die Beschäftigungsfälle ist unausweichlich. Allerdings dürften ökologische Konfliktkonstellationen - auch der hier diskutierten Art - häufig nicht diesem Idealtypus genügen. Obgleich davon ausgegangen werden kann, daß Unternehmen auf Umweltschutzforderungen in aller Regel zunächst mit Verweis auf gefährdete Arbeitsplätze reagieren, wird die Beschäftigungsfälle in ihrer Zwangsläufigkeit dennoch in dem Maße relativiert, wie Handlungsspielräume *potentiell* verfügbar sind. Auch in den von der Autorin vorgestellten Fällen gibt es Hinweise darauf, daß der Handlungsspielraum der Akteure keineswegs im Sinne eines Entweder-Oder *strukturell* eindeutig determiniert ist. Dafür lassen sich auch systematische Gründe anführen. Wie man weiß, sind selbst im Falle asymmetrischer Machtverhältnisse Machtbeziehungen in komplexen Interakti-

⁴ Sylke Nissen, Die sozialistische Arbeitsgesellschaft in der ökologischen Transformation: Arbeit und Umwelt in der ehemaligen DDR sowie dieselbe, Citizenship im Modernisierungsprozeß, in: *dieselbe (Hrsg.), Modernisierung nach dem Sozialismus: ökologische und ökonomische Probleme der Transformation, Marburg 1994.*

onszusammenhängen selten ausschließlich einseitig. Unter dieser Voraussetzung stellt sich die Frage, von welchen Faktoren die Verfügbarkeit von Handlungsspielräumen *trotz prinzipieller funktionaler Dependenz* abhängt und vor allem wovon gegebenenfalls ihre *Wahrnehmung* auf seiten der Akteure abhängt. Eine hermeneutische Analyse der Akteursperspektive als limitierender Faktor des umweltpolitischen Möglichkeitsraumes scheint hier vielversprechend. Für eine weitere Klärung des Sachverhalts wäre eine komparative Untersuchung von Fällen aufschlußreich, in denen die lokalen Akteure wider dem unmittelbaren ökonomischen Interesse für den Umweltschutz optieren. Fälle wie die Errichtung einer Wiederaufbereitungsanlage für Kernbrennstoffe in Wackersdorf oder der geplante Bau eines "Recyclingparks" in Torgelow (Mecklenburg-Vorpommern) kommen hier in den Sinn. In beiden Fällen stießen ökologisch bedenkliche ökonomische Vorhaben in strukturschwachen Regionen trotz der versprochenen Arbeitsplätze auf den Widerstand lokaler Akteure.

Auch die von der Autorin aufgezeigte Lösungsperspektive wirft interessante Folgefragen auf. Den Hebel zur Durchbrechung der Beschäftigungsfalle sieht sie in Maßnahmen, die geeignet sind, die Beschäftigten aus ihrer Abhängigkeit von einem umweltbelastenden Arbeitsplatz zu lösen. Sofern die Akteure keine Spielräume für Umweltschutz ohne Beschäftigungsverluste eröffnen können und die vom Arbeitsplatzverlust Betroffenen ein unverzichtbares Klientel für die politischen Entscheidungsträger darstellt, dürfte es sich hier um eine unumgängliche Bedingung der Möglichkeit lokaler Umweltpolitik handeln. Unter welchen Voraussetzungen und in welcher Weise Sozialpolitik hier eine zureichende Lösung für das Handlungsproblems der Politik sein kann, scheint mir jedoch einer genaueren Klärung zu bedürfen. Es gibt hier mindestens zwei Probleme. Zum einen könnte es sein, daß das individuelle Beschäftigungsinteresse nicht einfach auf *Existenzsicherung*, sondern darüberhinaus auf *Besitzstandssicherung* gerichtet ist. Werden sozialpolitische Kompensationen nicht auf einem Niveau geleistet, das die Betroffenen vor einer Schlechterstellung bewahrt, kann kaum erwartet werden, daß sie ohne Aussicht auf eine vergleichbare Alternative ihren Widerstand aufgeben. Das Problem wird noch grundsätzlich verschärft, wenn man die symbolische Bedeutung von Beschäftigung in Rechnung stellt. Sofern Sozialpolitik der Politik hier erweiterte Handlungsspielräume verschafft, tut sie dies vermutlich weniger durch Besänftigung des Widerstandes der vom Arbeitsplatzverlust Betroffenen, als vielmehr durch die Minderung ihrer Chancen ihren Widerstand zu generalisieren. Sozialpolitik läßt die Zumutung des Verlustes der Beschäftigung *aus der Sicht des beobachtenden Publikums* tolerabel erscheinen.

Zum anderen wird die Strategie, die umweltpolitische Handlungsblockade durch sozialpolitische Kompensation aufzubrechen, nur dann ein gangbarer Weg sein, wenn sich das damit verbundene Verteilungsproblem lösen läßt. Unter sonst gleichen Umständen schlagen sich steigende Kosten für Umweltschutz in steigende gesellschaftliche Kosten der Produktion nieder, die entweder den Kapitaleinkommen oder den Lohneinkommen angelastet werden müssen. Beschäftigungs- und Einkommensverluste fielen lediglich an anderer Stelle an, womit die Beschäftigungsfalle auf

anderer Ebene reproduziert würde. Ihre Überwindung erforderte entweder die Mobilisierung gesellschaftlicher Solidaritätspotentiale, die eine Umverteilung der Kostenlasten erlauben würde. Oder es stellt sich heraus, daß der Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie sich infolge positiver systemischer Nettoeffekte als auflösbar erweist. Damit wird das von der Autorin eingangs diskutierte Problem erneut virulent. Ob sich umweltpolitische Handlungsblockaden auf der Ebene konkreter Betroffenheit qua sozialpolitischer Kompensation überbrücken lassen, hängt dann davon ab, ob Umweltschutz und letztlich wohl auch Sozialpolitik auf der Ebene makroökonomischer Aggregatgrößen sich zu einer positiven Bilanz saldieren.

Mit Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle - so könnte man resümieren - hat Nissen nicht nur einen gehaltvollen Beitrag zur Umweltpolitikanalyse geliefert. Mit der Verknüpfung der ökologischen und der sozialen Frage rückt sie einen Zusammenhang ins Blickfeld, dessen genauere Reflexion als Bedingung der Möglichkeit von Umweltpolitik sowohl dem politischen Praktiker als auch dem wissenschaftlichen Beobachter dringend angeraten sei.