



FORSCHUNGSSTELLE FÜR UMWELTPOLITIK

Freie Universität Berlin

Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

FFU-report 04-2002

**Forschungsstelle
für Umweltpolitik**

ffu

**Ökologisch nachhaltige
Entwicklung im
föderativen Staat**

**Das Beispiel der
deutschen Bundesländer**

Kirsten Jörgensen

Korrespondenzadresse:

kirstenj@zedat.fu-berlin.de



FORSCHUNGSSTELLE FÜR UMWELTPOLITIK

Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Ihnestr. 22
14195 Berlin

telefon +49-30-838 550 97
fax +49-30-838 566 85
email ffu@zedat.fu-berlin.de
internet www.fu-berlin.de/ffu/

1	Einleitung	1
2	Ökologische nachhaltige Entwicklung im föderalen System	3
3	Langfristorientierung und Umweltpolitikintegration in der Umweltpolitik.....	4
3.1	Historische Wurzeln von Langfristorientierung und Integrationsprinzip	4
3.2	Umweltpolitik in der Praxis: Nachsorgend und Reaktiv	4
3.3	Ansätze integrierterer Umweltpolitik und der Umweltpolitikintegration in der EU	6
3.4	Der niederländische Umweltplan und der Rio-Prozess	7
4	Langfristorientierung und Umweltpolitikintegration - Die Staatstätigkeit der Bundesländer.....	8
4.1	Zuständigkeiten.....	9
4.2	Ressortübergreifende Kooperation	11
4.3	Agenda 21 und Umweltpläne	12
4.4	Politikinnovationen für das Management persistenter Umweltprobleme	15
4.4.1	Klimaschutz	15
4.4.2	Flächenmanagement	18
4.4.3	Verkehr	19
4.4.4	Landwirtschaft.....	20
4.4.5	Kooperationen zwischen Staat und Wirtschaft.....	21
5	Die Bundesländer als Gestalter integrativer, langfristorientierter Politikansätze – Driving forces und Restriktionen	23
6	Schlussfolgerungen	25
	Literaturverzeichnis.....	28

1 Einleitung

Thema der vorliegenden Studie ist die Staatstätigkeit der deutschen Bundesländer im Bereich der Förderung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung. In der politischen und wissenschaftlichen Debatte wird die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung bisher vorrangig mit Blick auf die Nationalstaaten und die lokale Ebene betrachtet. Auf weniger Interesse ist bisher die Staatstätigkeit für eine nachhaltige Entwicklung in föderalen Systemen und die Rolle der Bundesländer und Bundesstaaten dabei gestoßen. Für Deutschland liegen bislang keine entsprechenden Untersuchungen vor. Die vorliegende Studie will diese Lücke aufarbeiten. Der Fokus der Untersuchung wird auf die deutschen Bundesländer gerichtet. Gelegentlich allerdings werden Erfahrungen der amerikanischen Bundesstaaten einfließen, die im Bereich des Vollzugsmanagements und des organisierten Policy-Transfers von Umweltpolitikinnovationen schon weiter sind. Eine vergleichende Untersuchung Deutschlands und der USA wird gegenwärtig angestellt.

Einiges spricht dafür, dass die sub-nationale Politikebene weitaus mehr zu Nachhaltigkeitsprozessen beiträgt, als das Interesse an ihr es vermuten lässt. Dies ganz besonders, wenn nicht einem 3-Säulen-Modell nachhaltiger Entwicklung mit drei gleichberechtigten Dimensionen Wirtschaft, Soziales und Umwelt Nachhaltigkeit gefolgt wird, sondern wenn - wie es im folgenden der Fall ist - von einem Konzept ökologischer Nachhaltigkeit ausgegangen wird. In letzterem kommt der Berücksichtigung ökologischer Belange und Ziele eine Orientierungsfunktion für eine nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu. Es legt einen Schwerpunkt auf die Umweltpolitikintegration. In der Praxis bieten der Begriff nachhaltige Entwicklung und das entsprechende Leitbild in vielen Nachhaltigkeitsprozessen keine Orientierung mehr, vielmehr haben sie bedingt durch eine Überfrachtung mit diversen Ansprüchen ihre Leitfunktion eingebüsst. Der Ansatz der ökologischen Nachhaltigkeit soll dem entgegenwirken und dafür sorgen, dass vordringliche und ungelöste Umweltprobleme systematisch auf die politische Agenda gebracht und einer Problemlösung zugeführt werden. Der Ansatz ökologischer Nachhaltigkeit ist nicht neu, aber er wird gegenwärtig wieder stärker thematisiert. In seinem Umweltgutachten 2002 fordert der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, die Orientierungsfunktion des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung wieder herzustellen, in dem an dem Konzept

der Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche festgehalten wird (SRU 2002:47). Dieser Sichtweise schließt sich die vorliegende Untersuchung an.

Im Hinblick auf eine ökologisch nachhaltige Entwicklung ist die sub-nationale Politikebene relevant: Bei der Implementation der Umweltpolitik kommt ihr erfahrungsgemäß eine entscheidende Rolle zu. Des Weiteren nimmt sie Einfluss auf die Politikformulierung bundespolitischer Maßnahmen und erweist sich mit eigenständigen landespolitischen Maßnahmen in Deutschland wie übrigens auch in den USA darüber hinaus auch als Schrittmacher der Umweltpolitik auf Bundesebene.

Wenn es um die Beiträge von Gebietskörperschaften zur Lösung von globalen, regionalen und lokalen Umweltproblemen geht, ist davon auszugehen, dass die Bundesländer ein wichtiger, wenngleich bisher stark vernachlässigter Akteur sind. Möglicherweise verstellt die Diskussion über die abnehmenden politischen Beteiligungsmöglichkeiten der Bundesländer im Kontext europäischen Regierens (Sturm/Pehle 2001) wie auch im Kontext des deutschen Föderalismus den Blick auf die verbleibenden Handlungspotentiale. Kapitel 2 geht auf die Relevanz der sub-nationalen Ebene für Nachhaltigkeitsprozesse in föderalen Systemen ein.

Für bestimmte Aufgaben, ist die Landespolitik eine geeignete Ebene. Sie weist im Rahmen ihrer Vollzugszuständigkeiten die beste Eignung dafür auf, ökologische Ziele und Belange in das politisch-administrative System zu integrieren. Sie kann ein leistungsfähiges Vollzugsmanagement entwickeln. Von dieser Warte aus kann sie Beiträge dazu leisten, dass die Berücksichtigung ökologischer Ziele auch in der Wirtschaft und in der Gesellschaft vorangetrieben wird. Die Landesebene verfügt dafür immer noch über - wenn auch abnehmende - gesetzgeberische Möglichkeiten. Sie kann außerdem die Formulierung messbarer Ziele und deren Vereinbarung mit Verursachergruppen vorantreiben. Sie kann Kooperationen entwickeln und Umweltziele mit landesspezifisch geeigneten Konzepten der Wirtschaftsförderung und Technologieförderung abzustimmen.

Den Handlungspotentialen der Bundesländer zur Operationalisierung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung soll mit Blick auf besonders relevante „persistente Umweltprobleme“ (Jänicke/Volkery 2001) nachgegangen werden. Es

wird exploriert und exemplarisch dargestellt, wie die Bundesländer besonders dringliche Umweltprobleme, die umweltpolitisch bisher nicht gelöst werden konnten, adressieren und dies in konkrete Staatstätigkeit umzusetzen.

Bei der Untersuchung der Staatstätigkeit der Bundesländer wird die Sichtweise eingenommen, dass ökologische Nachhaltigkeit mit dem reaktiven, medial orientierten Vorgehen der Umweltpolitik nicht erreichbar ist. Ein weiterer, damit im engen Zusammenhang stehender Gesichtspunkt wird darin gesehen, dass das administrativ fragmentierte Vorgehen der Umweltpolitik in Deutschland nach wie vor der Integration von Umweltbelangen entgegensteht (Pehle 1998). Darüber hinaus ist der traditionelle ordnungsrechtliche Ansatz der Umweltpolitik keinesfalls verzichtbar aber gewiss nicht hinreichend. Alle drei Aspekte sind hinlänglich bekannt und werden nur knapp abgehandelt (Kap. 3.1/3.2). Es wird im Licht der umweltpolitischen Debatte auf Erfahrungen der Umweltpolitik in den 1970er und 1980er Jahren eingegangen und ihr Paradigmenwechsel in den 1990er Jahren behandelt. Dabei finden integrative Instrumente der Umweltpolitik und Ansätze der Umweltpolitikintegration auf europäischer Ebene Berücksichtigung (Kap. 3.3).

Ökologische Nachhaltigkeit bedarf eines neuen strategischen Ansatzes (Jänicke 2000) der Umweltpolitik, der seit der Rio-Konferenz 1992 auf die Agenda vieler Staaten und auch der Europäischen Union gelangte. Er zeichnet sich durch Ziel- und Ergebnisorientierung, die Einbeziehung von Verursachern in die Problemlösung und durch eine starke Betonung eines öffentlichen Management der Umweltpolitik aus. Das Modell des neuen strategischen Politikansatzes lieferte der Niederländische Nationale Umweltplan NEPP (Kapitel 3.4.). Nationale und sub-nationale Umweltplanung nimmt in diesem neuen strategischen Ansatz der Umweltpolitik einen zentralen Stellenwert ein. Aber darin erschöpft er sich nicht. Die Methodik der Planung, insbesondere die Ziel- und Ergebnisorientierung und der Einsatz von performance-orientierten Managementmethoden, wie sie zum Beispiel in den USA praktiziert werden, durchdringt umweltpolitische Instrumente und ganz besonders den Vollzug der Umweltpolitik, die jetzt nicht mehr in erster Linie die Mittel sondern die Ziele festlegt.

Wenn es um das Management der Umweltpolitik geht, ist keine Ebene so wichtig wie die der Bundesländer. Kapitel 4 behandelt die Staatstätigkeit der Bundesländer zur Förderung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung. Maßnahmen für eine ökologisch nachhaltige Entwicklung werden

operationalisiert als langfristorientierte und auf Umweltpolitikintegration ausgerichtete institutionelle Strukturen und inhaltliche Politikmaßnahmen. Institutionelle Strukturen finden Berücksichtigung soweit sie der - auch ressortübergreifenden - Bearbeitung ökologisch nachhaltiger Entwicklung dienen. Als landespolitische Maßnahmen wurden als erstes - flächendeckend - strategische Umwelt- und Nachhaltigkeitsplanungen untersucht. Sie werden daraufhin betrachtet, ob sie ressortübergreifend beschlossen wurden und inwiefern sie über eine ökologische Zielorientierung und über Ansätze eines Monitoring verfügen.

Auf Grundlage von Interviews mit Vertretern der Umweltressorts der Bundesländer, darunter Minister, Staatssekretäre, Abteilungs- und Referatsleiter und weiteren Mitarbeitern der Umweltministerien und des weiteren einer schriftlichen Befragung wurde landespolitische Maßnahmen eruiert, die dem Management persistenter Umweltprobleme dienen. Im Rahmen der Interviews wurden die Vertreter der Umweltressorts der Länder nach landespolitischen Problemlösungen in den Bereichen Klimaschutz, Verkehr, Flächenmanagement und Landwirtschaft gefragt, die sie als „best practice“ bezeichnen würden. Des Weiteren wurde die Frage nach landespolitischen Kooperationen mit der Wirtschaft gestellt. Es handelt sich nicht um eine flächendeckende Erhebung, sondern um eine explorative Voruntersuchung. In die Darstellung wurden landespolitische Maßnahmen aufgenommen, die exemplarisch als Politikinnovationen der landespolitischen Ebene gelten können. In Anbetracht der regen Aktivitäten im Bereich des Klimaschutzes, die im vorgegebenen Rahmen nicht umfassend untersucht werden konnten, fiel die Entscheidung, die Darstellung - allerdings flächendeckend - auf zielorientierte Klimaschutzprogramme auszurichten.

Ein letzter Abschnitt befasst sich mit jenen Bedingungen, die landespolitische Politikinnovationen im Bereich der strategischen Umweltplanung, beim sektoralen Umweltmanagement und insbesondere bei dem Management persistenter Umweltprobleme angetrieben haben. Ebenfalls wird der Frage nachgegangen, welche Restriktionen die Umweltressorts der Bundesländer sehen.

Ziel dieser Studie ist es, die Aufmerksamkeit auf Handlungsspielräume der vernachlässigten Politikebene der Bundesländer zu lenken und dabei den Blick auf die besonders dringlichen Themen der Umweltpolitik in den Industrieländern zu richten.

2 Ökologische nachhaltige Entwicklung im föderalen System

Die Umsetzung des Konzepts einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der Staatstätigkeit auf nationaler und lokaler Ebene wurde im vergangenen Jahrzehnt aus verschiedener Perspektive, im Rio-Prozess selbst, in der wissenschaftlichen Fachdiskussion (Lafferty/Meadowcroft 2000, Lafferty 2001, Lafferty/Eckerberg 1998, Coenen 2000) und durch internationale Organisationen wie die Organisation für ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) evaluiert. Dagegen wird die Implementation nachhaltiger Entwicklung auf der sub-nationalen Ebene und ihre vertikale Integration in föderalen Systemen bisher kaum betrachtet.¹ Die Beispiele Kanadas, der Schweiz und Österreichs, zeigen, dass die Koordination nationalstaatlicher strategischer Planung mit der Länderebene Schwierigkeiten aufweist. Dort wurde die sub-nationale Ebene nicht systematisch in die nationale Umweltplanung einbezogen (Jänicke/ Carius/ Jörgens 1997: 57). Lafferty und Meadowcroft haben bezüglich der vertikalen Integration im Rahmen ihres Vergleiches von Nachhaltigkeitsprozessen in neun Industrieländern und der Europäischen Union die folgenden Mechanismen aufgedeckt: In föderalen Systemen wurde die Schwierigkeit ersichtlich, regionale und nationale Prioritäten miteinander in Einklang zu bringen (Australien, Kanada) und eine nationale Orientierung des Nachhaltigkeitsprozesses zu entwickeln. Spannungspole in den genannten Ländern waren die Umsetzung internationaler Vereinbarungen zum Klimaschutz, zu Energie und natürlichen Ressourcen. In den USA waren Nachhaltigkeitsansätze auf einzelstaatlicher und regionaler Ebene erfolgreicher als auf zentralstaatlicher Ebene (Lafferty/ Meadowcroft 2000, RRI 2001). Für Deutschland liegen bislang keine entsprechenden Untersuchungen zum Nachhaltigkeitsprozess vor.

Die umweltpolitische Leistungsfähigkeit des deutschen Föderalismus wird ambivalent beurteilt (Müller-Brandeck-Boquet 1993). In der deutschen Umweltpolitik hat die Verschiebung der legislativen Kompetenzen hin zur Bundesebene den regulativen Spielraum der Bundesländer erheblich eingeschränkt. Einerseits wurde die Politikverflechtungsfalle (Scharpf 1994) zum Beispiel in der konkur-

rierenden Gesetzgebung unterliegenden Abfallpolitik nachgewiesen (Barbian 1990). Andererseits erwiesen die Länder sich im gleichen Umweltpolitikfeld als Schrittmacher bundespolitischer Maßnahmen, so zum Beispiel Bayern und Hessen bei der Entwicklung eines bundesweiten Risikomanagement für Sonderabfälle (Jörgensen 1996). Für die erste Hälfte der 1990er Jahre stellt Brandeck-Bouquet eine verstärkte Aktivität föderaler Umweltpolitik fest. Die Bundesländer ergriffen Initiativen, um neue oder bereits auf Landesebene praktizierte Politikmaßnahmen auf Bundesebene zu verankern, und machten ihren Einfluss zur Verschärfung bundespolitischer Politikvorschläge zu Umweltaftung, Abfallpolitik und zum Klimaschutz geltend (Müller-Brandeck-Boquet 1996: 130 ff.). Bei der Implementation des bundesrechtlichen Rahmens entwickelten die Länder kreative Problemlösungen und nutzten den ordnungsrechtlichen Vollzug teilweise effizient zur Umweltvorsorge. Das hessische Vollzugsmanagement der immissionsschutzrechtlichen Pflicht zur Reststoffvermeidung (Klockow/Darimont 1991) fand in anderen Bundesländern Nachahmung. Letztlich erschöpften sich die Handlungsmöglichkeiten der sub-nationalen Ebene nicht in der Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung und der Implementation bundespolitischer Maßnahmen. Beispiele wie die Sonderabfallpolitik Bayerns und Hessens in den 1980er Jahren, energiepolitische Ansätze Berlins (Matthes/ Pöschk/ Wanke 1997)² und anderer Bundesländer zeigen, dass die sub-nationale Ebene über eigenständige Handlungschancen für die Entwicklung und Einführung von Problemlösungen verfügt.

Unbestreitbar haben die deutschen Länder eine zentrale Funktion im Vollzug. Von ihnen hängt entscheidend die umweltpolitische Performanz ab und sie bringen des weiteren auch Umweltpolitikinnovationen hervor. Gleiches gilt bei der noch innovationsoffeneren Variante des US-Föderalismus für die US-Bundesstaaten. Auch ihnen kommt hohe Bedeutung in der föderalen Umweltpolitik zu. Sie betrifft die Politikformulierung und die Implementation. U.S.-Bundesstaaten wie Kalifornien, Oregon, Minnesota, New Jersey und Massachusetts haben Umweltpolitikinnovationen entwickelt (Kern 2000), die von anderen Staaten

1 Dies mag im Zusammenhang mit der Agenda 21 stehen, welche in den Kapiteln 8 und 28 die zentralstaatliche und die lokale anders als die sub-nationale Ebene direkt anspricht.

2 Innovative Ansätze sind der Berliner Energiebeirat, die Energiespartnerschaften, der Berliner Energiedienstleistungsstandard BEST, das Berliner ImpulsE-Programm.

übernommen wurden. Des Weiteren wurden Managementansätze für einen ergebnisorientierten Vollzug eingeführt (Rosenbaum 2000, Rabe 2000). Vieles spricht deshalb dafür, dass die sub-nationale Ebene ebenfalls eine zentrale Rolle im Nachhaltigkeitsprozess haben sollte.

3 Langfristorientierung und Umweltpolitikintegration in der Umweltpolitik

Ausgehend von der UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro des Jahres 1992 und der dort formulierten Agenda 21 wurden zwei zentrale Aspekte erfolgreicher Umweltpolitik wieder neu auf die umweltpolitische Tagesordnung gebracht. Diese Aspekte betreffen die Integration umweltpolitischer Belange in andere umweltrelevante sektorale Politikfelder und des Weiteren den Bedarf für eine Langfristorientierung der Umweltpolitik. Im Kapitel 8.7 der Agenda 21 werden die Staaten zur Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie aufgefordert, die dreierlei zu leisten soll³: Erstens die Integration ökonomischer, sozialer und ökologischer Belange (Politikintegration), zweitens den Entwurf eines langfristig orientierten planvollen Vorgehens zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung (Langfristorientierung) und drittens die Beteiligung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren am Prozess der Strategieentwicklung und an der Implementation (Kooperation und Partizipation).

3.1 Historische Wurzeln von Langfristorientierung und Integrationsprinzip

Diese umweltpolitischen Paradigmen haben ihren Ursprung in den 1970er Jahren. Bereits in dieser Entstehungsphase moderner Umweltpolitik wurde die Notwendigkeit von Langfristorientierung, Politikintegration und Prävention betont. Die Stockholmer Erklärung der UN-Umweltkonferenz von 1972 (United Nations General Assembly 1972: 19 ff) forderte in ihren Prinzipien eine langfristige Planung, ein zielorientiertes Management und die Schaffung entsprechender staatlicher Institutionen zur Gewährleistung des Schutzes aller natürlicher Ressourcen zum Nutzen gegenwärtiger und zukünftiger Generationen. Der Umweltaktionsplan der Vereinten Nationen für eine menschliche Umwelt sollte eine Bewertung der Umweltsituation (Earthwatch) mit der Formulierung von Zielen und Maßnahmen verbinden und diese in internationale Konsul-

Die innovative Rolle der deutschen Bundesländer in der Umweltpolitik ist weitaus weniger systematisch erforscht als die der US-Bundesstaaten (Kern 2000, Rosenbaum 2000, Rabe 2000). Umso interessanter ist die konkrete Frage nach den tatsächlichen Handlungsspielräumen und der Praxis der landespolitischen Ebene in Deutschland.

tationen und Übereinkünfte überführen. Auch die Notwendigkeit einer Politikintegration wurde früh erkannt. So forderte das erste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft von 1973 die Berücksichtigung von Umweltwirkungen bei Planungs- und Entscheidungsprozessen der Mitgliedstaaten und in der Gemeinschaft.

Diese Impulse aus dem internationalen Bereich hatten ihre Entsprechung in mehreren Nationalstaaten. In den Anfängen der niederländischen Umweltpolitik wurde in den 1970er Jahren die Idee einer langfristig orientierten, strategisch angelegten Umweltpolitik diskutiert (Bennett 1997). Auch die ersten beiden Umweltprogramme der deutschen Bundesregierung von 1971 und 1976 - stellten fest, dass Umweltpolitik Querschnittscharakter haben müsse und möglichst an der Quelle der Problemstellung ansetzen müsse. Das erste Umweltprogramm der deutschen Bundesregierung von 1971 wies auch eine langfristige Perspektive auf, es trug sogar schon Züge eines "modernen Umwelt(aktions)plans" (Jänicke 1999:31), obwohl strategische Umweltplanung an sich erst Ende der 80er Jahre mit dem niederländischen National Environmental Policy Plan (NEPP) Gestalt annahm. Es enthielt systematisch für den medial orientierten Umweltschutz konkrete, teilweise budgetierte Politikplanungen (Gesetze, Verordnungen, Modellprojekte etc.). Dem Vergleich zur weiteren umweltpolitischen Programmatik der deutschen Umweltpolitik hält es bis heute als ein "konzeptionelles Monumentalgebäude" (Weidner 1991: 26) stand.

3.2 Umweltpolitik in der Praxis: Nachsorgend und Reaktiv

Obschon bereits in der ersten Phase der Umweltpolitik die Notwendigkeit einer querschnittsorientierten und langfristigen Vorgehensweisen erkannt wurde, gingen diese ersten systematischen Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland in den folgenden Phasen verloren. Die deutsche Umweltpolitik geriet Mitte der 1970er Jahre in der Folge der

3 BMU (Hrsg.) (1992): Agenda 21, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente.

Öl-Krise 1973/74 insbesondere aufgrund der erfolgreichen Abwehr von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften sowohl hinsichtlich der Programmformulierung als auch des umweltpolitischen Vollzugs in eine Phase der Stagnation (Müller 1989, Malunat 1994). Die bis dahin erlassenen vor allem medialen Umweltgesetze trugen zwar zu erheblichen Fortschritten bei, aber das anfänglich systematische, planvolle Vorgehen wurde durch reaktive auf akute Problemlagen reagierende Politikgestaltung abgelöst. Die in den 1980er Jahren erzielten Fortschritte in der Luftreinhaltung, beim Gewässerschutz und der Entwicklung einer geordneten Abfallentsorgung wurden durch den Einsatz emissionsmindernder nachgeschalteter Techniken erzielt, die per Ordnungsrecht vorgeschrieben wurden. Es kam zu Umweltqualitätsverbesserungen der Luft hinsichtlich einzelner Schadstoffe (Schwefeldioxid, Stickstoffoxide und Staubemissionen) (BMU 1998: 65 ff) und von Gewässern. Zu den Erfolgen trugen Maßnahmen wie das Verbot bleihaltigen Benzins, die Förderung schadstoffarmer Pkw mit Katalysator und insbesondere die Großfeuerungsanlagen-Verordnung bei, welche die europaweit strengsten Begrenzungen der Emission von Luftschadstoffen vorsah (BMU 1998: 70). Die Durchsetzung konflikthafter umweltpolitischer Maßnahmen - insbesondere im Bereich der Elektrizitätswirtschaft - wurde erleichtert durch die öffentliche Aufmerksamkeit, die das Problem des Waldsterbens in den 80er Jahren erlangte.

Diesem command-and-control Muster der Umweltpolitik werden Defizite der Effizienz und der Effektivität zugeschrieben (Mayntz u.a. 1978, Müller 1986, Coenen u.a. 1995). Teilweise wurden Umweltprobleme nur verschoben statt sie kausal zu lösen. Durch nachgeschaltete - end-of-pipe - Maßnahmen der Luft- und Gewässerreinigung wurde ein beachtliches Aufkommen gefährlicher Abfälle erzeugt und diese Schadstofffrachten von den Emissionswegen Luft und Wasser in den Boden umgelenkt. Themen wie die Bodenverseuchung und andere weniger sichtbare und weniger alarmierende Probleme, wie der Flächenverbrauch, gelangten lange Zeit nicht auf die politische Agenda der Umweltpolitik. Zu den vernachlässigten Bereichen in Deutschland gehörten der Bodenschutz (Zieschank 1988) einschließlich des Flächenverbrauchs und in den 1970er und 1980er Jahren die Sonderabfallproblematik (Jörgensen 1996). Sie gehören wie der Klimawandel und die Grundwasserverseuchung zu jenen durch die Organisation für ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung, den niederländischen Umweltplan und die Europäische Um-

weltagentur Ende der 1990er Jahre thematisierten „persistenten Umweltproblemen“. Dieser Problemtyp betrifft langfristige und teilweise irreversible Verschlechterungen der Umweltsituation, die umweltpolitisch bislang nicht aufgehalten und gelöst werden konnten (Jänicke/Volkery 2001).

Die umweltpolitikwissenschaftliche Debatte nahm in den 80er Jahren insbesondere den Rückstand bei der Gestaltung einer vorbeugenden, präventiven Umweltpolitik⁴ wahr, die sich von der reinen Reparatur und Entsorgung abwendet und den Ursachen von Umweltbelastungen zuwenden sollte. Die Diskussion über Methoden und Leitziele vorsorgender Umweltpolitik wurde überführt in den Diskurs über ökologische Modernisierung (Jänicke 1984, Prittwitz 1993, Jänicke 2000) und findet sich in der umweltpolitischen Programmatik einiger europäischer Staaten und auch im 1998 geschlossenen Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung wieder. Das Konzept der ökologischen Modernisierung bezieht sich auf Potentiale umweltangepasster Technik, auf Ressourceneffizienz, Energieeffizienz, effiziente Boden- und Wassernutzung effiziente Logistik, die Verminderung industrieller Risiken und auf die mit entsprechenden Innovationen verbundenen neuen Beschäftigungspotentiale (Jänicke 1999: 127). Ökologische Modernisierung setzt auch eine politische Modernisierung der Staatstätigkeit voraus. Dabei wird command-and-control Steuerung zumindest teilweise abgelöst durch einen kooperativen - Innovateure in dialogischen Politikprozessen integrierenden - Politikstil (Jänicke 1993: 28).

Ökologische Modernisierung beinhaltet noch nicht die zu einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung erforderlichen Strukturveränderungen, wie beispielsweise am Verkehr ersichtlich wird: Zwar konnte in Deutschland durch verbesserte Technik die Entwicklung der Schadstoffemissionen vom Verkehrswachstum entkoppelt werden, aber das starke Wachstum des Verkehrs und damit der CO₂-Emissionen des Verkehrs widerstreben zunehmend den nationalen Klimaschutzzielen (Bundesregierung 2002) und sind eine Belastung für Böden, Gewässer, Biodiversität und nicht zuletzt die menschliche Gesundheit. Konzepte der ökologischen Modernisierung und der ökologischen Strukturveränderungen setzen neue Anforderungen an die Staatstätigkeit. Sie bedürfen der seit Beginn der 1970er Jahre geforderten Umweltpolitikintegration und langfristig orientierter institutioneller Strukturen. Ökologische Modernisierung

4 Wie in dem von Udo Simonis 1988 editierten Sammelband "Präventive Umweltpolitik".

und Strukturveränderungen können nicht wirkungsvoll aus der Perspektive einzelner Ressorts verfolgt werden, sondern bedürfen einer ressortübergreifenden Bearbeitung. Umweltpolitikintegration ist eine schwierige Aufgabe, an der sich viele Länder und auch die europäische Politik schwer tun (Lenschow 2002). Für sie ist die institutionelle Struktur der Umweltpolitik auf der Bundesebene in Deutschland nicht ausgelegt (Pehle 1998).

3.3 Ansätze integrierterer Umweltpolitik und der Umweltpolitikintegration in der EU

Als Impulsgeber für eine integriertere medienübergreifende Umweltpolitik und die Berücksichtigung von Umweltbelangen in umweltrelevanten Handlungsfeldern entwickelte sich seit den 90er Jahren die Europäische Gemeinschaft. Die europäische Umweltpolitik entwickelte einige umweltpolitische Instrumente wie die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) (1985), die zur Berücksichtigung von Umweltfolgen bei Bauvorhaben und bestimmten Industrieanlagen beitragen sollte und ferner die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU)⁵, die insbesondere der Problemverschiebung zwischen Umweltmedien entgegenwirken soll. Unabhängig von dem Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung im europäischen und seiner Umsetzung in das deutsche Umweltrecht, wurden in Deutschland übrigens auf kommunaler Ebene eigenständige Umweltverträglichkeitsprüfungen entwickelt und umgesetzt. Zahlreiche Kommunen führten eine UVP für öffentliche Projekte mit Öffentlichkeitsbeteiligung ein (Braun/Enderle 1991).

Ein neuartiger Ansatz der europäischen Umweltpolitik war insbesondere das 1993 ins Leben gerufene europäische Umwelt-Auditsystem (EMAS), das Unternehmen auf freiwilliger Basis die Möglichkeit zur Beteiligung und zur Verbesserung des betrieblichen Umweltmanagement bietet. Bei allen Begrenzungen, die EMAS hinsichtlich der Ökologisierung von Unternehmen aufweist (Freimann 1999), markiert es dennoch eine neue umweltpolitische Herangehensweise. Sie zielt auf die Stärkung der umweltpolitischen Eigenverantwortung von Unternehmen ab und regt an zur Formulierung einer betrieblichen Umweltpolitik und eines Umweltprogramms. Vor allem durch die Einführung und Implementation eines Umweltmanagementsystems sollen stetige Verbesserungen des Umweltschutzes in Unterneh-

men vorangebracht werden. EMAS hat seit seiner Einführung eine erhebliche öffentliche Resonanz nicht nur in Fachdebatten sondern auch in der praktischen Umsetzung erfahren. Es wurde verbunden mit Ideen und betrieblichen Umweltschutzinstrumenten, die von Pionierunternehmen in der Wirtschaft entwickelt wurden, wie Ansätze des Öko-Controlling und des strategischen Umweltmanagement.

Die genannten Instrumente und Ansätze, wie sie auf europäischer Ebene, in den Kommunen aber auch in der Wirtschaft entwickelt wurden, überwinden die Defizite des medialen Umweltschutzes und tragen zweifellos zur Integration von Umweltschutzbelangen in öffentlichen und privaten Projekten bei. Was sie aber noch nicht leisten, ist die langfristige, systematische Integration von Umweltschutzbelangen in die umweltrelevante Staatstätigkeit, in die „public policies“, und die entsprechenden Sektoren, von denen erhebliche Umweltbelastungen ausgehen, wie etwa die Energiewirtschaft, den Verkehr, die Landwirtschaft und den Bausektor. Einige Schritte in diese Richtung hat die europäische Politikebene gemacht. Im Kontext der europäischen Politik wurden institutionelle Strukturen und Prozesse zur Förderung der Umweltpolitikintegration entwickelte. 1986 gelangte zunächst die Querschnittsklausel in den Artikel 130r (2) Unterabsatz 1 der Einheitlichen Europäischen Akte, welche die Berücksichtigung von Erfordernissen des Umweltschutzes im Rahmen der sonstigen Gemeinschaftspolitik vorsah. Sie verzeichnete noch keine nennenswerten Wirkungen und wurde im Vertrag von Amsterdam 1997 durch das Integrationsprinzip in Artikel 6 EGV abgelöst. Als eigenständiges Prinzip betrachtet, erfordert es insbesondere die Integration noch unberücksichtigter umweltpolitischer Belange und Interessen in andere rechtliche Regelungen und Prinzipien (Nollkaemper 2002: 28). Um Zielkonflikte anzuwendender Normen auflösen zu können, sind allerdings Kriterien zur Evaluation der Umweltpolitikintegration erforderlich (ebd.: 31). Neben der vertraglichen Verankerung des Integrationsprinzips und des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung wurde auch die umweltpolitische Programmatik reformuliert: Das fünfte Umweltaktionsprogramm (1993) der EU leitete ein neues Vorgehen europäischer Umweltpolitik zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung ein. Fünf Sektoren - Industrie, Energie, Transport und Verkehr, Landwirtschaft und Tourismus - von denen besonders relevante Umweltwirkungen ausgehen, wurden ausgewählt und mit einem zielorientierten Vorgehen adressiert. Problemlösungen sollten von nun an weniger in einem regulativen, "top-down" Ansatz der

5 Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Amtsblatt L 257 vom 10.10.1996

Umweltpolitik als vielmehr in selbstregulierenden und marktorientierten Instrumenten gefunden werden und "eine vollkommene Integration von Umweltfragen in die Pläne und Aktivitäten der Schlüsselsektoren der Wirtschaft" möglich werden (Donkers 2000: 56). Diese Überlegungen wurden - zeitlich parallel - bei den Vorbereitungen für die United Nations Conference for Environment and Development angestellt, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand.

Nach dem fünften Umweltaktionsprogramm der EU war der 1998 durch eine Initiative der europäischen Kommission (Europäische Kommission 1998) und einen Beschluss des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs (Europäischer Rat 1998) eingeleitete Cardiff-Prozess ein wichtiger Schritt zur Konkretisierung der in Artikel 6 des EG Vertrages vorgesehenen Umweltpolitikintegration. Mit ihm wurde ein bemerkenswerter Prozess in Gang gesetzt, Umweltschutz systematisch in öffentliches Handeln in verschiedenen Politikfeldern zu verankern. Mittels sektoraler Integrationsstrategien, erarbeitet von den entsprechenden Ressorts selbst, sollte Umweltschutz systematisch in relevante Politikfelder integriert werden. Die Fachministerräte Energie, Transport und Landwirtschaft erhielten als erste die Aufforderung zur Erarbeitung sektoraler Berichte und Integrationsstrategien. Bei den folgenden Sitzungen des Europäischen Rates 1998 und 1999 wurden weitere Sektoren zur Erarbeitung von Integrationsstrategien aufgefordert: Binnenmarkt, Industrie, Finanzen und Fischerei. Der Cardiff-Prozess nahm bislang noch nicht den geplanten Verlauf (SRU 2002). Anders als ursprünglich vorgesehen konnte die Implementation in Göteborg 2001 noch nicht eingeleitet werden. Die vorgelegten Strategien und Berichte genügten noch nicht den Ansprüchen der Umweltpolitikintegration und sollen auf der Sitzung des Europäischen Rates im Frühjahr 2002 vorgelegt werden.

Alles in allem hat die europäische Politik einige zentrale Schwachstellen bisheriger Umweltpolitik erkannt und bearbeitet: UVP und die IVU überwinden das mediale Vorgehen der Umweltpolitik. EMAS bezieht die Verursacher durch Aktivierung des Umwelthandelns von Unternehmen in die Umweltpolitik ein. Das fünfte Umweltaktionsprogramm vollzog den Paradigmenwechsel zur zielorientierten Umweltpolitik. Der Cardiff-Prozess bereitete den Einstieg in die sektorale Umweltpolitikintegration. Für diese Politikansätze gilt, dass sie auch sub-nationale Handlungsoptionen beinhalten. UVP und IVU können durch ein gezieltes Vollzugsmanagement zu einer integrierteren Umweltpolitik beitragen. EMAS kann der Anknüpfungspunkt für auf Umwelt-

verbesserungen gerichtete Kooperationen zwischen Staat und Wirtschaft sein. Das fünfte Umweltaktionsprogramm gab Anstöße für die strategische Nachhaltigkeitsplanung auf Landesebene. Der Cardiff-Prozess kann – jedenfalls vom Ansatz her – auch als Impulsgeber für sektorale Umwelstrategien auf Landesebene gesehen werden.

3.4 Der niederländische Umweltplan und der Rio-Prozess

Letztlich wurde das Vorbild eines langfristig orientierten, integrativen Politikansatzes, das seitdem weltweit Modell steht, in den Niederlanden entwickelt. Der im Jahr 1989 verabschiedete niederländische National Environmental Policy Plan (NEPP) beruhte auf wissenschaftlicher Problemanalyse und war mit konkreten Zielen ausgewiesen. Er verfügte über einen klaren Zeithorizont für seine Umsetzung und wies eine institutionelle Struktur für seine Umsetzung durch öffentliche und private Akteure auf: "Especially striking is the emphasis on creating and managing a broad, long-term process in which a range of government departments, other authorities, industry and societal groups are allocated a functional role in devising specific actions and ensuring their implementation" (Bennett 1997: 82).

Auch die UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro hat ihre Beschlüsse und Empfehlungen für den Prozess einer nachhaltigen Entwicklung an dem niederländischen Modell orientiert und damit für seine weitere Ausbreitung gesorgt. Die Agenda 21 verpflichtet die Unterzeichnerstaaten bis zum Jahr 2002 eine Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln. Diese Aufforderung der Agenda 21 wird in der wissenschaftlichen Fachdiskussion als ein neuer strategischer Ansatz langfristiger Umweltpolitik konzeptionalisiert (Jänicke 2000), dessen herausragendes Merkmal die Zielorientierung ist. Im Gegensatz hierzu richtete sich Umweltpolitik bisher häufig am technisch Möglichen aus und reagierte - insbesondere in Zeiten umweltpolitischer Stagnation - bei Vernachlässigung latenter Probleme auf akute Problemlagen. Performanzdefizite waren nicht nur ein Merkmal der deutschen Umweltpolitik, sondern beschäftigten auch die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedsstaaten. Der neue Ansatz strategischer Umweltplanung will den genannten Schwächen regulativer, technikfixierter Umweltpolitik begegnen. Er substituiert den ordnungsrechtliche Ansätze nicht, will aber einen Rahmen für ein an Zielen ausgerichtetes management by objectives und damit einen an der Performanz orientierten Vollzug schaffen. Sein wichtigster Steuerungsmodus ist die Orientierung an mittel- und lang-

fristigen Umweltzielen, die sich an einer vorangegangenen Problemanalyse orientieren. Die Umweltplanung adressiert – idealiter - Problemfelder, Verursachungsbereiche und Zielgruppen für die Umsetzung. Seinen verpflichtenden Charakter erhält ein Plan durch die konsensuale Abstimmung von Zielen mit den entsprechenden Zielgruppen und einen Regierungsbeschluss. Eine Bedingung für die planmäßige Umsetzung sind Monitoring und Berichterstattung.

Weltweit haben viele Staaten, angeregt durch den Rio-Prozess und das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung strategische Planungsprozesse für eine nachhaltige Entwicklung aufgenommen (Jänicke/Jörgensen 1998: 28,36; Lafferty/Meadowcroft 2000: 356). Strategische Planungsprozesse heben sich von früheren Ansätzen der Umweltpolitik dadurch ab, dass sie Umweltprobleme umfassender adressieren, dabei eine Langfristorientierung verfolgen und nationale Probleme in den globalen Kontext stellen. Die

bisher erarbeiteten Pläne unterscheiden sich durch die adressierten Politikbereiche, ihre rechtliche Qualität, die dahinterstehenden öffentlichen Organisationen, die inner- und intergouvernementale horizontale und vertikale Abstimmung und die Beteiligung von Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft. Unterschiedlich sind des Weiteren die Zielqualität (Befristung, Quantifizierung), die Zielbereiche und Regelungen zur Rückkopplung des Planungsprozesses (Monitoring). Es wird mit verschiedenen Verfahren der Planung experimentiert. Als stabiler Trend gilt die Formulierung differenzierter Ziele mit messbaren Zielerreichungskriterien, die nicht nur aus umweltpolitischer sondern auch aus Unternehmenssicht eingefordert werden und für die systematische Grundlagen von Policy-Transferinstitutionen wie der UNCSO und der OECD erarbeitet werden (Lafferty/Meadowcroft 2000).

4 Langfristorientierung und Umweltpolitikintegration - Die Staatstätigkeit der Bundesländer

Landespolitische Handlungschancen zur Förderung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung bestehen insbesondere in der langfristorientierten Bearbeitung von Umweltproblemen und in der Förderung der Umweltpolitikintegration. Durch die Gestaltung institutioneller Strukturen und die inhaltliche Ausrichtung der Politik kann die Integration umweltpolitischer Ziele und Maßnahmen in jene Politikbereiche, die umweltpolitische Problemsektoren induzieren, gefördert werden. Es werden folgende Aspekte berücksichtigt:

Wie wurde das politisch-administrative System zur Bearbeitung langfristiger und ressortübergreifender Problemlagen organisiert?

Unter diesem Aspekt werden administrative Zuständigkeiten für eine ökologisch nachhaltige Entwicklung und ressortübergreifende Arbeitsstrukturen betrachtet, die eine horizontale Kooperation ermöglichen. Es finden ausserdem Regierungsbeschlüsse Berücksichtigung, die langfristorientierte integrative Maßnahmen vorsehen. Dazu zählen Beschlüsse zu einer Agenda 21-Planung und zur Umweltplanung, zu Berichtspflichten, zu sektoralen Umweltintegrationsstrategien und zu einem Monitoring für den Nachhaltigkeitsprozess.

Hat das Bundesland den Prozess einer strategischen Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitsplanung aufgenommen?

Es wird für alle Bundesländer untersucht, wie eine ökologisch nachhaltige Entwicklung mit einer strategischen Planung implementiert wird. Solche strategischen Planungen für den Nachhaltigkeitsprozess werden auch auf sub-nationaler Ebene in den deutschen Bundesländern vorgenommen und können zum Beispiel in Agenda 21-Programmen oder Umweltplänen Gestalt annehmen. Beide Ansätze tragen in ausgereifter Form durch konsensual vereinbarte quantitative und befristete Ziele, Berichtspflichten, Befristungen und - allerdings eher nachgeordnet - auch durch regionale Umweltindikatoren zu einer langfristig orientierten Politik bei.

Gibt es Beispiele für landespolitische Politikinnovationen zum Management persistenter Umweltprobleme?

Exemplarisch werden schließlich Politikinnovationen der Bundesländer zum Management persistenter Umweltproblemen dargestellt. Persistente Umweltprobleme (Jänicke/Volkery 2001) sind Umweltprobleme mit negativen Trendverlauf, die bislang umweltpolitisch noch nicht unter Kontrolle gebracht werden konnten: Flächenverbrauch, Klimawandel und die Verseuchung des Bodens. Vier politische Handlungsfelder werden berücksichtigt. Darunter solche, die Bezüge zu Umweltschutzgütern nominell herstellen, wie der Klimaschutz und das Flächenmanagement. Des Weiteren solche, die Sektoren wie Verkehr und Landwirt-

schaft adressieren, welche besonders stark zur Verursachung von Umweltproblemen beitragen:

Klimaschutz/Energiepolitik, ist ein auf Bundes- und Länderebene bereits länger als ein Jahrzehnt ausdifferenziertes Aufgabenfeld, das häufig dem Umwelt- oder Wirtschaftsressort zugeordnet ist und verschiedene Verursachungsbereiche und Politikressorts adressiert.

Das Flächenmanagement, das als politisches Handlungsfeld noch nicht so systematisch ausdifferenziert ist wie der Klimaschutz, für das sich aber schon seit einigen Jahren Politikvorschläge auf der Agenda befinden. Die Umweltressorts der Bundesländer betrachten den Flächenverbrauch als ein vordringliches Problem und erörterten dies im Rahmen des von den Bundesländern auf der Umweltministerkonferenz im Mai 2001 gegründeten Bund-Länder-Arbeitskreises Nachhaltige Entwicklung. Flächeninanspruchnahme war auch ein wesentliches Thema bei den Arbeiten der 13. Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (Deutscher Bundestag 1998), im Bericht der Bundesregierung anlässlich des Rio+5 Weltgipfels 1997 (BMU 1997) und in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (2002). Flächenmanagement kann nur ressortübergreifend bearbeitet werden und betrifft die Verursachungsbereiche Wohn- und Gewerbesiedlung, Verkehr und Landwirtschaft.

Die Verkehrspolitik ist ein bevorzugter Ansatz der Politikintegration geworden. Der motorisierte Straßenverkehr wächst. Die CO₂-Emissionen des Verkehrs tragen zur globalen Klimaerwärmung bei und verzeichneten einen starken Anstieg von 1990 bis 2000 um 12,8 % (Bundesregierung 2002: 147). Verkehr trägt des weiteren zum Flächenverbrauch, zur Zerschneidung von Flächen, zur Belastung von Boden, Wasser und Luft bei. Programmatische Ansätze zur Umweltpolitikintegration sind unter dem Begriff "umweltschonende Mobilität" in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung von 2002 enthalten. Umweltschonende Mobilität gehört zu den drei prioritären Handlungsfeldern.

Die Landwirtschaftspolitik wird insbesondere im Kontext der europäischen Politik durch Prozesse der Umweltpolitikintegration tangiert. Landwirtschaft trägt mit Düngemitteln und Pestiziden zur Belastung des Bodens und zur Verseuchung des Grundwassers bei. Nicht nur der Boden-, der Grundwasser- und der Naturschutz sondern auch der Verbraucherschutz legen eine ökologische Wende in der Landwirtschaft nahe. Im Rahmen des europäischen Car-

diff-Prozesses erarbeitete auch das Bundeslandwirtschaftsministerium eine sektorale Nachhaltigkeitsstrategie (Jänicke u. a. 2001). In der Agenda 2000 schuf die europäische Politik eine zweite Säule der europäischen Agrarpolitik ein, sie betrifft potentiell die Förderung des ländlichen Raums, Naturschutzvorhaben, ökologischen Landbau und den Aufbau regionaler Märkte. Die Neuorientierung der Landwirtschaft und des Verbraucherschutzes gehört ebenfalls zu den prioritären Handlungsfeldern des Entwurfs der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.

Für diese vier Handlungsfelder sollen beispielhafte, auf landespolitische Initiativen und Maßnahmen zurückgehende Problemlösungsansätze exploriert werden. Dabei können unterschiedliche Steuerungsansätze von Bedeutung sein: ordnungsrechtliche Regulierung, Planung, ökonomische Anreize, Information und Kooperation. Eine systematische, flächendeckende Erhebung konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht vorgenommen werden. Die Darstellung von Politikinnovationen der Länder stützt sich auf im Sommer 2001 mit Vertretern der Umweltressorts der Bundesländer geführte Interviews und Dokumentenanalysen.

Wurden auf eine ökologisch nachhaltige Entwicklung gerichtete Kooperationen zwischen Staat und Wirtschaft entwickelt?

Eine letzte Untersuchungsdimension betrifft auf eine ökologisch nachhaltige Entwicklung gerichtete Kooperationen, die auf Landesebene zwischen Staat und Wirtschaft stattfanden. Solche Kooperationen, welche die Verursacher in die Problemlösung einbeziehen, haben durch die Einführung des europäischen Umwelt-Auditsystems einen Anknüpfungspunkt gefunden. Sie finden Berücksichtigung, soweit sie auf Verbesserungen des Umweltschutzes von Unternehmen gerichtet sind.

4.1 Zuständigkeiten

Alle Landesregierungen haben Zuständigkeiten für den Nachhaltigkeitsprozess geschaffen. Zunächst handelte es sich vor allem um Koordinationsstellen für Lokale Agenda 21-Prozesse, häufig angesiedelt in Landesumweltämtern, unterhalb der Ministerialebene. Diese Einrichtungen sollten eher eine Servicefunktion für kommunale Agendaprozesse übernehmen als Beiträge zum Nachhaltigkeitsprozess auf landespolitischer Ebene leisten.

Für die Koordination des Nachhaltigkeitsprozesses auf Landesebene erhielten mit entsprechenden Regierungsbe-

Abbildung 1: Nachhaltige Entwicklung: Zuständigkeiten und positive Koordination in den Bundesländer, Stand 2001)

Bundesland	Zuständiges Ministerium Ressortzuschnitt	Zuständige Abteilungen Referate	Ressortübergreifende Arbeitszusammenhänge: Arbeitsergebnisse
Baden-Württemberg	Umwelt, Verkehr	Grundsatzfragen der Umweltpolitik	Ressortabstimmung: Umweltplan
Bayern	Umwelt, Landesentwicklung	a) Agenda 21 b) Nachhaltigkeit in der Wirtschaft	Ressortabstimmung: Agenda 21, Umweltpakt Bayern
Berlin	Umwelt, Verkehr, Stadtentwicklung, Bau	Agenda-Büro	Ressortabstimmung: Nachhaltigkeitsbericht
Brandenburg	Umwelt, Landwirtschaft, Raumordnung		
Bremen	Umwelt, Bau	Fachübergreifender Umweltschutz	Ressortübergreifende Arbeits- gruppe: Lokale Agenda 21
Hamburg	Umwelt	Grundsatzfragen der Umweltpolitik	Interbehördlicher Arbeitskreis
Hessen	Umwelt, Landwirtschaft, Forsten	a) Nachhaltige Entwicklung b) Lokale Agenda 21	
Mecklenburg- Vorpommern	Umwelt	Integrierter Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung	Diverse ressortübergreifende Ar- beitsgruppen: Monitoring und Fort- schreibung Klimaschutzkonzept
Niedersachsen	Umwelt	Grundsatzangelegenheiten der Um- weltpolitik, Koordinierung Agenda 21	Interministerieller Arbeitskreis: Agenda 21
Nordrhein-Westfalen	Umwelt, Landwirtschaft, Naturschutz, Verbraucherschutz	Allgemeine Umweltpolitik	Staatssekretärs-Ausschuss für nachhaltige Entwicklung: Vorlage für Nachhaltigkeitsprozess
Rheinland-Pfalz	Umwelt, Forsten	Landeszentrale für Umweltaufklärung	Ressortabstimmung: Agenda 21
Saarland	Umwelt	Grundsatzangelegenheiten des Natur- und Umwelt- schutzes, Rio-Nachfolgeprozess, Umwelterziehung	
Sachsen	Umwelt, Landwirtschaft	Referat Umweltpolitik und -ökonomie	
Sachsen-Anhalt	Umwelt, Landwirtschaft, Raumordnung,	Eigenständige Regionalentwicklung Agenda 21	Ressortübergreifende Arbeitsgruppe
Schleswig-Holstein	Umwelt, Naturschutz, Forsten	Integrativer Umweltschutz und Service Umweltpolitische Grundsatzfragen	Ressortübergreifende Arbeitsgruppe
Thüringen	Umwelt, Landwirtschaft, Naturschutz	Umweltpolitik und Grundsatzangelegenheiten	

schließen vorwiegend die Umweltministerien die Verantwortung. Einige Landesregierungen, etwa Bayern, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern differenzierten darüber hinaus Abteilungen oder Referate für Nachhaltige Entwicklung oder integrierten Umweltschutz aus.

Das bayerischen Staatsministerium verfügt über eine Abteilung "Nachhaltige Entwicklung", deren Referat "Nachhaltigkeit in Wirtschaft und Landwirtschaft", den Prozess des weiter unten behandelten Umweltpaktes der Bayerischen Regierung mit der Wirtschaft vorantreibt. Mecklenburg-Vorpommerns Abteilung "Integrierter Umweltschutz und Nachhaltige Entwicklung", soll die Integration von Ansätzen nachhaltiger Entwicklung in sektorale Programme,

Pläne, Projekte und deren Berücksichtigung bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen wie auch im Vollzug vorantreiben. Rheinland-Pfalz nutzt die Kapazitäten der Landeszentrale für Umweltaufklärung für den Nachhaltigkeitsprozess auf Landesebene, die eine virtuelle „Akademie Nachhaltige Entwicklung“ anbietet und vielfältige Kooperationen betreibt.⁶

Die Zuweisung der Zuständigkeit für ökologisch nachhaltige Entwicklung allein an das Umweltressort birgt die Gefahr einer Schwächung der ressortübergreifenden Verantwortung, anstatt Politikintegration zu fördern. Es war für die

⁶ www.umdenken.de

schwach ausgestatteten Umweltressorts eher mühsam, die Ressorts bzw. Fachgebiete Wirtschaft, Verkehr, Energie und Landwirtschaft in die Nachhaltigkeitsprozesse der Landesebene einzubeziehen.

4.2 Ressortübergreifende Kooperation

Vergleichsweise früh und verbindlich richtete die niedersächsische Landesregierung im Frühjahr 1996, per Kabinettsbeschluss einen interministeriellen Arbeitskreis Agenda 21 unter Federführung des Niedersächsischen Umweltministeriums ein. Er koordiniert die Aktivitäten im Bereich nachhaltige Entwicklung auf Landesebene. Ziemlich konsequent hat eines der fünf neuen Bundesländer, nämlich Mecklenburg-Vorpommern, die ressortübergreifende Kooperation auf Landesebene geschaffen. Das Land verfügt über interministerielle Arbeitsgruppen zu nachhaltigkeitsrelevanten Themen wie Klimaschutz, erneuerbare Energien, Landschaftspflege, Stoffdatenpool, Umweltbildung, des weiteren zu Themen die originär den Bereichen Soziales, Arbeit und Wirtschaft zuzuordnen sind.

Nach dem Vorbild des Green Cabinet Großbritanniens richtete Nordrhein-Westfalen im Januar 2001 einen Staatssekretärsausschuss ein, der den Agenda-Prozess auf Landesebene steuern und insbesondere die Nachhaltigkeitsaktivitäten der Landesregierung koordinieren soll.⁷ In Hessen und Rheinland-Pfalz fördern Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft und öffentlich-rechtlichen Institutionen gleichzeitig die interministerielle Zusammenarbeit. Rheinland-Pfalz entwickelte mit seiner "Kooperationsoffensive" eine Struktur zur Kooperation mit öffentlich-rechtlichen Einrichtungen (Hochschulen, IHK, HWK, Sparkassengirovorstand, Architekten- und Ingenieurkammern).

Die Einrichtung interministerieller Arbeitszusammenhänge hat in verschiedenen Bundesländern zumindest zeitweise als Katalysator für integrative Politikansätze gedient. Policy Outputs sind Nachhaltigkeitsstrategien und die Vorbereitung und Evaluation von Politikmaßnahmen:

- Landes-Agenda Programme, Landes-Umweltpläne, Nachhaltigkeitsberichte und strategische Inputs der Landesregierung für den Nachhaltigkeitsprozess auf Landesebene (Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg),

- Bilanzierung und Fortschreibung des Klimaschutzprogramms (Mecklenburg-Vorpommern),
- Entwicklung sektoraler Integrationsstrategien (Stadtentwicklungsplan Verkehr Berlin),
- Betreuung des EU-Strukturfonds (neue Bundesländer als Ziel 1 Gebiete),
- Diskussion von Handlungsfeldern, die wie die Siedlungsentwicklung ressortübergreifender Bearbeitung bedürfen (Niedersachsen),
- diverse Projekte in den Bundesländern werden ressortübergreifend bearbeitet.

Die Formen positiver Koordination variieren zwischen den üblichen Verfahren ressortübergreifender Abstimmung und neuen, dafür angelegten Arbeitsgruppen. Einige Bundesländer, etwa Rheinland-Pfalz oder Baden-Württemberg, bearbeiteten ihre Nachhaltigkeitsplanung im Rahmen der üblichen interministeriellen Abstimmungsverfahren auf Referats- oder Abteilungsleiterebene und erzielten einen Kabinettsbeschluss für das Programm. Mit der Verabschiedung der entsprechenden Umweltplanung oder Agenda 21 auf Landesebene ruht die ressortübergreifende Kooperation und wird, wie in Baden-Württemberg vorgesehen, erst mit der Umsetzung des Umweltplans und in Rheinland-Pfalz mit der Fortschreibung der Agenda 21 wieder aufgenommen. Die interministerielle Kooperation wird in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz als bewährt angesehen, da ihr Politikergebnis ein Umweltplan "aller Ressorts" ist. Inwieweit die praktische Relevanz von Umweltzielen in anderen Ressorts damit vergrößert werden kann, wäre zu untersuchen.

Auf Dauer angelegte ressortübergreifende Arbeitsgruppen von Beauftragten der verschiedenen Verwaltungsressorts zur Gestaltung des Nachhaltigkeitsprozesse erwiesen sich nicht automatisch als effektiver. Aus Erfahrung der Befragten war eher entscheidend, ob ein klarer Arbeitsauftrag vorlag, die personelle Ausstattung ausreichte und Rückgriff auf Ressourcen (Fördermittel) möglich war. Dies galt zum Beispiel für das Flächenmanagement in Baden-Württemberg⁸, für Nachhaltigkeit in der Wirtschaft in Bayern⁹ und für die Umsetzung des Umweltplans Baden-Württembergs. Anreize bot den nicht umweltbezogenen Ressorts die ressortübergreifende Entwicklung von Landes-Agenda Programm und Umweltplänen dadurch, dass sie eigene Ziele formulieren konnten. Eine weitere, die res-

7 Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen August 2001: Sachstandbericht zur Agenda 21 NRW (unveröffentlichter Vermerk).

8 Interview: Gloger und Baur, 18.Juni 2001

9 Interview: Schreiber, 19.Juni 2001

sortübergreifende Problembearbeitung fördernde Bedingung wird in der Kommunikation und Vernetzung mit Verbänden und Organisationen aus Wirtschaft und Gesellschaft gesehen. In Rheinland-Pfalz wird dies von der Landeszentrale für Umweltaufklärung betrieben, die Projekte zur Energieeinsparung in Industrieanlagen, zu Umweltmaßnahmen im Handwerksbereich und in der Chemieindustrie durchführte.

Die Zusammenführung von Ressorts, wie etwa Verkehr und Umwelt in Baden-Württemberg, wird positiv eingeschätzt und erfordert, wie Erfahrungen zeigen, eine zwei- bis dreijährigen Einarbeitungsphase. Ein großer Ressortzuschnitt, der relevante politische Handlungsfelder wie Stadtentwicklung, Umweltschutz, Bau und Verkehr zusammenbringt, trägt, wie im übrigen auch das Beispiel Großbritanniens (Jordan 2002) und Berlins zeigte, nicht automatisch zur Umweltpolitikintegration bei, sondern bedarf der Steuerung in Richtung auf positive Koordination zum Beispiel durch eine Nachhaltigkeitsstrategie auf Landesebene.

4.3 Agenda 21 und Umweltpläne

Alle deutschen Landesregierungen haben die Absicht bekundet, landesweite Nachhaltigkeitsprozesse zu fördern. Das Land Rheinland-Pfalz fasste - dicht gefolgt von Niedersachsen - 1995 einen entsprechenden Beschluss. Die konkrete Ausgestaltung des Nachhaltigkeitsprozesses variiert und ist unterschiedlich weit entwickelt.

Fünf Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Hamburg) verfügen bereits über strategische Planungen für eine ökologisch nachhaltige Entwicklung in Form einer Agenda 21 oder eines Umweltplans. Sieben weitere Bundesländer haben entsprechend ihren Kabinetts- und Parlamentsbeschlüssen und Regelungen in Koalitionsverträgen noch vor, Nachhaltigkeitsstrategien zu verabschieden. In Hessen sah ein Kabinettsbeschluss von 1997 die Erarbeitung einer Landes-Agenda 21 vor, was nach dem Regierungswechsel unter CDU/FDP nicht weiter verfolgt wurde. Gegenwärtig ist aber ein Umweltplan auf Landesebene in Vorbereitung, er soll zum Herbst 2002 vorgelegt werden.

Abbildung 2: Langfristorientierung in den Bundesländern)

Strategische Planung in den Bundesländern					
Bundesland	Regierungsbeschluss sieht Erstellung vor	Agenda 21	Umweltplan	Regierungsbeschluss für Agenda 21 oder Umweltplan	Ziele ¹⁾
Baden-Württemberg			2000	12 / 2000	⊙
Bayern		1997		12 / 1997	●
Berlin	Agenda 21: 2000				
Brandenburg					
Bremen					
Hamburg			2001		⊙
Hessen	Agenda 21: 1997 Umweltplan: 2000				⊙
Mecklenburg-Vorpommern					
Niedersachsen		1998		1998 / 1999	●
Nordrhein-Westfalen	Agenda 21: 2000				⊙
Rheinland-Pfalz		2000		10 / 2000	●
Saarland	Agenda 21: 1999				
Sachsen	Umweltplan: 2001				
Sachsen-Anhalt	Agenda 21: 1997				
Schleswig-Holstein	Agenda 21: 2000				⊙
Thüringen					

¹⁾ Agenda 21 oder Umweltplan enthält:
 ● = qualitative Ziele,
 ⊙ = qualitative Ziele und teilweise quantitative, befristete Ziele
 ● = durchgängig quantitative, befristete Ziele

Von Bundesländern, die bislang noch keine Langfristplanung vorgelegt haben, ist bei Hessen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Schleswig-Holstein mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass sie ihre Kabinettsbeschlüsse umsetzen werden. In allen vier Ländern sind den Kabinettsbeschlüssen Auftaktveranstaltungen, Arbeitszusammenhänge und Projekte gefolgt. In NRW sieht der im Jahr 2000 geschlossene Koalitionsvertrag der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen die Entwicklung einer Landes-Agenda 21 unter Federführung der Landesregierung vor.¹⁰ Die saarländische Regierung beabsichtigt in der "Saarland-Agenda 21" Leitvorstellungen der Landesregierung für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung und einen Strukturwandel des Landes darzulegen. Die Landes-Agenda ist konzeptionell auf die Berücksichtigung ökologischer Ziele angelegt - Strategien und Maßnahmen sollen für die Bereiche Natur und Landschaft, Boden, Wasser, Klima und Gesundheit entwickelt werden. Wie Nordrhein-Westfalen verfolgt auch die saarländische Regierung mit ihrer Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel, langfristig orientiert den erforderlichen Strukturwandel zu bewältigen. Die "Saarland-Agenda 21 ist ein Motor des Strukturwandels im Saarland. Sie untermauert den Anspruch auf Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes und verleiht der Absicht der Landesregierung besondere Glaubwürdigkeit, historische Belastungen und traditionelle Standortnachteile aufzuarbeiten."¹¹ Auffällige Merkmale des Nachhaltigkeitsprozesses Schleswig-Holsteins sind die durch die Landesregierung festgelegte Struktur, nämlich ein 3-Phasen Modell und die Ausrichtung auf drei Schwerpunktbereiche. Das Verfahren soll möglichst gleichrangige Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen und verbindliche Vereinbarungen hervorbringen. In der ersten Phase erarbeitete die Landesregierung ressortübergreifend eine Vorgabe für die weiteren Phasen.

Sachsen will eine Umweltplanung als Fachstrategie, also ohne ressortübergreifenden Ansatz vorlegen.¹² Der Berliner Senat hat im Oktober 2000 die Erstellung einer ge-

samtstädtischen Agenda beschlossen. Dem gingen beachtliche Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure in den Berliner Bezirken - wie etwa die Lokale Agenda 21 des Bezirks Köpenick - und auf Landesebene voraus. Maßnahmen des Berliner Senats Ende der 1990er Jahre waren eher auf die Unterstützung bezirklicher Konsultationsprozess orientiert - zum Beispiel das Berliner Koordinatorenmodell - und weniger auf die Ausarbeitung langfristiger Pläne oder Programme gerichtet. Demgegenüber trug seit April 1998 eine Enquete-Kommission des Berliner Abgeordnetenhauses zur Programmformulierung bei. Sie erbrachte Koordinationsleistungen und bündelte Vorschläge zu Zielen und Maßnahmen aus gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Fachdiskussion.¹³ Die nachfolgende Enquete-Kommission der 14. Legislaturperiode befasste sich mit der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren, sie ist von der Auftragsstellung her stärker auf die lokale Ebene ausgerichtet.¹⁴

Insbesondere in den neuen Bundesländern stehen der Erarbeitung eines Nachhaltigkeitsprogramms oder eines Umweltplans administrative Kapazitätsengpässe entgegen. Sachsen-Anhalt hat aus diesem Grund seinen Kabinettsbeschluss des Jahres 1997 nicht intensiv verfolgen können.¹⁵ Außerdem besteht teilweise die Befürchtung, ein entsprechendes Programm sei letztlich eher ein "Papiertiger".¹⁶

Die Thüringer Landesregierung hat 10 Leitlinien zur Umsetzung der Agenda 21 (Thüringer Staatsanzeiger Nr. 13/2000) beschlossen. Ihnen zufolge wird der Nachhaltigkeitsprozess in Thüringen mit Schwerpunkt auf lokalen und regionalen Zusammenhängen initiiert. Berlin und Mecklenburg-Vorpommern erarbeiteten ressortübergreifende Nachhaltigkeitsberichte.¹⁷

10 Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Sachstandbericht zur Agenda 21 NRW, August 2001 (unveröffentlichter Vermerk).

11 Kabinettsbeschlüsse, Saarland

12 Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Referat Grundsatzfragen Umwelt und Landwirtschaft (2001): Länderberichte zu Nachhaltigkeitsstrategien zur Vorbereitung des Bund-Länderarbeitskreises (BLAK) Nachhaltige Entwicklung am 19./20.9. 2001 in Hamburg, (unveröffentlichter Vermerk)

13 Abgeordnetenhaus von Berlin 1999: Bericht der Enquete-Kommission "Zukunftsfähiges Berlin" des Abgeordnetenhauses von Berlin - 13. Wahlperiode, Berlin.

14 Abgeordnetenhaus von Berlin (Hrsg.) 2000: Arbeitsbericht der Enquetekommission "Lokale Agenda 21/ Zukunftsfähiges Berlin" des Abgeordnetenhauses von Berlin - 14. Wahlperiode. Drucksache 14/1460, Berlin.

15 Telefon-Interview: Minister Keller, 14. Juni 2001

16 Telefon-Interview: Koch, 29. Juni 2001.

17 Der Senat von Berlin 1999: Lokale Agenda in Berlin. Mitteilung - zur Kenntnisnahme - an das Abgeordnetenhaus von Berlin. Schlussbericht. Drs. Nr. 13/2593, Nr.13/2597, Nr.13/2831. <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/agenda21/de/service/download/berich99.pdf>

Zielstruktur

Die Zielstruktur der Landesprogramme ist überwiegend durch unbestimmte qualitative Ziele gekennzeichnet. Den befragten Umweltressorts, die zumeist die Federführung hatten, fehlten in den bisherigen Planungsprozessen noch methodische Kenntnisse zur Formulierung sektoraler Ziele, auch wird die Frage der (rechtlichen) Verbindlichkeit von Zielen als klärungsbedürftig gesehen. Vor allem aber war der Verzicht auf quantifizierte befristete Ziele und Umsetzungstermine teilweise noch der Preis für das ressortübergreifende Vorgehen bis hin zum Kabinettsbeschluss. Bisher beinhalten erst der baden-württembergische Umweltplan und das Kursbuch Hamburg - allerdings nicht durchgängig - quantifizierte, befristete Ziele.

Tendenziell bewegen sich aber die Planungsprozesse auf quantifizierte, befristete Ziele zu. Die Landesregierung Baden-Württembergs hat erstmals mit Beschluss über den Umweltplan im Dezember 2000 quantifizierte und befristete Ziele für den Klimaschutz verabschiedet. Über Energie- oder Klimaschutzprogramme mit konkreten Zielen verfügte das Bundesland vorher nicht. Der 2001 vorgelegte Umweltplan der Umweltbehörde Hamburg "Kursbuch Umwelt" enthält quantifizierte und befristete Handlungsziele für den Klimaschutz (Umweltbehörde Hamburg 2001: 161). Hamburg weist in seinem Umweltplan auch den höchsten Konkretisierungsgrad der Zielformulierung zum Flächenmanagement auf: Mittelfristig, bis 2010 soll die Neuerschließung und Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke auf 66 ha/a vermindert werden. Ausgangsniveau sind dabei 2001 140 ha/a (Umweltbehörde Hamburg 2001: 124 ff.). Dies soll im wesentlichen durch planerische Maßnahmen, flächensparende Baumethoden, Verdichtung und Flächenrecycling bewirkt werden. Andere Bundesländer folgen nach: Der hessische Umweltplan soll mit quantifizierten und terminierten Qualitäts- und Handlungszielen versehen werden.¹⁸ Bayern plant, seine Agenda 21 entsprechend weiterzuentwickeln¹⁹ und hat in dem weiter unten abgehandelten Umweltpakt Bayern eine Reihe konkreter Ziele. Die quantifizierten und befristeten Ziele des Klimaschutzprogramms Nordrhein-Westfalens sollen in den Agenda 21-Prozess auf Landesebene integriert und mit weiteren Handlungsmaßnahmen verschiedener Verursachungsbereiche versehen werden. Der Flächenverbrauch wird im Umweltpakt Bayerns wie im Umweltplan Baden-

Württembergs bisher durch ein nicht konkretisiertes Handlungsziel adressiert. Es sieht einen Stopp der Zunahme der Flächeninanspruchnahme vor. Dieses Handlungsziel soll nach Absicht des Bayerischen Staatsministeriums quantitativ unterlegt werden. Entsprechende Arbeiten wurden im Bodenschutzreferat aufgenommen, der Flächenverbrauch von 27,4 h pro Tag soll deutlich reduziert werden.²⁰ In den Prozess der Zielformulierung sollten die kommunalen Spitzenverbände eingebunden werden. In Baden-Württemberg konnten quantifizierte Ziele - nämlich eine 20 %ige Reduktion bis 2010 - die angelehnt waren an den Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms des Bundesumweltministeriums von 1997, nicht mit dem Wirtschaftsministerium vereinbart werden. Der Nachhaltigkeitsbericht des BMU enthielt bis 2020 eine 25%ige Reduktion. Der Umweltplan Baden-Württemberg sieht vor, die "Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke (derzeit 4.000 ha/a) bis 2010 deutlich zurückzuführen" und Nutzungsansprüche auf Flächen zu lenken, "die infolge Vornutzung oder naturbedingt eine geringere Leistungsfähigkeit im Naturhaushalt aufweisen" (UVM 2000: 44).²¹ Das Umweltministerium Schleswig-Holstein will ein umweltpolitisches Zielsystem mit umweltqualitätsorientierten Zielen entwickeln und mit einem Maßnahmenkatalog verbinden.

Verbindlichkeit

Ein verpflichtender Regierungsbeschluss ist ein weiteres wesentliches Merkmal, das über die Qualität einer Nachhaltigkeitsstrategie entscheidet, weil er "eine rechtliche und politische Pflicht" für alle Ressorts bedeutet.²² Vier Nachhaltigkeitsprogramme²³ basieren auf Kabinettsbeschlüssen. Dass die Koalitionsvereinbarung Baden-Württembergs eine zügige Umsetzung des Umweltplans vorsieht, wird als eine weitere unterstützende Bedingung für seine Umsetzung betrachtet. Im Gegensatz zu dem vorgenannten Programm verfügt das durch die Umweltverwaltung erarbeitete Kursbuch Hamburg hingegen noch nicht über einen Regierungsbeschluss.

Die Umsetzung des Umweltplans Baden-Württembergs wird auf Ebene der Amtschefs vorbereitet und soll im dia-

20 Interview: Knauß, 19.Juni 2001

21 Ein quantitatives Ziel nahm übrigens Rheinland-Pfalz in seine Agenda 21 auf, es sieht vor, bis 2008 die Neuverschuldung des öffentlichen Haushaltes auf Null zu bringen.

22 Interview: Hennecke, 15.Juni 2001

23 Rheinland-Pfalz, Bayern, Niedersachsen und Baden-Württemberg verfügen über Regierungsbeschlüsse

18 Schriftliche Befragung, Oktober 2001

19 Mündliche Auskunft

logorientiertem Stil unter Beteiligung der Kommunen, der Wirtschaft - unter anderem in Form von Umweltvereinbarungen - erfolgen. Das Monitoring in Baden-Württemberg besteht aus einer befristeten, zentralen Berichtspflicht des Umweltministeriums, die mit Berichtspflichten aller anderen Ressorts verkoppelt wurde. Der Bayerische Ministerratsbeschluss zur Agenda 21 sieht unbefristete Berichtspflichten vor. Als weitere Elemente ihres Monitoring entwickeln Baden-Württemberg und Hamburg auf die Umweltpläne bezogene Indikatorensysteme, die im erstgenannten Bundesland in Verbindung mit einem Beirat für nachhaltige Entwicklung zur Ergebniskontrolle herangezogen werden sollen. Zur Entwicklung von Umwelt- oder Nachhaltigkeitsindikatoren sind in den Bundesländern rege Aktivitäten festzustellen. 11 Länder verzeichnen entsprechende Projekte, darunter ein Kooperationsprojekt unter Beteiligung von vier Ländern.

Zu den Politikergebnissen der Länderpolitik gehören auch rechtliche Regelungen. Einige Länderverfassungen und Ländergesetze haben nachhaltige Entwicklung als langfristiges Leitbild der Landespolitik übergreifend oder in Fachbereichen (Landesplanung u. ä.) verankert. Die Landesverfassung Brandenburgs sieht den "Schutz der natürlichen Ressourcen"²⁴ vor. Die Länderverfassungen Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsens²⁵ und Berlins verfügen über vergleichbare Bestimmungen.

4.4 Politikinnovationen für das Management persistenter Umweltprobleme

Verschiedene politisch-administrative Maßnahmen der Bundesländer sind dem Management persistenter Umweltprobleme in den Bereichen Energie/Klimaschutz, Mobilität, Landwirtschaft und Flächenmanagement gewidmet. Teilweise können solche Maßnahmen als Politikinnovationen bezeichnet werden. Im folgenden werden landespolitische Politikmaßnahmen behandelt, die darauf angelegt sind, Einfluss auf Sektoren (Energiesektor, Verkehr, Landwirtschaft, Bauen und Wohnen etc.) zu nehmen, die persistente Umweltprobleme verursachen.

4.4.1 Klimaschutz

Die Bundesländer und Kommunen haben vielfältige, teilweise innovative Klimaschutzaktivitäten auf den Weg gebracht: Energieagenturen und diverse Beratungseinrichtungen sollen Diskurse zwischen öffentlichen und privaten Akteuren fördern. Für Maßnahmen zur Energieeinsparung und zum Ausbau regenerativer Energieerzeugung bestehen finanzielle Anreizprogramme und neue Managementansätze - etwa das Strom- und Wärmecontracting. Dominanter Steuerungsansatz des Klimaschutzes ist die finanzielle Förderung. Dazu gehören Programme zur energetischen Sanierung von Altbauten mit einem entsprechenden Modernisierungsprogramm oder zur Förderung von Demonstrationsanlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien um nur zwei Beispiele zu nennen (BMU 2000: 382-384). Eine Darstellung dieser institutioneller Strukturen, Organisationen, Förderprogramme und Projekte soll hier nicht vorgenommen²⁶ werden. Es wird im folgenden auf den Trend zur langfristig orientierten Planung des Klimaschutzes auf Landesebene eingegangen. Obwohl keine bundesrechtliche Pflicht zur Erstellung von Landesenergieprogrammen oder Landes-Klimaschutzprogrammen besteht, verfügen 13 Bundesländern über ein Klimaschutz- oder Energieprogramm.

Neun dieser Programme sind mit quantitativen Reduktionszielen für Treibhausgase, für die Steigerung der Energieeffizienz oder die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien versehen.²⁷ Einige Beispiele dafür, inwieweit Reduktions- und Handlungsziele verknüpft werden: Baden-Württemberg will die Gesamtemissionen an CO₂ von 77 Mio. t/a im Jahr 2000 unter 70 Mio. t CO₂ bis 2005 und auf unter 65 Mio. t CO₂ bis 2010 reduzieren (UVM 2000: 67). Umsetzungsmaßnahmen werden in klimaschutzrelevanten Sektoren wie z.B. Energie, Verkehr, Bauen und Landwirtschaft, verfolgt (BMU 2000: 382-384). Dabei soll in erster Linie die Energieeffizienz gefördert werden (UVM 2000: 67). Der Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch (ca. 2,4 % im Jahr 1996) und an der Stromerzeugung (5,6% in 1998) soll bis 2010 verdoppelt werden.

24 Verfassung des Landes Brandenburg Vom 20. August 1992 (GVBl./92 S.298) zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.04.1999 (GVBl./99 S.98)

25 Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992, Art. 10, 13, 34

26 siehe BMU 2000: Nationales Klimaschutzprogramm. Beschluss der Bundesregierung vom 18.10.2000 (5. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe "CO₂-Reduktion"). Berlin.

27 BMU 2000: Nationales Klimaschutzprogramm. Beschluss der Bundesregierung vom 18. Oktober 2000 (Fünfter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe "CO₂-Reduktion"). Berlin. Klimaschutz-Monitor: Bericht des HLUG zum Erlass I 16 101 d. 08.25-14053/00 des HMULF vom 10. April 2000, Stand: März 2001. Und eigene Erhebungen.

Abbildung 3: Landespolitische Politikinnovationen in umweltrelevanten Sektoren und Bereichen;
Kooperationen zwischen Staat und Wirtschaft und zielorientierter Klimaschutz

Bundesland	Politikinnovationen	Kooperationen Staat und Wirtschaft	Kooperation verfügt über Ziele und Monitoring	Klimaschutzprogramm	Klimaschutzziele
Baden-Württemberg	Landwirtschaft, Fläche	geplant	geplant	2000 Umweltplan	ja
Bayern	Wirtschaft	1995 Umweltpakt I, 2000 Umweltpakt II	Ja	2000 Klimaschutzprogramm, Umweltallianz	ja
Berlin	Fläche, Verkehr	1999 Umweltallianz Ökoprofit		1999 Landesenergieprogramm	ja
Brandenburg	Fläche, Landwirtschaft	1999 Umweltpartnerschaft		1995 Bericht	
Bremen	Verkehr	1997 Bremen Initiative, 2001 Bremen Erklärung		Landesenergieprogramm	ja
Hamburg		Ökoprofit		2001 Umweltplan Hamburg	ja
Hessen		2000 Umweltallianz		2002 Umweltplan in Vorbereitung	geplant
Mecklenburg-Vorpommern	Landwirtschaft, Naturschutz	2001 Kooperation mit der Architektenkammer		1997 Klimaschutzkonzept	ja
Niedersachsen				2000 Klimaschutzaktionsplan	ja
Nordrhein-Westfalen		Umweltinitiative 2001		2001 Klimaschutzkonzept	ja
Rheinland-Pfalz		Kooperationsverträge		2001 Klimabericht	
Saarland		2001 Umweltallianz		1999 Klimabericht	
Sachsen	Fläche	1998 Umweltallianz		2001 Klimaschutzprogramm	
Sachsen-Anhalt		1999 Umweltallianz		1998 Klimaschutzprogramm	
Schleswig-Holstein		1998 Vereinbarungen Staat, Industrie und Handwerk		1995 Klimaschutzprogramm	
Thüringen		Umweltinitiative Thüringen		2000 Klimaschutzprogramm	

Die bayerische Klimaschutzstrategie vom 17.10.2000 sieht CO₂-Minderungsziele in Höhe einer circa 11%-igen Reduzierung gegenüber dem CO₂-Ausstoß im Jahr 2000 vor (StLMU 2000). Der CO₂-Ausstoß lag nach Angaben des Klimaschutzkonzeptes Bayerns im Jahr 2000 bei 90 Mio. t (StLMU 2000). Bemerkenswert im Sinne zielorientierter Umweltpolitik ist, dass sich auch die Klimaschutzverpflichtungen des weiter unten dargestellten Umweltpaktes Bayern auf die Klimaschutzziele der Regierung beziehen.

Berlin verfügt zwar nicht über ein Klimaschutzprogramm, formuliert aber auf landesrechtlicher Grundlage alle vier Jahre ein Landesenergieprogramm (Matthes/ Pöschk/ Wanke 1997), das Ziele und Maßnahmen zur Einsparung von Energie, zur Entwicklung des Energieverbrauchs, zur Umweltentlastung und zur Entwicklung bei den Energieträgern enthalten soll. Das Energiekonzept Berlin²⁸ sieht bis

28 "Landesenergieprogramm Berlin 2000-2003", abrufbar unter der Webseite: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/klimaschutz/landesenergieprogramm/>

zum Jahr 2010 eine Minderung der CO₂-Emissionen um mindestens 25% pro Kopf der Bevölkerung gegenüber 1990 vor. Die CO₂-Emissionen Berlins einschließlich der Emissionen aus dem Stromimport lagen 1990 klimabereit bei knapp 33 Mio. t. Der energiebedingte CO₂-Ausstoß wurde bis 1997 um 16,9 % pro Einwohner insbesondere durch den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung, Energieeinsparungen im Gebäudebereich und erhöhte Energieeffizienz in der gewerblichen Wirtschaft reduziert. Rückgang scheint anzuhalten. Der Senat von Berlin hatte bereits im Energiekonzept von 1994 Ziele und Maßnahmen für die Senkung des Energieverbrauchs festgelegt und damit auch den Klimaschutz berücksichtigt. Die Umsetzung des Aktionsplans in den Jahren 1995/96 wurde im Energiebericht 1997 einer Evaluation unterzogen. Auf Grundlage dieser Bilanz entstand das Landesenergieprogramm, das quantifizierte, befristete Ziele auch für den Bereich der klimarelevanten CO₂-Emissionen enthält.

Der Hamburger Senat beschloss im Jahr 1990 ein 24-Punkte Programm "Hamburgs Beitrag zur Verminderung der Klimagefahren", das teilweise umgesetzt wurde, aber nicht die beabsichtigten Wirkungen zeigte. Zwischen 1990 und 1997 stiegen die CO₂-Emissionen - anders als der Bundestrend - deutlich um ca. 12 % an. Als Verursachungsbereiche gelten im wesentlichen Haushalte und Kleinverbraucher (Umweltbehörde Hamburg 2001: 157). Die quantifizierten und befristeten Hamburger Handlungsziele für den Klimaschutz sollen durch Energieeinsparung, rationelle Energieerzeugung, regenerative Energien und im Bereich Verkehr (Umweltbehörde Hamburg 2001: 161) bewirkt werden.

Der von der Landesregierung im Jahr 2000 beschlossene Klimaschutzplan Niedersachsens enthält nicht nur Ziele für den Klimaschutz, sondern auch Ziele und Maßnahmen für die Bereiche Verkehr und Landwirtschaft, darunter einzelne quantifizierte und befristete Ziele zum ökologischen Landbau und zur Steigerung der Waldfläche des Landes. So soll beispielsweise der Anteil ökologisch bewirtschafteter Landwirtschaftsfläche bis zum Jahr 2010 auf 10 % angehoben werden.²⁹

Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz veröffentlicht alle zwei Jahre einen Energiebericht mit Angaben über die Energieerzeugung, den Energieverbrauch, die Emissionen von CO₂, SO₂, NO_x. Er berichtet des weiteren über Ener-

gieeinsparung, den Ausbau der Nah- und Fernwärme sowie der Kraft-Wärmekopplung, den Gasnetzausbau und die Nutzung erneuerbarer Energie in Rheinland-Pfalz .

Das 1997 von der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns beschlossene Klimaschutzkonzept verfolgt das Ziel, die Emission treibhausrelevanter Gase bis zum Jahr 2010 um 25 % zu reduzieren. Maßnahmen wie die Förderung des Einsatzes regenerativer Energien, Pilotvorhaben zur energetischen Nutzung von biogenen Reststoffen, zum Einsatz nachwachsender Rohstoffe und zur Brennstoffzellentechnologie, zum Einsatz von Erd-, Flüssig- und Biogas als Kraftstoff, zum Einsatz von Biokraftstoffen und Methanol im öffentlichen Personennahverkehr, passive Solarenergienutzung im Geschosswohnungs- und -funktionsbau und innovative Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz bei der Energieumwandlung sollen hierzu beitragen.

Einige Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern haben sich den Zielen des nationalen Klimaschutzprogramms der Bundesregierung angeschlossen: Das im August 2001 von der Landesregierung Nordrhein-Westfalens verabschiedete Klimaschutzprogramm ist mit den Zielen und der Struktur des nationalen Klimaschutzprogramms der Bundesregierung vom Oktober 2000 verzahnt. Das Ziel der Bundesregierung, die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 gegenüber 1990 um 25 % zu reduzieren, wurde als Grundlage für Handlungsziele, quantitative Vorgaben und Maßnahmen des Bundeslandes herangezogen.³⁰ Die bayerische Staatsregierung übernimmt diese Reduktionsziele nicht 1:1 sondern bezieht in ihre Rechnung das Niveau der im Bundesvergleich um ca. 30 % niedrigeren CO₂-Emissionen pro Kopf der bayerischen Bevölkerung ein (StLMU 2000: S.5). Von diesem niedrigeren Niveau ausgehend, ist das bayerische CO₂-Reduktionsziel formuliert.

Im Widerspruch zur nationalen Klimaschutzstrategie gehen die Klimaschutzprogramme Bayerns und Baden-Württembergs von der Weiternutzung der Kernenergie aus, die zu der verhältnismäßig günstigeren Emissionssituation bei der Stromerzeugung beiträgt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Bundesländer fast durchgängig über Klimaschutzprogramme verfügen, die zum großen Teil über quantifizierte, befristete Ziele beinhalten.

29 "Klimaschutzaktionsplan Niedersachsen" <http://www.mu.niedersachsen.de/pdf/klima.pdf>

30 <http://www.en-consulting.com/Klimakonzept-NRW.pdf>

4.4.2 Flächenmanagement

Die Bundesrepublik Deutschland ist dicht besiedelt. 11,5 % der Fläche in Deutschland sind Siedlungs- und Verkehrsfläche und etwa zur Hälfte versiegelt. 54 % werden als Landwirtschaftsfläche und 30 % Forstwirtschaftsfläche genutzt (BMU 2002: Kap. VII.3). Die kontinuierliche Verknappung unbebauter Flächen und zunehmende Versiegelung des Bodens steht der Sicherung verschiedener Schutzgütern des Natur-, Arten-, Boden- und Grundwasserschutzes entgegen. Nach wie vor ist der Flächenverbrauch ungebrochen, täglich werden circa 130 h Fläche neu in Anspruch genommen, insoweit besteht hier deutlicher Handlungsbedarf. Siedlungsentwicklung und Flächennutzung gehören in einigen Bundesländern zu den Schwerpunkten des Nachhaltigkeitsprozesses und in diesem Steuerungsfeld sind intelligente Politikansätze gefordert: Flächenmanagement erfordert nicht nur horizontale sondern insbesondere auch vertikale Politikintegration, da die Bebauung von Flächen im wesentlichen auf kommunaler Ebene entschieden wird. Die Kommunalaufsicht hat sich aus Erfahrung der Länder nicht als praktikables Instrument zur Steuerung des Flächenverbrauchs erwiesen. Ein wirksamer Steuerungsmodus wird eher im koordinierten Einsatz von Planungs- und Informationsinstrumenten und vor allem darin gesehen, Knappheitsbedingungen zur kommunizieren.

Drei Bundesländer haben Politikinnovationen im Bereich des Flächenmanagements aufzuweisen. Baden-Württemberg entwickelte ein Flächenressourcenmanagement, das mit Mitteln des Planungsrechts, von Informationsinstrumenten, Fördermitteln und Kooperationen darauf abzielt, die Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen deutlich zurückzuführen. Damit soll dem entsprechenden qualitativen Ziel des Umweltplans Baden-Württemberg entsprochen werden. Baden-Württemberg ist dicht besiedelt, 90 % der Landesfläche werden intensiv genutzt, davon 13 % für Verkehr und Siedlung, wovon die Hälfte der Fläche versiegelt ist.³¹ Voraussetzungen des Flächenressourcenmanagements sind neben den oben genannten Instrumenten des weiteren technologische Forschung sowie Erfahrungsaustausch über Flächenmobilisierung und innovative Sanierungsverfahren. Dem Flächenmanagement soll in der neuen Landesentwicklungsplanung durch die Regelung Durchsetzung verschafft werden, Flächenansprüche vor-

rangig durch Nutzung von Baulücken, Baulandreserven, Brach-, Konversions-, und Altlastenflächen zu befriedigen. Zur Entwicklung von Problemlösungsansätzen für das Flächenressourcen-Management, insbesondere unter Berücksichtigung der kommunalen Handlungsebene, fördert das Umweltministerium in Kooperation mit dem Wirtschaftsministerium das Programm "Baden-Württemberg Programm Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung" (BW-PLUS). Dabei werden Handlungshilfen für die kommunalen Entscheidungsträger zur Verbesserung kommunaler Planungsprozesse und zur Umsetzung in Pilotkommunen entwickelt (Gloger 2001: 2 f.). Strategischer Ansatzpunkt ist ein Management zur Aktivierung von Flächenreserven in Innenbereichen für das Kooperation mit Investoren angestrebt wird. Altlasten und Brachflächen sind zu vitalisieren und innerstädtische Brachen wieder nutzbar zu machen. Die Sanierungsziele sollen sich dabei an den Nutzungszielen orientieren. Es wird von Entwicklungspotenzialen im Innenbereich in der Größenordnung von 10-18% der Siedlungsfläche ausgegangen. Das Flächenmanagement wird mit Modellprojekten in Kommunen erprobt (Bad Wildbach, Bruchsaal). Eine günstige Bedingung dabei sind engagierte Lokalpolitiker. Die Stadt Stuttgart hat sich als ein Vorreiter erwiesen. Ihr Gemeinderat trägt das Ressourcenmanagement mit und genehmigt keine neue Flächeninanspruchnahme. Bayern ist dem Beispiel Baden-Württembergs gefolgt. Das bayerische Modellprojekt zum kommunalen Flächenressourcen-Management erfolgt in Kooperation der obersten Baubehörde, des Bayerischen Städtetags und des Bayerischen Gemeindetags und hat Schwerpunkte im Flächenrecycling, in der Nachverdichtung bestehender Siedlungsgebiete, der Aktivierung von Baulücken und in flächensparende Bauformen.

Die Bundesländer Berlin und Brandenburg haben mit der 1996 gegründeten gemeinsamen Landesplanungsabteilung ein länderübergreifendes institutionelles Arrangement entwickelt. Sie vereinbarten eine verbindliche gemeinsame Landesplanung, um das Umland Berlins vor den Fehlentwicklungen vergleichbarer Siedlungsräume zu bewahren. Die Landesplanungsabteilung gehört sowohl dem Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (MLUR) des Landes Brandenburg als auch der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin an. Zwischen beiden Bundesländern wurde ein Landesplanungsvertrag mit einer verbindlichen gemeinsamen Landesplanung für die Gesamtfläche beider Länder geschlossen. Das gemeinsame Planungsinstrumentarium verfolgt das

31 Gloger, Stefan 2001: Flächenressourcen-Management - ein umweltpolitischer Schwerpunkt im Land Baden-Württemberg (unveröffentlichtes Manuskript).

raumordnerische Leitbild der dezentralen Konzentration und setzt sich zusammen aus dem Landesentwicklungsprogramm (LEPro) und den Landesentwicklungsplänen, hier insbesondere der Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum (LEP eV). Er betrifft Berlin und sein Brandenburger Umland mit insgesamt ca. 5. 400 km² und verfolgt das Ziel einer planmäßigen Siedlungsentwicklung und zugleich eines großräumigen Freiraumschutzes.³²

Die innovativen Problemlösungen des Flächenmanagements sollten stärker als bisher thematisiert und die Entwicklung neuer Managementansätze auf sub-nationaler Ebene angeregt werden. In Anbetracht des weitreichenden Ziels der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist in diesem Bereich ein gewaltiges Arbeitspensum zu bewältigen.

4.4.3 Verkehr

Im Bereich des Verkehrs haben zwei Bundesländer Ansätze für sektorale Integrationsstrategien zu verzeichnen. Baden-Württemberg versuchte mit einem Generalverkehrsplan im Jahr 1995 eine Integration ökologisch orientierter Einzelmaßnahmen in eine langfristig orientierten Planung. Er enthält Reduktionsziele für Treibhausgase und Luftschadstoffe. Als das Monitoring ergab, dass die Ziele nicht zu erreichen waren, wurden die Ziele im Umweltplan nach unten angepasst, der zielorientierte Ansatz wird beibehalten. Der Umweltplan Baden-Württemberg sieht vor, verkehrsbedingte Emissionen bis 2005 um 10 % bezogen auf 1987 zu verringern (UVM 2000: S. 67). Dieses Ziel betrifft die Reduktion der Luftschadstoffe und der Treibhausgase. Die Bilanzierung des Generalverkehrsplan von 1995 hatte ergeben, dass die Rückführung verkehrsbedingter Emissionen nur teilweise gelungen ist. Insbesondere Treibhausgase konnten aufgrund der Zunahme des Verkehrs trotz Stärkung des ÖPNV nicht zielgemäß gesenkt werden. Die Senkung um 10 % bis zum Jahr 2010 gegenüber 1990 wird nicht länger für realisierbar gehalten, bis 2010 wird nur noch von einer Reduktion in Höhe von 6 % ausgegangen. Maßnahmen zur Förderung des ÖPNV bestanden in der Investitionsförderung im Bereich Fahrzeuge und Infrastrukturen, des weiteren in effizienzsteigernden Fahrerschulungen (UVM 2001: 11 ff.)

Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Verkehr hat diesen Planungsansatz weiterverfolgt und Ansätze einer sektoralen Integrationsstrategie für den Bereich Verkehr entwickelt. Unter Einbeziehung von Organisationen des Verkehrssektors (Spediteure, ADAC) und des Umweltschutzes (BUND) erarbeitete die Verwaltung den Entwurf eines Stadtentwicklungsplans Verkehr. Dabei konsultierte sie einen wissenschaftlichen Beirat mit Vertretern des Umweltbundesamtes und von Instituten der Umwelt- und Klima- und Verkehrsforschung. Des weiteren wurden die Entwürfe im Kontext eines runden Tisches unter Beteiligung von Interessengruppen diskutiert. Der Senat von Berlin hat am 10. Juli 2001 den Entwurf des Stadtentwicklungsplans Verkehr beschlossen, er sollte spätestens Anfang 2002 vom Berliner Abgeordnetenhaus verabschiedet werden. Der Entwurf führt Verkehrsplanung mit nachhaltigkeitsrelevanten Handlungs- und Problemfeldern (Energie, Fläche, Soziales, Wirtschaft) zusammen. Er enthält Leitbilder, etwa die Reduzierung des verkehrsbedingten Ressourcenverbrauchs und quantitative befristete Ziele zur Reduzierung von Treibhausgasen (Senkung verkehrsbedingter Klimagasemissionen um 25 % von 1995 bis 2010 und um 50 % bis 2025) und von Luftschadstoffen (25-prozentige Unterschreitung der europäischen Grenzwerte. Des weiteren wird für die Rückführung des verkehrsbedingten Flächenverbrauchs eine Größenordnung vorgegeben ($\frac{2}{3}$ des Jahresdurchschnitts von 1990-2000). Nicht mehr genutzte städtische Verkehrsflächen sollen umgewidmet werden. Der Prozess der Verkehrsplanung soll künftig ressortübergreifende Kooperation verstärken und verkehrspolitische Akteure wie auch Zielgruppen frühzeitig einbeziehen.³³ Andere Initiativen zur Vermeidung, Verringerung und Verlagerung des Verkehrs betreffen Verkehrsdienstleistungen und Maßnahmen der Stadtentwicklung. Bremen treibt mit den Projekten ZEUS (Zero and Low Emission Vehicles for Urban Society) und moses (mobility services for urban sustainability) das Car-Sharing voran. Zielstellung ist es, die Anzahl der Car-Sharing-Nutzer/innen in Bremen bis 2005 auf ca. 80 pro 10.000 EW zu erhöhen.³⁴

32 Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung/ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Hrsg.) 1998: Gemeinsam planen für Berlin und Brandenburg - Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg. Potsdam.

33 Herr Krey, Abteilung Grundsatzangelegenheiten, telefonische Auskunft vom 22. August 2001.

34 Der Senator für Bau und Umwelt der Freien Hansestadt Bremen 2001: Länderbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie, Stand 28.9.2001. Bremen. (Unveröffentlicht)

4.4.4 Landwirtschaft

Das Bundeslandwirtschaftsministerium formulierte im Mai 2001 das Ziel, die Agrarpolitik neu auszurichten und neue Rahmenbedingungen zu formulieren um "in Deutschland in 10 Jahren einen Anteil von 20 % ökologisch bewirtschafteter Fläche zu erreichen."³⁵ Das Agrarwendeprogramm soll im Wesentlichen auf zwei Pfeilern stehen. Zum einen einem starken Ausbau der Förderung von Umweltleistungen der Landwirtschaft, vom Vertragsnaturschutz bis zum ökologischen Landbau. Zum anderen soll ein Öko-Investitionsprogramm die Landwirtschaft bei der Umstellung auf umweltfreundliche und tiergerechtere Produktionsverfahren unterstützen.³⁶ Eine weitere Maßnahmen ist das Biosiegel.

Eine ökologische Wende in der Landwirtschaftspolitik erfordert beträchtliche Anstrengungen für eine vertikale Integration im Kontext der europäischen Landwirtschaftspolitik und im Zusammenhang der Implementation in den Bundesländern. Durch den Beschluss der europäischen Agenda 2000 wurde die Förderung der ländlichen Entwicklung und eine ökologische Orientierung in die "zweite Säule" der gemeinschaftlichen Agrarpolitik integriert. Insoweit damit eine Umverteilung von Mitteln verbunden ist, ist deren Implementation allerdings blockiert. Die Finanzierung der Förderungsprogramme teilen sich die Europäische Union, der Bund und die Länder.³⁷ In den alten Bundesländern trägt die EU 50 %, in den neuen Ländern 75 %. Den nationalen Anteil trägt entweder das jeweilige Bundesland, oder er wird im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Küstenschutz (GAK) gemeinsam von Bund und Ländern im Verhältnis von 60 : 40 finanziert. Die ökologische Wende in der Landwirtschaft erfordert eine Umschichtung von Fördermitteln aus den üblichen Direktzahlungen in Agrarumweltprogramme. Diese Modulation wird einerseits von den Bundesländern begrüßt, allerdings fehlen den Länder Finanzierungsmittel. Insoweit ist die ökologische Wende zumindest in ihrer gegenwärtigen Förderstruktur blockiert.

35 Die Bundesregierung 2002: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Entwurf der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. S.92.

36 Parlamentarischer Staatssekretär bei der Bundesverbraucherministerin, Matthias Berninger, BML, Informationen Nr. 18 vom 30. April 2001.

37 Für die Förderperiode 2000 bis 2006 stehen Deutschland für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung insgesamt rd. 17 Mrd. DM zur Verfügung und die Förderung erfolgt auf der Grundlage der Entwicklungspläne und operationellen Programme der Länder. Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) bildet den inhaltlichen und finanziellen Kern dieser Programme. Der Bundesanteil der GAK liegt bei jährlich 1,7 Mrd. DM.

Baden-Württemberg war im föderalen System der europäischen Landwirtschaftspolitik ein Vorreiter und hat modellhaft eine landespolitische Maßnahme zur Umsteuerung in den ökologischen Landbau entwickelt. Der Marktlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA) Baden-Württemberg ist ein seit 1992 bestehendes Förderprogramm zur Integration von Landwirtschafts- und Umweltpolitik. Es hat für die europäische Neuorientierung der Landwirtschaftspolitik Modell gestanden und wurde auch 1994 in Bayern eingeführt (KULAP). Das Programm wurde von der Bundesebene übernommen und in der Agenda 2000 als eine Gestaltungsmöglichkeit genannt, die in Baden-Württemberg schon realisiert wird³⁸. Es fördert Leistungen der Landwirtschaft zur Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft sowie umweltschonende und marktentlastende Erzeugungspraktiken und trägt gleichzeitig zur Existenzsicherung bäuerlicher Betriebe bei. Das auf eine umweltgerechte Bewirtschaftung eines möglichst großen Teils der landwirtschaftlich genutzten Fläche ausgerichtete MEKA-Programm (Förderprogramm) wird ergänzt durch die Landschaftspflegerichtlinie, deren Maßnahmen speziell auf eine individuelle Biotop- und Landschaftspflege, Aspekte des Artenschutzes und der Biotopgestaltung sowie Nutzungsbeschränkungen aus Gründen des Naturschutzes und für die Biotopvernetzung abzielen. MEKA traf bei seinen Zielgruppen auf Akzeptanz. Im Jahr der Einführung, 1992, beteiligten sich etwa 50.000 Betriebe an dem Programm, 1996 waren es 58.000 Betriebe und die MEKA-konform bewirtschaftete Fläche ist auf ca. 815.000 ha (ungefähr 56% der landwirtschaftlich genutzten Fläche) angestiegen. Bundesweit wurden 1996 demgegenüber 30% der landwirtschaftlich genutzten Fläche, gemäß den Richtlinien von Agrarumweltprogrammen bewirtschaftet und gefördert. In Bezug auf die Förderfläche als auch auf die Höhe der Fördermittel nimmt Baden-Württemberg eine führende Stellung ein. Eine weitere Ausdehnung des Programms MEKA ist aufgrund knapper Haushaltsmittel nicht vorgesehen.

Die EU-Strukturfonds und insbesondere auch die Vorgaben der Kommission zu deren nachhaltiger und umweltgerechter Verwendung werden insbesondere in den Umweltressorts der zum Zielgebiet 1 zugehörigen neuen Bundesländer als treibende Kraft nachhaltiger Entwicklung und integrativer Politikansätze betrachtet. Fortschritte wurden beim Vertragsnaturschutz (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern), beim Moorschutz (Mecklenburg-Vorpommern)

38 Interviews: Gloger und Baur, 18.Juni 2001

und der Ökologisierung der Landwirtschaft erzielt. Ein integrativer Ansatz ist die nachhaltige integrierte ländliche Entwicklung im Land Brandenburg, die Maßnahmen zur Unterstützung der Erzeugung ökologisch angebaute Produkte und der nachhaltigen Entwicklung der Wälder fördert. 5,5 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Landes wird von Betrieben des ökologischen Landbaus bewirtschaftet.³⁹ Im landwirtschaftlichen Sektor liegt Brandenburg vorn: 6,9 % der Fläche werden landwirtschaftlich durch Ökobetriebe⁴⁰ genutzt, diverse Ansätze zur regionalen Vermarktung von Produkten bestehen. Das Großschutzgebietssystem nimmt ein Drittel der Fläche Brandenburgs ein.

Um im Kontext konfligierender Nutzungsansprüche eine ökologische ausgewogene Nutzung gefährdeter Moore in Mecklenburg-Vorpommern zu ermöglichen, hat die Landesregierung im Jahr 2000 ein Moorschutzkonzept verabschiedet und budgetiert, das in Kooperation mit einem Beirat implementiert wird. Es stellt Mittel für eine behutsame landwirtschaftliche Nutzung und für Renaturierungsmaßnahmen bereit. Der Flächenanteil an Schutzgebieten, insbesondere Naturschutzgebieten und Nationalparks, wurde in Mecklenburg-Vorpommern insbesondere im Kontext der Umsetzung der FFH-Richtlinie erweitert. Angestrebt wird etwa 20% der Landesfläche mit Schutzgebieten abzudecken.⁴¹

4.4.5 Kooperationen zwischen Staat und Wirtschaft

Der Umweltpakt Bayern - insbesondere seine dynamisierte zweite Auflage (2000) - ist das inhaltlich weitgehendste umweltpolitische Kooperationsmodell zwischen Staat und Wirtschaft, und ist im Vergleich zur bayerischen Agenda 21 auch der konkreteste strategische Ansatz des Bayerischen Nachhaltigkeitsprozesses. In Deutschland ist der Umweltpakt modellhaft und hat unterdessen in fast allen Bundesländern Nachahmung gefunden (Abb.3). Allerdings beschränken sich bisher die meisten Kooperationsmodelle auf die Verknüpfung betrieblicher Managementmaßnahmen nach dem europäischen Umwelt-Auditsystem und der ISO 14001 mit Verwaltungserleichterungen. Das bayeri-

sche Modell ist von Interesse, weil es nicht auf die Verknüpfung von Umwelt-Audits mit Substitutionsmaßnahmen und anderen Vollzugserleichterungen beschränkt sondern darüber hinausgehende Umweltziele enthält. Der Umweltpakt wurde als freiwillige Vereinbarung zwischen der Bayerischen Staatsregierung und der bayerischen Wirtschaft "mit dem Ziel eines verstärkten Umweltschutzes" im Oktober 1995 geschlossen. Seine strategische Ausrichtung wird "top down" durch die politische Spitze betrieben.⁴² Die Landesregierung Bayerns verbindet damit folgende Ziele:

- das Bundesland im Wettbewerb europäischer Regionen positionieren,
- eine Vorreiterschaft des vorsorgenden und kooperativen Umweltschutzes einzunehmen,⁴³
- die Verminderung staatlicher Überwachung und ein gemeinschaftliches Vorgehen von Staat und Wirtschaft im Umweltschutz,⁴⁴
- eine Deregulierung, ein Abbau von Bürokratie,⁴⁵
- Kostensenkungen und
- Verbesserung der Akzeptanz des Standortes Bayern durch anhaltende Kooperation von Staat und Wirtschaft.

Beteiligte Akteure sind das Umwelt- und das Wirtschaftsministerium der Landesregierung, die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern und Verbände der Unternehmen. Für die Implementation sind öffentliche Fördermitteln in den Landeshaushalt eingestellt. Während der Laufzeit des Umweltpakts von 1995 bis 2000 wurden Zuwendungen in Höhe von 11 Mio. DM vorgenommen. Der Umweltpakt enthält sektorale Maßnahmen der bayerischen Wirtschaft und nimmt - in noch unausgereifter Form - Steuerung durch quantifizierte und befristete Handlungsziele vor. Überprüfbare Ziele sollen einen Orientierungsrahmen für künftige Entscheidungen bieten.⁴⁶ Auf Ressourcen-

39 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Raumordnung des Landes Brandenburg 2000: Entwicklungsplan für den ländlichen Raum im Land Brandenburg bezogen auf die flankierenden Maßnahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie gem. VO(EG) Nrs. 1257/1999 Art. 35 (1) Förderperiode 2000-2006.

40 Interview: Minister Birthler, 22.Juni 2001

41 Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern 2000: Schritte für eine nachhaltige Entwicklung im Umweltbereich.

42 Ministerpräsident Stoiber macht den Umweltpakt 1995 in seiner Regierungserklärung zur Chefsache. Die strategische Ausrichtung des Umweltpaktes wurde vertikal koordiniert und im Arbeitsausschuss auf Ebene der Amtschefs und der Hauptgeschäftsführung der Spitzenverbände der Wirtschaft operationalisiert. Dem Arbeitsausschuss gingen zur Sondierung "bottom-up-Entwürfe" aus acht nach unten hin weiter verzweigten Arbeitsgruppen zu. Bis auf die Themen "Deregulierung" und "Verwaltungsvereinfachung" wurden die übrigen Arbeitsgruppen anschließend aufgelöst, während die vertikalen Strukturen beibehalten wurden.

43 Interview: Schreiber, 19.Juni 2001

44 Regierungserklärung, 19.Juli 1995

45 Interview: Schreiber, 19.Juni 2001

46 Ministerpräsident Stoiber, Pressemitteilung der Bayerischen Staatskanzlei, 23. Oktober. 2000,.

verbrauch, Schutzgüter und Emissionsverminderungen gerichtete quantitative und befristete Handlungsziele des Umweltpakt Bayerns betreffen (Bayerische Staatsregierung 23.10.2000: 8):

- Senkung der CO₂-Emissionen auf rd. 80 Mio.t bis zum Jahr 2010,
- Reduzierung ozonbildender Luftschadstoffe (NO₂ um 60 %, VOC um 69 % bis 2010),
- Steigerung der Energieproduktivität um 1/3 bis zum Jahr 2010,
- Ausweitung des Anteils der Biomasse am Primärenergieverbrauch mittelfristig auf 5 %,
- Steigerung der Verwertungsquote bei Hausmüll auf 73 % bis zum Jahr 2005,
- Steigerung der Wasserproduktivität um 10 % bis zum Jahr 2010.

Die Handlungsziele des Umweltpakts Bayern orientieren sich an internationalen Vereinbarungen, (Mehrkomponentenprotokoll zum Genfer Luftreinhalteabkommen von 1999) und umweltpolitischen Zielen auf Bundes- und auf Landesebene. Das CO₂-Minderungsziel entspricht einer circa 11 %-igen Kürzung gegenüber dem CO₂- Ausstoß Bayerns im Jahr 2000. Es ist in den Klimaschutzverpflichtungen des Umweltpaktes Bayern mit Handlungsmaßnahmen der Mineralölwirtschaft, Papierindustrie, Kalkindustrie, Gaswirtschaft und der Bayerischen Staatsregierung unterlegt, ohne allerdings deren Beiträge auf das Reduktionsziel hin zu operationalisieren.

Quantitative Verpflichtungen betreffen unter anderem auch die Kollektorfläche solarthermischer Anlagen im staatlichen Gebäudebestand und die Verwertungsquote für Recycling-Baustoffe. Das Gros der Leistungsverpflichtungen der bayerischen Wirtschaft und der Staatsregierung ist allerdings qualitativ und unbefristet. Andere Maßnahmen betreffen unter anderem das Konzept der integrierten Produktpolitik, das unter Beteiligung von zwei Automobilkonzernen verfolgt wird (BMW und Audi) und den Export von Umwelttechnologien.

Das Monitoring des Umweltpakts erfolgt mittels einer Bilanz an den Landtag und wird im Internet veröffentlicht. Mit diesem Monitoring soll den Anforderungen der EU-Kommission an freiwillige Vereinbarungen entsprochen werden.⁴⁷ Der Bayerische Umweltpakt von 1995 wurde im Herbst 2000 evaluiert und weist folgende Bilanz auf: Die

Vereinbarungen zur Beteiligung am EG-Umwelt-Audit-System, zur Einführung betrieblicher Umweltmanagementsysteme, zur Durchführung von Umweltberatungen, zu anderen umweltrelevante Leistungen und im Gegenzug über Vollzugserleichterungen wurden weitgehend eingelöst (StLMU 6/2001). Im Umweltpakt I war vereinbart, dass 500 Unternehmensstandorte sich am EG-Umweltauditsystem beteiligen. Diese Vereinbarung wurde um 80 Standorte übertroffen. Insgesamt beteiligten sich dabei 100 Handwerksbetriebe am EG-Öko-Audit-. Damit wurden 8 % der potentiellen Teilnehmer, die berechtigt wären am EG-Öko-Audit teilzunehmen, erreicht. Bayern weist damit eine im Bundesvergleich bisher nicht überbotene Quote auf und ist wohl auch europaweit die Region mit den meisten EG-Öko-Audit-Standorten.

Für Zertifizierungen und Umweltberatungen (insgesamt 3500) konnten Unternehmen auf das Bayerische Umweltberatungsprogramm zurückgreifen. Umweltwirkungen der Umweltmaßnahmen werden in der Bilanz nicht quantitativ erfasst: Bei 370 Teilnehmern des Umweltpakts Bayern geht die Bilanz von "erheblichen" Ressourceneinsparungen aus. Im Gegenzug entlastet der Verwaltungsvollzug Unternehmen bei Berichts- und Dokumentationspflichten und Kontrollen "gleichwertig zur übernommenen Eigenverantwortung." (StLMU 1995: 5). Ein weiterer Berichtspunkt der Bilanz betrifft 250 Leistungszusagen von "erheblicher Umweltrelevanz". Dabei handelt es sich um technische Innovationen in einzelnen Pilotprojekten, etwa die Inbetriebnahme des ersten bayerischen Brennstoffzellen-Blockheizkraftwerks Anfang 1998, die Einführung umweltfreundlicher Lackiersysteme auf Wasserbasis bei einem KFZ-Hersteller und die Senkung des Flottenverbrauchs der Fahrzeuge der bayerischen Automobilindustrie z.T. bis zu 25 % (StLMU 1995: 7). Andere Maßnahmen betrafen die Unterstützung der Markteinführung erdgasbetriebener Fahrzeuge durch die Preisgestaltung, den Ausbau von Erdgastankstellen und den Ausbau des Netzes der Tankstellen für Biodiesel. Die übrigen Leistungszusagen von Einzelunternehmen und Verbänden betrafen u.a. Zusagen zu Energieeinsparung, Einsatz nachwachsender Rohstoffe, Abfallreduzierung, Wassereinsparung und CO₂-Einsparung. Sie wurden zu einem großen Anteil umgesetzt.

Materielle Vorteile des Umweltpakts erwachsen aus der Erleichterung von Genehmigungsprozeduren.⁴⁸ Materielle Erfolge des Umweltpaktes werden des weiteren im Flächen-

47 Interview: Schreiber, 19.Juni 2001

48 Interview: Schreiber, 19.Juni 2001

recycling gesehen: Es wurden Vereinbarungen zur Altlastensanierung (paritätische Beteiligung von Staat 50% und Wirtschaft 50 %) geschlossen und der mit 100 Mio. DM dotierte Altlastensanierungsfond Bayerns eingerichtet. Er stellt Kredite für mittlere Unternehmen und Kommunen zur Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen zur Verfügung. Für die Zukunft wird die Evaluierung der Umwelteffekte von Umweltmanagementsystemen in Betracht gezogen .

Der Umweltpakt-Prozess dient auch zur vertikalen Koordination, neben der staatliche Verwaltung, Verbänden der Wirtschaft und Unternehmen sind die Kommunen. beteiligt. Als förderlich hat sich dabei die Beteiligung der politischen Leitung erwiesen. Weitere Vereinbarungen mit Kommunen

5 Die Bundesländer als Gestalter integrativer, langfristorientierter Politikansätze – Driving forces und Restriktionen

Die Bundesländer verfügen ersichtlich über beträchtliche Gestaltungsmöglichkeiten für integrative langfristorientierte Politikansätze. Die Mehrheit der deutschen Bundesländer hat mit Umweltplänen und Agenda 21-Programmen den Einstieg in strategische Planungsprozesse gefunden. Es sind auch erste Ansätze politisch-administrativer Strukturen für die ressortübergreifende, kontinuierliche Bearbeitung von Umweltproblemen entwickelt worden. In dem weiten Gebiet der landespolitischen Implementation der Umweltpolitik und umweltrelevanter Politiken und der eigenständigen Politikformulierung in den Ländern sind Politikinnovationen festzustellen. In den Politikbereichen Klimaschutz, Verkehr, Flächenmanagement und Landwirtschaft haben die Bundesländer landespolitische Problemlösungen hervorgebracht, die auf das Management persistenter Umweltprobleme gerichtet sind.

Neben der europäischen Politikebene, dem Bund und den Kommunen trägt die Ebene der Bundesländer zur Governance für eine ökologisch nachhaltige Entwicklung in einer Weise bei, die bisher in der einschlägigen Diskussion wenig beachtet wurde und deren Handlungsbedingungen unbekannt sind. Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, welche Bedingungen die entsprechende Staatstätigkeit der Bundesländer antreiben und welche Restriktionen zu konstatieren sind. Dabei wird noch nicht der Anspruch einer systematischen Exploration verfolgt. Die Darstellung bezieht sich im wesentlichen auf (wenige) Interviews mit Vertretern der Umweltressorts in den Bundesländern. Unter diversen anderen Themen wurde dabei die Frage angeschnitten, welche driving forces die landespoli-

und Landwirtschaft im dreistufigen Verwaltungssystem Bayerns und die Regionalisierung mit einer Kampagne wurden im Sommer 2001 geplant. Eine Verbreiterung des Teilnehmerspektrum des Umweltpaktes soll erreicht werden. Die Regionalisierung des Paktes wird mit Förderprogrammen flankiert. 2 Mio. DM werden vorgesehen für Umweltberatungs- und Auditmaßnahmen, insbesondere für handwerksspezifische mit ISO 14001 oder EMAS kombinierte Auditsysteme sind vorgesehen. Weitere Maßnahmen betreffen Contracting, zinsverbilligte Kredite zur Altlastensanierung und die Förderung des Exportes von Umweltgütern und -dienstleistungen.

tische Staatstätigkeit im Bereich ökologisch nachhaltiger Entwicklung antreiben und wo Restriktionen gesehen wurden. Es handelte sich bei den Interviewpartnern um eine kleine Auswahl, die auf Vertreter der Umweltressorts auf Landesebene und Bundesebene begrenzt waren. Eine systematische Untersuchung dieser Frage müsste auf eine Befragung von Vertretern anderer Ressorts und nichtstaatliche Beobachter der politisch-administrativen Prozesse auf Landesebene gestützt werden. Sie sollte auch darauf angelegt sein, die Entwicklung der oben genannten Politikinnovationen zu rekonstruieren.

Die auf eine ökologisch nachhaltige Entwicklung gerichteten landespolitischen Aktivitäten der Bundesländer werden durch unterschiedliche Prozesse vorangetrieben und verfügen über diverse Rahmenbedingungen. Dabei sind Bundes- und Landesebene ebenso von Bedeutung wie die europäische und die internationale Politik.

Wohl die entscheidendste Bedeutung für auf ökologische Nachhaltigkeit ausgerichtete staatliche Aktivitäten kommt den Vorgaben und der Rolle der jeweiligen landespolitischen Spitze zu. Prozesse der strategischen Umweltplanung wie etwa der Prozess zur Erstellung einer landesweiten Agenda in Nordrhein-Westfalen, der Generalverkehrsplan Baden-Württemberg und die Kooperation von Staat und Wirtschaft im Umweltpakt Bayerns gingen in starkem Masse auf Initiativen der politischen Spitze zurück bzw. werden durch sie angeführt.

In den Jahren 2001 und 2002 forciert der für September 2002 vorgesehene Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung

in Johannesburg die Prozesse der Nachhaltigkeitsplanung in den Bundesländern.

Der Weltgipfel 2002 hat auch die horizontale Koordination der Länder in der Umweltministerkonferenz (UMK) mit neuen Impulsen versehen, indem dort ein auf Nachhaltigkeit gerichtete Länderarbeitsgruppe geschaffen wurde. Seit 2001 soll der Bund-Länder-Arbeitskreis "Nachhaltige Entwicklung" den Informationsaustausch zwischen den Ländern und der Bundesebene verbessern und die Nachhaltigkeitsstrategien vernetzen. In früheren Jahren diente die UMK in erster Linie der Abstimmung der Länder mit Blick auf den Bundesrat. Seit den 1990er Jahren kooperieren die Länder etwas intensiver, unter anderem bei der Umsetzung des europäischen Umweltaudits und bei den Themen Wasser und Abfall, dabei haben politische Regierungskonstellationen keine Bedeutung. Bei der Bundesgesetzgebung konnte die UMK aus Sicht der Länder umweltpolitisch motivierte Modifikationen bundespolitischer Vorlagen bewirken. Die UMK könnte und sollte aus Sicht einiger Vertreter der Landesebene zukünftig ein stärkerer Motor werden. Deutlicher Handlungsbedarf wird im Rahmen der Koordination der Länder bei der Umweltpolitikintegration gesehen. Bei den Bau- oder Verkehrsministerkonferenzen etwa sei Nachhaltigkeit kein Thema.

Die europäische Umweltpolitik und der europäische Nachhaltigkeitsprozess unterstützten die Nachhaltigkeitsprozesse in den Bundesländern offenbar sehr viel eher als die Bundespolitik: Die EU spricht "Wahrheiten aus, für die Umwelteleute in den Ländern kämpfen müssen". Das fünfte Umweltaktionsprogramm der EU, integrative Instrumente der europäischen Umweltpolitik, insbesondere das europäische Umwelt-Auditsystem, die Ausrichtung der EU-Strukturfonds und der Cardiff-Prozess werden als unterstützende Bedingung für ökologische Nachhaltigkeit bewertet. Auch in der naturnahen Land- und Forstwirtschaft wird die EU als Antriebskraft gesehen. Zwar erwiesen die Bundesländer bei dem geplanten Einstieg in die Modulation, das heißt einer Finanzierung von Agrarumweltprogrammen durch eine Umverteilung aus der ersten Säule der europäischen Agrarpolitik (Direktzahlungen, Tierprämien etc.) als Bremser. Andererseits zeigt das bereits 1992 aufgelegte Programm „Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich“ Baden-Württembergs und der Anstieg der ökologisch bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche in den neuen Bundesländern, insbesondere in Brandenburg, dass hier die ökologische Wende bereits implementiert wird. Eine wesentliche Restriktion scheint dementspre-

chend die spezifische Förderstruktur der zweiten Säule der europäischen Agrarpolitik zu sein. In den neuen Bundesländern ist die europäische Ebene ein besonders wichtiger Rückhalt für eine nachhaltige Entwicklung. Entscheidend ist dabei die Strukturfondförderung und insbesondere die Bewertung der ökologischen Wirkungen dieser Steuerungsinstrumente. Eine Restriktion bei der Implementation fast aller Strukturförderprogramme ist hingegen der Aufwand für die Nachweisführung über den Mitteleinsatz, der Adressaten in Kommunen und Unternehmen abschrecke.

Kritisch wird bezüglich der europäischen Politikentscheidungsprozesse die bestehende erhebliche Differenz zwischen Entscheidungs- und Umsetzungsebene gesehen, aus der sich Vollzugsmängel der Länder erklärten. Das Kooperationsverfahren nach Art. 23 GG funktioniert nicht, denn es setze nicht bestehende Kapazitäten der Länder voraus und außerdem könnten "Beteiligungsformen Entscheidungsverluste der Länder nicht ausgleichen". Der Ausschuss der Regionen wird eher als ein Repräsentationsgremium als ein Arbeitsgremium gesehen.

Aus der Perspektive der Bundesländer trug die Bundesebene bis zum Sommer 2001 vor allem zur wissenschaftlichen Aufarbeitung des Konzeptes einer nachhaltigen Entwicklung bei. Die Bundesländer hätten eine Nachhaltigkeitsstrategie auf Bundesebene gern früher gesehen. Bei der Erarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie reichte den Ländervertretern die Kooperation zwischen Bund und Ländern nicht aus, konkret wurde kritisiert, dass kein Ländervertreter im Nachhaltigkeitsrat vorgesehen war. Die Ausübung der weitgehenden Gesetzgebungskompetenzen - insbesondere in nachhaltigkeitsrelevanten Ressorts Steuern und Bauen - des Bundes wird als unbefriedigend empfunden. Konsistenz der Bundesgesetzgebung wird vermisst. Planungen des Bundes, etwas der Bundesverkehrswegeplan ließen geeignete Ansätze der Umweltintegration vermissen. Das Ressortprinzip ist aus der Wahrnehmung der Länder auf Bundesebene stark ausgeprägt, dementsprechend schwierig ist es, Einigungen zu erzielen. Umweltpolitische Verbesserungen werden in der Neuausrichtung der Landwirtschaft, im Naturschutzgesetz und der Energiesparverordnung gesehen. Die Rolle der durch die Bundesregierung geschaffenen Institutionen, des Nachhaltigkeitsrat und des Staatssekretärsausschuss war den Bundesländern im Sommer 2001 noch nicht transparent.

Als ertragreich betrachten die Vertreter der Umweltressorts regionale und Staatengrenzen übergreifende Kooperatio-

nen. Im Zusammenhang regionaler Kooperation wurden über Länder – und Staatsgrenzen hinweg Politikformulierungsprozesse über eine nachhaltige Gestaltung von Regionen angeregt. Rheinland-Pfalz verfügt über horizontale Kooperationen mit Baden-Württemberg, dem Saarland und auf der anderen Seite mit Luxemburg, Frankreich und Belgien. Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern koordinieren sich mit Polen.

6 Schlussfolgerungen

Zukünftig wird der Schwerpunkt der Umweltpolitik im Bereich der Bekämpfung persistenter Umweltprobleme wie etwa dem Klimawandel, dem Rückgang der Arten, der Degradation des Bodens und dem Flächenverbrauch liegen müssen (SRU 2002). Dazu ist ein Wandel in den relevanten Verursachungsbereichen - wie zum Beispiel dem Verkehr, der Landwirtschaft und der Energiewirtschaft - erforderlich, die entsprechende Problemlagen induzieren. Das Konzept einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung bietet der Umweltpolitik und den Politiken umweltrelevanter Ressorts Orientierung für ein neues Vorgehen. Es zeigt auf, dass Staatstätigkeit vermehrt auch auf langfristige Ziele auszurichten ist und die institutionelle Fähigkeit zur Umweltpolitikintegration ausgebaut werden muss, wenn es um die Bekämpfung langfristiger und teilweise irreversibler Probleme geht. Wichtige Impulse und Handlungsansätze für die Operationalisierung einer ökologisch nachhaltigen Politik wurden im Kontext der niederländischen Umweltpolitik; des Rio-Prozesses mit der Agenda 21; und der europäischen Politik mit dem fünften Umweltaktionsprogramm und dem Cardiff-Prozess entwickelt. Diese Ansätze sind nicht allein für die nationale und supranationale Politikebene von Interesse. Für eine ökologisch nachhaltige Politik benötigte neue Handlungsmöglichkeiten der Umweltpolitik - das vom Sachverständigenrat für Umweltfragen geforderte capacity-building, neue institutionelle Arrangements der Umweltpolitik und umweltbezogene Allianzen (SRU 2002) – sind besonders auf sub-nationaler Ebene wesentlich.

Anders als es die schwache öffentliche Wahrnehmung und die geringe Präsenz in der wissenschaftlichen Debatte vermuten lässt, kommt den Bundesländern eine wichtige Rolle im ökologischen Nachhaltigkeitsprozess zu. Wie der noch zu vertiefende erste Überblick der Staatstätigkeit der

Des weitere ist die projektbezogene Zusammenarbeit mit Vertretern aus Wirtschaft und Gesellschaft ein Motor wie besonders am Umweltpakt Bayern ersichtlich wird, über die sich aber auch Vertreter anderer Bundesländer positiv äußerten.

Ein deutliche Restriktion wird in schwachen administrativen Kapazitäten, insbesondere in den neuen Bundesländern gesehen, die strategische Planungsprozesse erheblich einschränken.

Bundesländer zeigt, haben die meisten Bundesländer Prozesse einer langfristorientierten Politikplanung aufgenommen. Nachhaltigkeitsstrategien sind in Form von Agenda 21-Programmen und Umweltplänen auf dem Vormarsch. In den laufenden Planungen ist ein deutlicher Trend zugunsten befristeter, quantitativer Ziele erkennbar. Entsprechende Aktivitäten der Länder sollten besonders in den neuen Bundesländern stärker als bisher unterstützt und forciert werden.

Die für den Nachhaltigkeitsprozess überwiegend zuständigen Umweltressorts haben nach Kräften aber eben auch nur im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Umweltpolitikintegration beigetragen: Nachhaltigkeitsstrategien, Umweltpläne, Projekte und Ansätze für sektorale Strategien wurden zumeist durch sie koordiniert. Die Integration von Umweltzielen in Verursachungsbereiche und in die entsprechenden Politikressorts steht in den Bundesländern wie in der europäischen und deutschen Politik auf allen Ebenen noch in den Anfängen. In Mecklenburg-Vorpommern und in Nordrhein-Westfalen wurden einige bemerkenswerte Ansätze ressortübergreifender Kooperation entwickelt. Von einer systematischen Integration von Umweltzielen in wesentliche Verursachungssektoren durch die hierfür zuständigen Politikressorts kann noch nicht gesprochen werden. Sektorale, von den entsprechenden Ressorts federführend entwickelte Nachhaltigkeitsstrategien nach dem Vorbild des Cardiff-Prozesses gibt es gegenwärtig noch nicht. Institutionelle Strukturen und Anreize hierfür wurden in den Bundesländern noch nicht geschaffen. Am weitesten gediehen sind problembezogene Planungen einschließlich sektoraler Ansätze – wie auf Bundesebene - im Kontext von zielorientierten Klimaschutzprogrammen, über welche die meisten Bundesländer verfügen. Baden-Württemberg und Berlin weisen darüber hinaus ökologisch orientierte

sektorale Planungen für den Bereich Verkehr auf. Aufgrund ihrer Bedeutung im Umweltvollzug sollte gerade die Länder bessere Voraussetzungen für Umweltpolitikintegration und eine Öffnung der sektoralen Politiken für ressortfremde Anforderungen erhalten. Zukünftig wird deshalb stärker nach Ansätzen zu suchen sein, die für die Verursachungsbereiche zuständigen Politikressorts verbindlicher in den Prozess der Umweltpolitikintegration einbeziehen und zur Entwicklung eigener Integrationsstrategien und konkreter Handlungsziele verpflichten. Dafür bietet der Cardiff-Prozess Orientierung. Sektorale Umweltintegrationsstrategien sollten im Rahmen des deutschen Nachhaltigkeitsprozesses auch auf der Ebene der Bundesländer angeregt werden.

Ein weiterer Aspekt betrifft die spezifischen politisch-administrativen Kapazitäten der Landespolitik. Es haben vorrangig die alten Bundesländer mit vergleichsweise größeren administrativen Kapazitäten wie insbesondere Bayern, systematische Planungen aufgenommen, neue Bundesländer wie Sachsen-Anhalt sind demgegenüber im Nachteil. Es fehlt an einem systematischen Austausch von Erfahrungen der Länder, an Politikberatungskapazitäten und Anreizen für strategische Planungen.

Wie die exemplarisch dargestellten Politikinnovationen zeigen, kann die Landespolitik konzeptionelle Problemlösungen finden, welche die vertikale und horizontale Integration fördern (Flächenmanagement in Baden-Württemberg, gemeinsame Landesplanung Berlin und Brandenburg), zur Ökologisierung umweltrelevanter Sektoren beitragen (Landwirtschaft) und Verursacherguppen mit zielorientierten Kooperationsmodellen in die Verantwortung ziehen (Umweltpakt Bayern). Die Steuerungsansätze beruhen auf einem intelligenten Vollzugsmanagement des mit landespolitischen Instrumenten kombinierten Bundesrechts; der Vergabe von Fördermitteln; der Kooperation und dem Einsatz von Informationsinstrumenten. Beim Flächenmanagement, der Agrarwende und im Klimaschutz zeigt sich, dass dem Ordnungsrecht nach wie vor eine wichtige Bedeutung zukommt und dass es keinesfalls durch weichere Instrumente überflüssig wird. Beispiele hierfür sind neben den oben genannten Beispielen auch örtliche Bauvorschriften: In Stuttgart müssen Investoren 30% unter den Standards der Wärmeschutzverordnung bleiben.

Die landespolitischen Problemlösungen wurden im Kontext der Implementation der europäischen und der Bundespolitik entwickelt und um eigenständige Maßnahmen ergänzt.

Dabei hat sich deutlich die europäische Politik aus Sicht der Bundesländer viel eher als die Bundesebene als wichtiger Impulsgeber der Nachhaltigkeitsprozesse in den Bundesländern erwiesen. Neben dieser positiven Sicht auf die europäische Politik reichen bezogen auf die europäische Politik in der Perzeption der befragten Umweltressorts den Bundesländern ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an Entscheidungsprozessen der europäischen Politik nicht aus.

Für die Lösung persistenter Umweltprobleme sollte stärker als bisher die landespolitische Ebene aktiviert werden. Dazu dient zum einen die strategische Umweltplanung in den Bundesländern und zum anderen die Forcierung von Politikinnovationen, die zur horizontalen und vertikalen Integration ökologisch orientierter Politiken in die relevanten Verursachungsbereiche und die entsprechenden Politikressorts beitragen.

Bedingungen landespolitischer Umweltpolitikinnovationen sind:

- die Führungsrolle der politische Spitze bei der Entwicklung und Durchsetzung von Problemlösungen (Regierungserklärungen, Koalitionsverträge, Medienarbeit);
- institutionelle Strukturen für Umweltpolitikintegration und Langfristorientierung: Regierungsbeschlüsse für strategische Umwelt- oder Nachhaltigkeitsplanungen, für sektorale Umweltintegrationsstrategien, für befristete Berichtsaufträge und für Zielvereinbarungen;
- Fördermittel für die Implementation integrativer Politikmaßnahmen;
- administrative Kapazitäten: Personelle Ressourcen für die Vorbereitung und Durchführung landespolitischer Maßnahmen;
- Verbesserung der Staatstätigkeit durch Aktivierung von Wirtschaft und Gesellschaft: Entwicklung und Durchführung von Problemlösungen in Kooperation mit Zielgruppen;
- grenzüberschreitende und regionale Kooperationen.

Ungeachtet ihrer wichtigen Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung der Umweltpolitik haben die Bundesländer bislang kaum institutionelle Strukturen und Kapazitäten geschaffen, die dem Austausch und der Abstimmung untereinander dienen könnten. Im Vergleich hierzu tragen in den USA diverse Organisationen nicht nur zu Informations- und Erfahrungsaustausch, Expertise und Beratung bei. Sie evaluieren die Implementation der Umweltpolitik, schaffen Strukturen für intergouvernementale Abstimmungsprozesse

se und fungieren nicht zuletzt als kritische Beobachter der umweltpolitischen Staatstätigkeit. Der 1993 gegründete Environmental Council of the States ist ein Zusammenschluss von Vertretern der Umweltadministrativen in den Bundesstaaten und berichtet über die umweltpolitische Staatstätigkeit der U.S. States, insbesondere über Politikinnovationen. Er wirkt an der Entwicklung und Diffusion von Maßnahmen des Umweltmanagement, etwa zum Umgang mit Umweltinformationen mit und fungiert im Rahmen einer Vereinbarung mit der Environmental Protection Agency zur „Regulatory Innovation“ als Vermittler für die Einführung neuer managementorientierter Ansätze zur Implementation bundesrechtlicher Vorschriften. Die Conference of National Legislatures wurde 1975 zur Unterstützung der gesetzgeberischen Tätigkeit in den Bundesstaaten gegründet und fördert zwischenstaatliche Kommunikation, Kooperation und politische Abstimmungsprozesse in Hinblick auf den U.S. Congress. Umweltpolitik und angrenzende Politikbereiche werden hier mit dem Programm Umwelt, Energie und Transport abgedeckt. Ein weiterer Arbeitszusammenhang der Bundesstaaten betrifft managementorientierte Ansätze. Des Weiteren stellen viele non-profit Organisatio-

nen und Forschungsinstitute Expertise und Beratung bereit und fungieren als kritische Beobachter der Staatstätigkeit im Bereich des Umweltschutzes in den Bundesstaaten. Demgegenüber sind Kapazitäten des Erfahrungs- und Informationsaustauschs, der Expertise sowie der politikvorbereitenden und –durchführenden horizontalen und vertikalen Abstimmung im deutschen Umweltföderalismus auch in Hinblick auf die europäische Politik eher mager ausgestaltet. Die Umweltministerkonferenz hat eine solche Funktion zwar in den letzten Jahren deutlicher übernommen, aber sie ist weder geeignet noch dafür ausgestattet, gegenüber den Bundesländern eine Beratungsfunktion zu erfüllen. In Hinblick auf die künftige Bedeutung, die den Bundesländern bei der Bekämpfung persistenter Umweltprobleme zukommen könnte, sollten Kapazitäten für den Policy-Transfer (Expertise, Evaluation, Erfahrungsaustausch, Kommunikation von best practice) im Bereich der Umweltpolitik und insbesondere für das sektorale Umweltmanagement geschaffen werden. Damit könnten Prozesse der Entwicklung und Übernahme von Politikinnovationen beschleunigt werden.

Literaturverzeichnis

- Abgeordnetenhaus von Berlin** (Hrsg.) 1999: Zukunftsfähiges Berlin. Bericht der Enquetekommission "Zukunftsfähiges Berlin" des Abgeordnetenhauses von Berlin - 13. Wahlperiode. Berlin.
- Abgeordnetenhaus von Berlin** (Hrsg.) 2000: Arbeitsbericht der Enquetekommission "Lokale Agenda 21/ Zukunftsfähiges Berlin" des Abgeordnetenhauses von Berlin - 14. Wahlperiode. Drucksache 14/1460. Berlin.
- Barbian, T.** 1990: Umweltpolitik in Hessen. London.
- Bayerische Staatsregierung** 2000: Umweltpakt Bayern - Nachhaltiges Wirtschaften im 21. Jahrhundert. Vereinbarung zwischen der Bayerischen Staatsregierung und der Bayerischen Wirtschaft vom 23. Oktober 2000.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen** (StLMU) 1995: Bericht über die Bilanz des Umweltpakts Bayern - Freiwillige Vereinbarung zwischen der bayrischen Wirtschaft und der Bayerischen Staatsregierung mit dem Ziel eines verstärkten Umweltschutzes vom 23. Oktober 1995. München.
- Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen** 2000: Klimaschutzkonzept der bayrischen Staatsregierung. abrufbar auf der website: <http://www.umweltministerium.bayern.de/bereiche/klima/klima.pdf>
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen** (StLMU) 2000: Die Bayerische Klimaschutzstrategie. Beschluss des Bayerischen Ministerrats vom 17.10.2000. einzusehen unter der website: <http://www.umweltministerium.bayern.de/bereiche/klima/ksstrat.htm>
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen** (StLMU) (Hrsg.) 1997: Bayern-Agenda 21 - für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung in Bayern. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen.** Pressemitteilung vom 1. Juni 2001: Modellprojekt kommunales Flächenressourcen-Management.
- Bennett, Graham** 1997: The Dutch National Environmental Policy Plan, in: Jänicke, Martin/Carius, Alexander/Jörgens, Helge (u. Mitarbeit v. Claudia Koll) 1997: Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern. Herausgegeben von der Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des 13. Deutschen Bundestages. Berlin, u.a.: Springer-Verlag. S. 73-85.
- Bundesministerium für Umwelt** (Hrsg.) 1992: Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)** 1997: Ökologisch – modern – gerecht. Die ökologische Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Umweltbericht 2002. Bericht über die Umweltpolitik der 14. Legislaturperiode.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)** 1997: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. Bericht der Bundesregierung anlässlich der UN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York. Bonn.
- BMU** 1998: Umweltpolitik. Umweltbericht 1998. Bonn.
- BMU** 2000: Nationales Klimaschutzprogramm. Beschluss der Bundesregierung vom 18. Oktober 2000 (Fünfter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe "CO₂-Reduktion"). Berlin. Anhang: Charakterisierung der Klimaschutzprogramme der Länder.
- Die Bundesregierung** 2002: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Entwurf der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.
- Braun, Ralf-Rainer/ Enderle, Martin** 1991: Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in der Kommune, in: Fiedler, Klaus, P. (Hrsg.): Kommunales Umweltmanagement. Köln.
- Brown, Donald A.** et al. 1999: The Role of States in Sustainable Development Programs in the United States. A Report Presented at the National Town Meeting on Sustainable Development, convened by the President's Council on Sustainable Development in Detroit, MI, May 4, 1999. This report was prepared by Donald A. Brown, Senior Counsel, Pennsylvania Department of the Environment, and officials from other states.
- Deutscher Bundestag** (Hrsg.) 1998: Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlußbericht der Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des 13. Deutschen Bundestages. Bonn (auch BT-Drs. 13/11200).
- Donkers, Robert** 2000: Umweltpolitik in der Europäischen Union: Ein neuer Weg, in: Jänicke, Martin/Jörgens, Helge (Hrsg.) : Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit, Berlin u.a.: Springer, S.53-67.
- Coenen, R./Klein-Vielhauer, S./Meyer, R.** 1995: TA-Projekt „Umwelttechnik und wirtschaftliche Entwicklung“ - Endbericht. TAB Arbeitsbericht Nr. 35.
- Coenen, Frans** 2000: The diffusion of Local Agenda 21 in the Netherlands. Paper presented at the international workshop: Diffusion of environmental innovations. Berlin, 8-9 December.
- Commission of the European Communities (CEC)** 1992: Towards Sustainability. A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development, COM (92) 23 final, CEC, Brussels, 27 March.

- CEC** 1999: Partnership for Integration. A Strategy for Integrating Environment into EU Policies, Communication from the Commission to the European Council, CEC, Cardiff, June 1998.
- Eberhardt, Alfred** 1996: Umweltschutz als Integrationsaufgabe. Bonn: Economica Verlag.
- European Environment Agency** 1998: Europe's Environment: The Second Assessment - an overview. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Europäische Kommission** 1998: Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat vom 27. Mai 1998 zum Thema Partnerschaft für Integration: Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik (Cardiff - Juni 1998). Kom (98) 333.
- Europäischer Rat (Cardiff)** 1998: Europäischer Rat Cardiff 15. und 16. Juni 1998: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. (Dok. SN 150/98).
- Fünftes Umweltaktionsprogramm** 1992: Das fünfte Umweltaktionsprogramm, in: Europäische Kommission. Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, KOM(92) 23 und Bull. 3-1992, Ziff. 1.2.115.
- Gloger, Stefan** 2001: Flächenressourcen-Management - ein umweltpolitischer Schwerpunkt im Land Baden-Württemberg (unveröffentlichtes Manuskript).
- Freimann, Jürgen** 1999: Jenseits von EMAS - Umweltmanagementsysteme - Erfahrungen und Perspektiven, in: Seidel, Eberhard (Hrsg.): Betriebliches Umweltmanagement im 21. Jahrhundert, Berlin: Springer.
- Jänicke, Martin** (Hrsg.) 1978: Umweltpolitik: Beiträge zur Politologie des Umweltschutzes. Opladen: Leske und Budrich.
- Jänicke, Martin** 1993: Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industriegesellschaft, in: Prittowitz, Volker v.: Umweltpolitik als Modernisierungsprozess. Opladen: Leske und Budrich, S. 15-29.
- Jänicke, Martin** 2000: Strategien der Nachhaltigkeit - Eine Einführung, in: Jänicke, Martin/Jörgens, Helge (Hrsg.): Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit, Berlin u.a.: Springer.
- Jänicke, Martin/Carius, Alexander/Jörgens, Helge** (u. Mitarbeit v. Claudia Koll) 1997: Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern. Herausgegeben von der Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des 13. Deutschen Bundestages. Berlin u.a.: Springer-Verlag.
- Jänicke, Martin/Jörgens, Helge** 1998: National Environmental Policy Planning in OECD-Countries. Preliminary Lessons from Cross-National Comparisons, in: Environmental Politics, Vol. 7, No. 7, No. 2, Summer 1998, pp.27-54
- Jänicke, Martin/Jörgens, Helge** (Hrsg.) 2000: Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit. Berlin u.a.: Springer.
- Jänicke, Martin/ Jörgens, Helge/ Jörgensen, Kirsten/ Nordbeck, Ralf** 2001: Governance for Sustainable Development in Germany. Institutions and Policy-Making. Paris: OECD.
- Jänicke, Martin/ Kunig, Philip/ Stitzel, Michael** 1999: Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn: Dietz
- Jänicke, Martin/ Volkery, Axel** 2001: Persistente Probleme des Umweltschutzes. In: Natur und Kultur, Jg. 2/2, S. 45-59, Wien.
- Jänicke, Martin** 2000: Ecological Modernization: Innovation and Diffusion of Policy and Technology, FFU rep 00-8.
- Jörgensen, Kirsten** 1996: Sonderabfallpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Economica Verlag.
- Jordan, Andrew** 2002: Efficient Hardware and Light Green Software. Environmental Policy Integration in the UK. In: Lenschow, Andrea (ed.) (2002): Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe, London: Earthscan.
- Kern, Kristine** 2000: Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA. Opladen: Leske + Budrich.
- Klimaschutz-Monitor**: Bericht des HLUg zum Erlass I 16 101 d. 08.25-14053/00 des HMULF vom 10. April 2000, Stand: März 2001
- Klockow, S./ Darimont, T.** 1991: Das hessische Programm zum Vollzug des Reststoffvermeidungs- und verwertungsgebotes nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz. In: Abfallwirtschaftsjournal 3, Nr. 3, S. 121-139.
- Lafferty, W[illiam]** 2001: Sustainable Communities in Europe. London: Earthscan.
- Lafferty, William, M./ Eckerberg, Katharina** (Hrsg.) 1998: From Earth Summit to Local Agenda 21. London: Earthscan.
- Lafferty, William M./ Meadowcroft, J.** (Hrsg.) 2000: Implementing Sustainable Development. Oxford University Press.
- Lenschow, Andrea** (Hrsg.) 2002: Environmental policy integration. Greening sectoral policies in Europe. London: Earthscan.
- Malunat, Bernd M.** 1994: Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/94, 9.Dezember 1994, S. 3-12.
- Matthes, Felix. Ch./Pöschk, Jürgen / Wanke, Andreas** u.a. 1997: Energiepolitik Berlin 1990 - 1995. Studie zur Erstellung des 1. Berliner Energieberichts. Im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin.
- Mayntz, Renate** u.a. 1978: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, in: Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Materialien der Umweltforschung, Band 4, Wiesbaden.

- Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Raumordnung des Landes Brandenburg** 2000: Entwicklungsplan für den ländlichen Raum im Land Brandenburg bezogen auf die flankierenden Maßnahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie gem. VO(EG) Nrs. 1257/1999 Art. 35 (1) Förderperiode 2000-2006.
- Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz** (Hrsg.) 1997: Umweltbericht 1996. Mainz.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen** 2001: Sachstandbericht zur Agenda 21 NRW. (unveröffentlichter Vermerk)
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung/ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie** (Hrsg.) 1998: Gemeinsam planen für Berlin und Brandenburg. Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg. Potsdam.
- Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (UVM)** (Hrsg.) 2000: Umweltplan Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (UVM)** 2001: 5-Jahres-Bilanz zur Umsetzung des Generalverkehrsplans 1995. Stuttgart.
- Müller, Edda** 1989: Sozial-liberale Umweltpolitik. Von der Karriere eines neuen Politikbereichs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48/49, 17. November 1989, S.15
- Müller, Edda** 1986: **Innenwelt der Umweltpolitik. Opladen.**
- Müller-Brandeck-Boquet, Gisela** 1993: Von der Fähigkeit des deutschen Föderalismus zur Umweltpolitik, in: Prittwitz, Volker v. (Hrsg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozess, Opladen: Leske und Budrich.
- Müller-Brandeck-Boquet, Gisela** 1996: Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik. Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos-Verlag
- Niedersächsisches Umweltministerium** 1997: Agenda 21 in Niedersachsen Landesprogramm. "Nachhaltige Entwicklung in Niedersachsen. Hannover
- Niedersächsisches Umweltministerium** 1999: Umsetzung der Agenda 21 in Niedersachsen. Bericht der Niedersächsischen Landesregierung an den Landtag (LT-Drs 14/920).
- Nollkaemper, André** 2002: Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law, in: Lenschow, Andrea (Hrsg.): Environmental policy integration. Greening sectoral policies in Europe, London: Earthscan, S. 22-31.
- OECD** 2001: OECD Environmental Outlook. Paris: OECD.
- Pehle, Heinrich**, 1998: Das Bundesministerium für Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik, Wiesbaden.
- Prittwitz, Volker von** (Hrsg.) 1993: Umweltpolitik als Modernisierungsprozess. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik. Opladen: Leske + Budrich.
- Rabe, Barry, G.** 2000: Power to the States: The Promise and Pitfalls of Decentralization. In: Vig, Norman J./ Kraft, Michael E.(Ed.)(2000): Environmental Policy. Washington DC. S. 32-54.
- Resource Renewal Institute** 2001: The State of the States. Assessing the Capacity of States to achieve Sustainable Development through Green Planning. By Eric Siy, Leo Koziol, Darcy Rollins. San Francisco.
- Rosenbaum, Walter, A.** 2000: Escaping the "Battered Agency Syndrome". EPA's Gamble with Regulatory Reinvention. In: Vig, Norman J./ Kraft, Michael E.(Ed.)(2000): Environmental Policy. Washington DC. S.165-189.
- Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)** 2002: Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, Berlin.
- Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)** 2000: Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Referat Grundsatzfragen Umwelt und Landwirtschaft** 2001: Länderberichte zu Nachhaltigkeitsstrategien zur Vorbereitung des Bund-Länderarbeitskreises (BLAK) Nachhaltige Entwicklung am 19./20.9.2001 in Hamburg (unveröffentlichter Vermerk).
- Der Senator für Bau und Umwelt der Freien Hansestadt Bremen** 2001: Länderbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie. Stand 28.9.2001. Bremen. (Unveröffentlicht)
- Der Senat von Berlin** 2000: Landesenergieprogramm Berlin 2000-2003. Abrufbar unter der website: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/klimaschutz/landesenergieprogramm/> (auch Drucksache 14/386)
- Der Senat von Berlin** 1999: Lokale Agenda in Berlin. Mitteilung - zur Kenntnisnahme - an das Abgeordnetenhaus von Berlin. Schlussbericht. Drs. Nr. 13/2593, Nr.13/2597, Nr.13/2831.
- Scharpf, Fritz W.** 1994: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt/Main: Campus Verlag (Theorie und Gesellschaft; Bd.31).
- Scharpf, Fritz W.** 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderband 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 57-83.
- Scharpf, F.W.R., Reissert, B. and Schnabel, F.** 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus. Kronberg: Scriptor.

- Simonis, Udo** (Hrsg.) 1988: Präventive Umweltpolitik. Frankfurt/Main u.a.: Campus Verlag.
- SRU** 2000: Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. Stuttgart.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich** 2001: Das neue deutsche Regierungssystem. Opladen: Leske und Budrich.
- Umweltbehörde Hamburg** 2001: Kursbuch Umwelt. Ziele für ein zukunftsfähiges Hamburg.
- Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern** 2000: Schritte für eine nachhaltige Entwicklung im Umweltbereich in Mecklenburg-Vorpommern, 2. überarbeitete Auflage.
- United Nations General Assembly** 1972: The Results from Stockholm, in: Beiträge zur Umweltgestaltung, Heft A 10, Berlin: E-rich Schmidt Verlag, S. 19 ff.
- Weidner, Helmut** 1991: Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung. Eine vorläufige Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48/89, 17. November 1989, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 16-28.
- Weidner, Helmut** 1999: Umweltpolitik. Entwicklungslinien, Kapazitäten und Effekte, in: Kaase, Max/Schmid, Günter (Hrsg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, WZB-Jahrbuch 1999, Berlin: edition sigma, S. 425-460.
- Zieschank, Roland** 1988: Bodenschutz. Ein Kernelement präventiver Umweltpolitik, in: Simonis, Udo Ernst (Hrsg.): Präventive Umweltpolitik. Frankfurt u.a.: Campus Verlag 1988, S. 245-248.

Interviewpartner

Alphabetische Sortierung der Bundesländer und Interviewpartner.

- Wolfgang Baur**, Ministerialrat, Leiter des Referats "Grundsatzfragen der Umweltpolitik", Ministerium für Umwelt und Verkehr, Baden-Württemberg, Interview am 18. Juni 2001
- Stefan Gloger**, Ministerialrat, Leiter des Referats "Boden", Ministerium für Umwelt und Verkehr, Baden-Württemberg, Interview am 18. Juni 2001
- Dr. Dr. Hans Knauß**, Ministerialrat, Leiter des Referats "Agenda 21, Umweltforum, Nachhaltigkeit in Bildung und Kultur", Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Interview am 19. Juni 2001
- Dr. Robert Schreiber**, Ministerialrat, Leiter des Referats "Nachhaltigkeitsmanagement, Nachhaltigkeit in der Wirtschaft", Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Interview am 19. Juni 2001
- Dr. Andreas Faensen-Thiebes**, Leiter des Agenda-Büros, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Berlin, Interview im Mai
- Maria Krautzberger**, Staatssekretärin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Berlin, Interview vom 28. Juni 2001
- Dr. Frank Beck**, Referat 51, Zentrale Dienste und Grundsatzfragen, Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (MLUR), Brandenburg, Interview am 22. Juni 2001.
- Minister Wolfgang BIRTHLER (SPD)**, Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (MLUR), Brandenburg, Interview am 22. Juni 2001.
- Dr. Arnold Fuchs**, Ministerialdirigent, Leiter der Abteilung 4 - Integrierter Umweltschutz und Nachhaltige Entwicklung, Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern. Interview am 3. Juli 2001.
- Minister Konrad Keller**, Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt, Sachsen-Anhalt, Telefon-Interview am 14. Juni 2001.
- Dr. Frank Hennecke**, stellvertretender Leiter der Abteilung 8 - "Internationale naturwissenschaftliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes" und Leiter des Referates "Allgemeine Fragen des Umweltschutzes", Ministerium für Umwelt und Forsten, Rheinland-Pfalz, Interview am 15. Juni 2001
- Roland Horne**, Leiter der Landeszentrale für Umweltaufklärung, Leiter des Referates Umweltbildung, Ministerium für Umwelt und Forsten, Rheinland-Pfalz, Interview 15. Juni 2001
- Thomas Koch**, Leiter des Referates 121 - "Umweltpolitik und Grundsatzangelegenheiten", Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt, Thüringen, Telefon-Interview am 29.6.2001.
- Elisabeth Wessel**, Regierungsdirektorin, Leiterin des Referats G I 1 - "Allgemeine und grundsätzliche Angelegenheiten der Umweltpolitik, Umweltschutzstrategien", Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Interview am 8. August 2001