

LÜDEMANN, Jörn: *Edukatrisches Staatshandeln. Steuerungstheorie und Verfassungsrecht am Beispiel der staatlichen Förderung von Abfallmoral*. Diss. Univ. Osnabrück 2002. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2004. (= Reihe Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie, Bd. 11). 171 S. EUR 39,00. ISBN 3-8329-0491-3

Der Rechtswissenschaftler des Max Planck Instituts zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern hat eine gründliche Auseinandersetzung mit einem der so genannten weichen Instrumente der Umweltpolitik vorgelegt. Sein Urteil bezüglich der Abfallpolitik ist eindeutig: „Weil es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung zum Einsatz edukatorischen Staatshandeln fehlt, ist die Anwendung des Steuerungsinstrumentes unter dem Grundgesetz nicht zu rechtfertigen.“ (S. 144) Damit wird eine Anforderung an die Umweltpolitik gestellt, die insbesondere im so genannten Verfassungsressort, also dem Bundesinnenministerium, sorgfältig zu beachten sein wird.

Wie konnte es dazu kommen, dass sich ein rechtsstaatlich problematisches und außerhalb der marktwirtschaftlichen Steuerungslogik von Preisen stehendes Instrument in der Umweltpolitik etablieren konnte? Einer der Gründe dafür findet sich schon im ersten Gutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (1974). Dort wird folgende allgemeine Empfehlung für die Stärkung des Umweltbewusstseins ausgesprochen (S. VIII): „Die Wirksamkeit des Umweltschutzes hängt vom Verantwortungsbewusstsein des Einzelnen ab. Deshalb ist die Wandlung der Einstellung des Bürgers von der Gleichgültigkeit zur Verantwortung gegenüber der Umwelt von entscheidender Bedeutung. Der Rat empfiehlt daher, die Aufklärung der Öffentlichkeit auf allen Gebieten des Umweltschutzes zu verstärken.“ Von der reinen Öffentlichkeitsarbeit hin zur verfassungsrechtlich problematischen staatlichen Förderung von Abfallmoral ist aber oft nur ein kleiner Schritt. Letztere ist keine Information über die Wahrnehmung einer Staatsaufgabe, sondern vielmehr selbst Staatstätigkeit. Als solche, so betont LÜDEMANN, muss sie sich an ganz anderen Maßstäben messen lassen als die amtliche Öffentlichkeitsarbeit (S. 89 ff.).

Ein weiterer Grund für die unkritische Perception edukatorischer Maßnahmen beispielsweise in der Abfallpolitik-dem exemplarischen Gegenstand LÜDEMANNs Untersuchung-liegt wohl auch darin, dass sie gemeinhin als weiches Instrument gelten. Schließlich handelt es sich um vermeintlich sanktionslose Bitten des Staates für ein einsichtsvolles Handeln des Einzelnen in gesellschaftliche Notwendigkeiten. Ein Instrument aber, das die Freiheit des Einzelnen nicht beschränkt, kann zumindest auf den ersten Blick kaum mit verfassungsrechtlichen Kategorien kollidieren. Zudem könnte man sich mit der Feststellung zufrieden geben, dass eine Politik, die nichts bewirken kann, auch nicht schädlich sein dürfte. Das aber ist ein Fehlschluss. Von einer generellen Folgenlosigkeit edukatorischen Staatshandeln kann nach LÜDEMANN nicht die Rede sein (S. 103). Bereits die Verhaltenssteuerung eines einzelnen Bürgers vermag einen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungszwang auslösen (S. 103). Beispielhaft für diese Art von Verhaltenssteuerung seien hier die von LÜDEMANN unterschiedenen Strategien staatlicher Einflussnahme auf die Abfallmoral genannt: Überzeugungsstrategie, Appellstrategie, Rückmelde- und Vertrauensstrategie, Auszeichnungs- und Prangerstrategie. Im Kontext dieser Strategien tauchen Slogans auf wie etwa: „Die Müllfrage ist eine Demokratiefrage“ (S. 75) oder es wird den Bürgern buchstäblich „die rote Karte“ gezeigt, wenn die Tonnen falsch befüllt sind (S. 78).

Für das politisch-administrative System hat eine Politik der Appelle einen besonderen Charme deshalb, weil die Widerstände der Interessengruppen naturgemäß gering sind und bei den Normadressaten keine Kosten anfallen. Gleiches gilt auch für die umweltpolitischen Akteure. Eine bloß symbolische Politik ist naturgemäß wenig bürokratieintensiv. Auf einem anderen Blatt steht allerdings, dass dadurch die nicht zu leugnende politische Verantwortung für das öffentliche Gut Umwelt sozusagen im Nebel einer bloß fiktiven „face to face society“ verschwindet, in der allein es sogar möglich sein könnte, Verhalten gegen die ökonomische Logik zu steuern. Moral, so LÜDEMANN, wirkt bei fehlenden Außenreizen vor allem dann steuernd, wenn moralisches Handeln wenig kostet (S. 58). Gerade mit Blick auf die Herausforderungen einer Politik der Nachhaltigkeit werden aber jene Niedrigkostensituationen, in denen moralische Appelle noch eine gewisse Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit haben könnten, zunehmend geringer. Nur klare und entgegen-

wärtige Handlungsincentives-wie es Preise sind-können die ökonomischen Interessen auf die Entdeckung ökologischer Lösungen richten.

Im zentralen Kapitel seiner Analyse setzt sich LÜDEMANN mit den vielfältigen vorwiegend verfassungsrechtlichen Aspekten edukatorischen Staatshandeln auseinander. Hier geht es u. a. um die Frage, ob etwa eine angenommene Unwirksamkeit des Instruments oder auch seine „Milde“ ausreichen, um es im Sinne der Verhältnismäßigkeit hinnehmbar zu machen. Auch wird diskutiert, ob solche moralischen Normen einen Konformitätsdruck auslösen, der weit wirksamer sein könnte als die Zwangsmittel des Rechts (S. 105). Ferner wird die Frage aufgeworfen, ob der Staat ohne weiteres auf die Überzeugungen seiner Bürger einwirken darf oder ob hier bereits ein Grundrechtseingriff vorliegt. Insgesamt öffnet LÜDEMANN mit dieser Arbeit bisher weitestgehend ignorierte Perspektiven, und zwar keineswegs nur der Umweltpolitik, sondern nahezu aller Politikbereiche.

Völlig zu Recht nämlich weist LÜDEMANN darauf hin, dass „die staatliche Förderung von Sozialmoral zum Standardrepertoire politisch-administrativer Steuerungsbemühungen gehört“. (S. 95) Tatsächlich findet sich „moral suasion“ als Instrument in vielen Bereichen der Politik, und zwar in der Ausländerpolitik ebenso wie bei der Kriminalitätsbekämpfung, der Beeinflussung des generativen Verhaltens, der Energiesparpolitik oder eben auch und sogar in der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Die vergeblichen, weil systemignorierenden Maßhalteappelle von Ludwig Erhard in den 1960er Jahren sind keinesfalls ein wirtschaftshistorisches Unikat.

Was der Rezensent vermisst, ist der Versuch einer Übertragung der verfassungsrechtlichen Analyse auf die so genannten freiwilligen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, einem umweltpolitisch bedeutsamen Teil des Instrumentenkastens. So wird beispielsweise im Umweltgutachten 1994 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen ein moralisch handelnder Unternehmer gefordert, der „einen Teil seiner Pioniergewinne in besondere, vom Gesetz noch nicht geforderte Umweltschutzmaßnahmen steckt“ (Ziff. 125). Gegebenenfalls soll der moralisch handelnde Unternehmer auch zum politischen Unternehmer werden, um „eine Gefährdung seines Unternehmens durch nicht moralisch handelnde Konkurrenten“ auszuschließen. Der Rat fordert in solchen Fällen dazu auf, Druck auf die Unternehmerverbände auszuüben, damit diese gegenüber ihren Mitgliedern mehr durchsetzen, als das umweltpolitische Regelwerk verlangt bzw. damit diese dafür sorgen, dass das Regelwerk entsprechend angepasst wird. Hier werden moralische Rechtfertigungen für den Druck auf Einzelne geliefert, der am Ende nicht nur von den Unternehmen und ihren Verbänden selbst ausgeübt werden kann, sondern auf die sich auch andere gesellschaftliche Gruppen und Interessenvertretungen stützen können. Deshalb ist es aus unternehmerischer Sicht durchaus zweischneidig, wenn freiwillige Selbstverpflichtungen und allgemein korporatistische Ansätze zur Abwehr von klaren staatlichen Maßnahmen präferiert werden. Auch Unternehmen können-zu Recht oder zu Unrecht-an jenen Pranger gestellt werden, der eigentlich dem politisch-administrativen System vorbehalten sein sollte. Die Förderung von Sozialmoral kann eben nachhaltiges Marktversagen nicht korrigieren und schon gar nicht Staatsversagen ersetzen.

Dr. Gerhard Maier-Rigaud

Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn