

Kapitel 5

Umweltpolitisches Regieren in Deutschland

5.1 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland wird generell zu den Konkordanz- oder Konsensdemokratien gezählt (vgl. Lijphart 1984; Lehmbruch 1991: 311ff.). Diese konsensuale Orientierung zeigt sich an mehreren institutionellen Vorkehrungen, zu der erstens die Art der Regierungsbildung gehört. Ein prägnantes Merkmal ist der Wahlmodus des teilpersonalisierten Verhältniswahlrechts bei der Wahl zum Deutschen Bundestag, das zwar die Wählerpräferenzen klarer als im Mehrheitswahlrecht zeigt, aber bei der Regierungsbildung meist zur Notwendigkeit von Koalitionsregierungen mit mehreren Parteien führt (vgl. Hesse/Ellwein 1992: 201ff.; Rudzio 2000: 195f.; Nohlen 2000). Der Bundeskanzler als Regierungschef verfügt über eine grundgesetzlich gesicherte Machtbasis, so z.B. bei der Auswahl der Minister („Kanzlerprinzip“) und der sogenannten „Richtlinienkompetenz“ (vgl. Rudzio 2000: 283f.; Haungs 1989: 28ff; Hennis 1964). Zudem verfügt er mit dem Bundeskanzleramt über ein ausgesprochen großes organisatorisches Machtzentrum (mit etwa 40 Referaten), das im wesentlichen für die Vorbereitung der Kabinettsitzungen, der Koordination von Ministerien sowie der Vorbereitung von politischen Entscheidungen verantwortlich ist. Von zentraler Bedeutung für die Stellung des Bundeskanzlers ist zudem der Mechanismus des „konstruktiven Misstrauensvotums“, das eine Abwahl des Kanzlers nur ermöglicht, wenn zugleich eine „echte“ neue Mehrheit im Parlament gefunden wird. Allerdings besteht im Kabinett trotz der herausragenden Stellung des Bundeskanzlers ein hoher Abstimmungsbedarf. Der Bundeskanzler wird oft als „gefesselter Riese“ bezeichnet, weil vor allem das „Ressortprinzip“ (das den Ministern die Verantwortlichkeit für ihren Geschäftsbereich zugesteht) als formale und praktische „Schranke“ der Kanzlerdemokratie wirkt (vgl. Hübner 1995: 173f.). Eine weitere zentrale Einschränkung der Kanzlermacht entsteht aus der Abhängigkeit des Bundeskanzlers von Parteibeschlüssen der Koalitionspartner in der Bundesregierung. So werden z.B. Personalentscheidungen bei der Ämterbesetzung bestimmter Ministerposten nicht vom Kanzler, sondern von einem externen Parteigremien oder in Koalitionsausschüssen getroffen, d.h. die Koordination und das Treffen von politischen Entscheidungen findet meist in den Koalitionsausschüssen statt (vgl. Saalfeld 1997). Sowohl in Bezug auf Personen und politische Inhalte herrschen bestimmte traditionelle Pfründe unter der Koalitionspartnern vor, die der Bundeskanzler nur unter hohen Kosten außer Kraft setzen kann. Für die politischen Entscheidungsprozess bedeutet diese Konstellation, dass die Bundesregierung bei ihren Entscheidungen prinzipiell auf Verhandlungsbereitschaft und Konsensbereitschaft angewiesen ist: Das parlamentarische System zwingt die Bundesregierung zumindest zu Verhandlungen mit der Regierungsfraktion (oder den Fraktionen) im Parlament. Der vorherrschende Regierungstypus der Koalitionsregierung verstärkt den Zwang zur Verhandlung, Abstimmung und zugleich Informalisierung von Regierungspolitik (vgl. Manow 1996: 100f).

Auch im Zusammenspiel zwischen Regierung und der Ministerialbürokratie zeigen sich erhebliche Kooperationserfordernisse (vgl. Mayntz 1997; Mayntz/Scharpf 1975). Hierbei spielt vor allem die starke Position der verbeamteten Ministerialbürokratie in Deutschland eine Rolle, die im Kern das Resultat ihrer prinzipiellen Unkündbarkeit ist: Während Politiker vom Wählerwillen und Parteiwillen abhängig sind, kann der Beamte im Ministerium auf eine größere Kontinuität seiner Arbeit und auf den darauf resultierenden Informationsvorsprung bauen, der ihm eine politische Machposition verschafft. Über politische Gestaltungsmacht verfügt die deutsche Ministerialbürokratie vor allem dann, wenn sie die Gelegenheit der öffentlichen Auseinandersetzung und Aufmerksamkeit um ein Thema nutzen kann. Dagegen besitzt der zuständige Minister kaum Möglichkeiten, einen illoyalen oder unliebsamen Beamten zu degradieren oder gar zu entlassen. Seine Personalmacht besteht lediglich darin, den Beamten positiv zu sanktionieren, indem er ihm eine Beförderung in Aussicht stellt.¹⁵³ Parteipolitische Präferenzen scheinen im Zusammenspiel zwischen den Bundesbeamten und ihren Ministern kaum ins Gewicht zu fallen (Mayntz 1997).

Neben diesen internen Verhandlungszwängen ist die Bundesregierung beim Prozess der Gesetzgebung starken Verhandlungszwängen ausgesetzt, die mit der spezifischen institutionellen Ausgestaltung des bundesdeutschen Föderalismus (vgl. Laufer/Münch 1997; Kilper/Lhotta 1996), dem „Verbundföderalismus bzw. „kooperativem Föderalismus“ verbunden sind (Scharpf et al. 1975; Scharpf 1985). Wesentliche Eigenschaft des deutschen Modells ist die Kompetenzverflechtung, die daraus folgende Verschränkung der Staatsfunktionen zwischen Bund und Ländern und damit verbundene geringe individuelle Entscheidungsfähigkeit beider Ebenen. Der Zwang zur Verhandlung und Kooperation zwischen Bund mit und Ländern entsteht im wesentlichen durch die Kompetenzverflechtung zwischen Bund und Ländern und den daraus resultierenden Mitwirkungsrechten der Länder am Gesetzgebungsverfahren (und dem Modell der „Konkurrenzzgesetzgebung“) im Bundesrat. Der Verhandlungs- und Kooperationszwang ergibt sich zudem aus der Tatsache, dass die Bundesländer in der Regel für die Implementation der Bundesgesetze zuständig sind, eine Aufgabe, die sie mit einem vergleichsweise großen Beamtenapparat bewältigen können. Ausschlaggebend für die Zunahme der Kompetenzverflechtung war die Verfassungsreform von 1969, deren Gegenstand in der Hauptsache Verwaltungs- und Finanzierungsaufgaben waren. Die dahinter stehende Idee bestand im wesentlichen in der Schaffung eines Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund und Ländern für die Bewältigung der anstehenden Aufgaben zur Mobilisierung der „Gemeinschaftsaufgaben“ (Art. 91a GG). Geplant waren damit vor allem die Verbesserung der deutschen Agrarstruktur (Vorbereitung auf den Wettbewerb im gemeinsamen europäischen Agrarmarkt), die Verbesserung der Industriestruktur sowie die Bewältigung der „Bildungskatastrophe“. Fritz W. Scharpf (1985) beschreibt in seinem Modell der „Politikverflechtungsfälle“ die funktionalen Defizite von politischen Systemen, in denen die höhere Entscheidungsebene (Bundesregierung) von niedrigeren Entscheidungsebenen (Länderregierungen) abhängig ist und die daraus entstehende Gefahr von strukturell verankerten Selbstblockadesituationen mit der Folge von Innovationsdefiziten und Paralisierungen des politischen Systems. Dabei diene Scharpf vor allem das Feld der bundesdeutschen Bildungsplanung als anschaulichstes Politikfeld, bei der sich die „Politikverflechtungsfälle“ – als Selbstblockierung und Selbstbeschädigung des politischen Systems – manifestiert. Auch wenn der Planungs- und Finanzierungsverbund im Jahr 1980 aufgekündigt wurde, stellt das föderale System der Bundesrepublik immer noch das

¹⁵³ Bei hochrangigen Beamten ab dem Status eines Abteilungsleiters besteht allerdings die Möglichkeit einer zeitweiligen Versetzung in den Ruhestand. Diese Möglichkeit wird von den neuen Regierungen auch regelmäßig genutzt, kann aber aufgrund der Überprüfung durch den Bundesrechnungshof nicht überstrapaziert werden.

Instrumentarium der Politikverflechtung zur Verfügung, wenn es um politische Problemlösungen geht.

Effizienzfeindliche Wechselwirkungen bestehen zudem zwischen dem bundesdeutschen Parteiensystem und der spezifischen Ausgestaltung des Föderalismus (Lehmbruch 1976/1998), da ersteres die Konkurrenzdemokratie begünstigt, während letztere den Prinzipien der Konkordanzdemokratie entspricht. Das Resultat daraus ist eine strukturelle Gegenläufigkeit von institutionellen Regelungssystemen (Lehmbruch 1999) und zwar insbesondere zwischen konkurrenzorientiertem Parteienwettbewerb und verhandlungsorientiertem Bundesstaat. Aus dieser Konstellation ergibt sich ein Wechsel von konkordanzdemokratischen und konkurrenzdemokratischen Phasen, die insbesondere von der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates abhängt (Ismayr 1997: 441). Die Komplexität dieser Konstellation hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten noch erhöht, weil sich der ehemals bipolar strukturierte Parteienwettbewerb zwischen den Volksparteien CDU/CSU und SPD (unter Zuhilfenahme der liberalen „Machtbeschaffungspartei“ FDP) mit den parlamentarischen Wahlerfolgen der GRÜNEN und der sozialistischen PDS in einen multipolaren Parteienwettbewerb gewandelt hat. Verschärft wird die Wettbewerbssituation aufgrund des „permanenten Wahlkampfes“, den die Parteien aufgrund der Vielzahl von Wahlen auf verschiedenen Systemebenen führen muss. Dadurch und durch die generell nachlassende Wählerbindung der großen Parteien hat sich die Parteienkonkurrenz zusätzlich intensiviert, während zugleich die Kompromissfähigkeit zwischen den Parteien nachgelassen hat.

Konkordante Politikelemente ergeben sich in Deutschland aus der Stärke und dem Organisationsgrad der gesellschaftlichen Interessengruppen und ihrer Position im politischen Interessenvermittlungsprozess (Alemann 1989). Die bundesdeutsche Konstellation ist durch einen gemäßigten Korporatismus geprägt, d.h. der geregelten Einbindung und Teilnahme von bestimmten gesellschaftlichen Interessengruppen an der Formulierung und Implementation von politischen Entscheidungen (Streeck 1999). Die durch Konsens und Kompromiss ausgehandelten Politikergebnisse werden von Schmidt (1990; 2000) als Politik des „mittleren Wegs“ umrissen. Dabei sind es insbesondere die großen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften sowie die wichtigen Sozialverbände, die im vorgesetzten Verfahren die Entscheidungsbildung der Regierung in korporatistischer Manier mitgestalten. Während in klassischen Politikfeldern (wie z.B. der Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik) korporatistische Muster der Interessensvermittlung vorherrschen, sind die weniger traditionellen Politikbereiche, die insbesondere aus den neuen sozialen Bewegungen hervorgingen (wie z.B. Frauenpolitik oder Umweltpolitik), durch pluralistische Strukturen der Interessenvermittlung und geringerer Institutionalisierung der Verhandlungsarenen gekennzeichnet (Reutter 2001: 75; 92). Regierung und Verwaltung sind die zentralen Einfallstore und Einflussadressaten für die verbandliche Arbeit, was durch einen hohen personellen Verflechtungsgrad zwischen diesen Akteuren begünstigt wird; Parlamente und Parteien dagegen besitzen für die Verbände eine eher nachrangige Bedeutung. Entscheidend für den Erfolg verbandlicher Arbeit ist die möglichst frühe Beeinflussung des Referentenentwurfs, da dieser – steht er erst einmal in den Grundzügen fest – kaum noch substantiell veränderbar ist. Formelle Anhörungen und Stellungnahmen von Verbänden zu Gesetzesentwürfen gehören ebenfalls zu den Mustern der Interessenvermittlung, sind aber nicht so effektiv wie die genannte frühzeitige Einwirkung auf administrative Akteure.

In der Typologie von Peter J. Katzenstein (1985) erscheint die Bundesrepublik als ein „semi- souveräner Staat“, weil die oben beschriebenen institutionellen Strukturen eine formal starke Bundesregierung dazu nötigen, mit unterschiedlichen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren in Verhandlungen in unterschiedlichen Arenen und auf unterschiedlichen Ebenen zu

kooperieren. Erschwert bis konterkariert wird der verhandlungsorientierte Politiktypus durch einen traditionell intensiven Parteienwettbewerb, der in den vergangenen 20 Jahren noch stärker geworden ist. Regieren in der Bundesrepublik Deutschland zeichnet sich damit vor allem durch den komplexen, institutionell bedingten Wechsel von konkordanten und konkurrenzierenden Politikprozessen aus. Zwar sind langfristige Politikwechsel grundsätzlich möglich und beobachtbar (Schmidt 1992: 219f.), jedoch unter der bundesdeutschen institutionellen Konstellation sehr voraussetzungsvoll und selten.

5.2 Weltwirtschaftliche Offenheit

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt – nach den Vereinigten Staaten – über den zweithöchsten Außenhandelsumsatz der Welt und ihre Wirtschaftskraft gilt im allgemein als exportabhängig (Statistisches Jahrbuch 1999: 259). Diese Abhängigkeit zeigt sich unter anderem am Anteil der Importe und Exporte am Bruttoinlandsprodukt: Im Jahr 1998 betrug der Anteil der Wareneinfuhr am BIP 21,6 %, der Anteil der Warenausfuhr sogar 25 % (ebd. : 260). Zwar vollzog sich über die Hälfte des Außenhandels im Jahr 1998 mit den EU-Mitgliedstaaten (Export 56,4 %; Import 54, 1%), doch ist diese Anteil des Handels seit 1995 rückläufig, während der deutsche Außenhandel mit den Ländern Mittel- und Osteuropas in den vergangenen Jahren an Bedeutung zunahm. Nach der EU ist die nordamerikanische Freihandelszone NAFTA für den deutschen Außenhandel die wichtigste Ländergruppe, gefolgt von den Ländern der europäischen Freihandelszone EFTA. Der geringe Anteil der Außenhandelsquote mit den Länder der ASEAN-Gruppe darf nicht über die außenwirtschaftliche Relevanz des asiatischen Raumes hinwegtäuschen: Die wichtigsten deutschen Handelspartner dort – Japan und China – sind nicht Mitglied dieser Wirtschaftsgemeinschaft südostasiatischer Staaten.

Bei einer tieferen Analyse der Länderstruktur des deutschen Außenhandels (bezogen auf das Jahr 1998) erweist sich, dass etwa 25% des Außenhandelsumsatzes auf die die drei wichtigsten Handelspartner Frankreich, die Vereinigten Staaten und Großbritannien entfallen. Von den insgesamt 220 staatlichen Handelspartner Deutschlands werden fast zwei Drittel des Außenhandelsumsatzes mit den zehn wichtigsten Partnerländern abgewickelt¹⁵⁴, wobei mit den Vereinigten Staaten und Japan nur zwei dieser Länder außerhalb Europas liegen. Das zunehmende Gewicht der mittel- und osteuropäischen Staaten zeigt sich an der Stellung Polens, das auf der Rangliste der wichtigsten Außenhandelspartner im Jahr 1998 Platz 10 einnimmt, sowie an der Tschechischen Republik mit Rang 13 und an Russland mit Platz 15. Von besonderer Bedeutung für die Globalisierungsdiskussion ist die Analyse der Warenstruktur des deutschen Außenhandels, insbesondere der sektorspezifischen Exportquote, denn diese lässt genauere Rückschlüsse zu auf den Grad des wirtschaftlichen Drucks, dem die Branchen im internationalen Konkurrenzkampf ausgesetzt sind.

Betrachtet man die sektorspezifische Exportquote als Maßstab für die Internationalisierung eines Wirtschaftszweiges, so liegt in der Bundesrepublik der Bereich der Kraftfahrzeugindustrie und KFZ-Teile vor dem Maschinenbau, der elektrotechnischen Erzeugnisse und der chemischen Industrie. Aufgrund alternativer Berechnungsverfahren kommt die OECD zum Ergebnis, dass in Deutschland die chemische Industrie die am stärksten internationalisierte Branche ist (OECD 1999: 29ff). Die Internationalisierung dieses Industriezweigs betrifft dabei den inländischen Binnenmarkt und in besonderer Weise die

¹⁵⁴ Diese sind: Frankreich, USA, Großbritannien, Niederlande, Italien, Belgien und Luxembourg, Japan, Schweiz, Österreich, Spanien.

ausländischen Märkte. Fast die Hälfte der Produktion geht in den Export, doch die deutschen Niederlassungen im Ausland produzieren etwa 40% des Outputs, der in diesem Bereich in Deutschland hergestellt wird.

Als stark internationalisierte Branchen gelten weiterhin die Kraftfahrzeugindustrie, die mehr als 75% ihrer Produktion exportiert und zudem in anderen Ländern viele Niederlassungen besitzt. Der Internationalisierungsgrad dieser Branche wird auch dadurch bestätigt, dass auf dem inländischen Markt mehr als 25% von ausländischen Firmen kontrolliert wird. Bei der Computerindustrie zeigt sich ein zweigeteiltes Bild: Deren Internationalisierung erweist sich vor allem im inländischen Markt, da 40% der Produktion von ausländischen Firmen belegt ist. Die Erschließung der ausländischen Märkten dagegen ist noch von einer starken Exportorientierung und weniger von einer Dezentralisierungsstrategie der deutschen Unternehmen geprägt. In der elektrischen und elektronischen Maschinenindustrie ist die Internationalisierung auf dem heimischen und den ausländischen Märkten fast gleichrangig, während sie in der erdölverarbeitenden Industrie auf dem inländischen Markt stärker internationalisiert ist.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die deutsche chemische Industrie und die Kraftfahrzeugindustrie im internationalen Vergleich einen hohen Internationalisierungsgrad besitzt. Im Mittelfeld dieser Wertung befinden sich Branchen wie die Textilindustrie und die Kunststoffindustrie und das Schlusslicht bilden dann vor allem „*low-technology*“-Sektoren wie die Holz- und Papierverarbeitende Industrie sowie die Ernährungsindustrie. Gleichet man die Ergebnisse zwischen dem sektoralen Internationalisierungsgrad und der sektoralen Umsatzstärke ab, so wird klar, dass sich die besonders umsatzstarken industriellen Branchen auch durch einen hohen Internationalisierungsgrad auszeichnen.

Auch bei den ausländischen Direktinvestitionen, ebenfalls ein Indikator für Weltmarktoffenheit, lässt sich in Deutschland ein starkes Wachstum verzeichnen. So übertrafen die Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in der Bundesrepublik im Jahr 1999 mit 42,9 Mrd. € den Zufluss im Jahr 1998 (19,6 Mrd. €) um etwa 150% (BDI 2000). Zugleich verringerte sich das Minus in der deutschen Direktinvestitionsbilanz deutlich. Im ersten Halbjahr des Jahres 2000 betrug die Höhe der deutschen Direktinvestitionen nach Zahlen der Deutschen Bundesbank bereits 62 Mrd. €. Die Investitionsdynamik ausländischer Firmen in Deutschland ist besonders hoch, denn die 202 Mrd. € an ausländischem Investitionskapital, die allein im ersten Halbjahr 2000 nach Deutschland flossen, übertreffen das Gesamtergebnis für das Jahr 1999 um das Vierfache (BDI 2000).

Die dargestellten empirischen Daten und Trends zeigen, dass die außenwirtschaftliche Verflechtung der deutschen Industrie unterschiedlich ist: Besonders niedrigen Verflechtungsgrade wie jene in der Textilindustrie stehen sehr hohe wie in der Chemie- und Kraftfahrzeugbranche gegenüber. Diese Branchen gehören zu den besonders wichtigen Sektoren für die Leistungskraft der deutschen Wirtschaft. Die Hauptrolle für die Direktinvestitionen spielt für die deutsche Wirtschaft die Europäische Union. Für die These, dass im Zuge der Globalisierung die deutsche Wirtschaft aus Standortgründen abwanderte, gibt es keine signifikanten Daten (Jungnickel 1996: 316). Die Schwerpunkte der deutschen Direktinvestitionen liegen ebenfalls in den Industrieländern und nur 7% davon gehen in „typische Verlagerungsländer“ (Hey/Schleicher-Tappeser 1998: 27; Jungnickel 1996: 311; Härtel et al. 1995). Dies liegt im wesentlichen daran, dass Produktionsverlagerungen in der Regel nicht als Standortflucht fungieren, sondern als Strategie der Markterschließung.

5.3 Umweltsituation

Die geographische Lage, die politische Situation und die ökonomische Struktur Deutschlands bringen spezifische Umweltprobleme mit sich, die generell größere Anstrengungen in der Umweltpolitik als in anderen Ländern erfordern (Jänicke/Weidner 1997: 133).¹⁵⁵ Ausschlaggebend für diese Situation sind Faktoren wie der hohe Industrialisierungsgrad mit einem großen Anteil umweltintensiver Produktion, die starke Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, die große Bevölkerungsdichte, das dichte Transportnetz, das hohe und weiter wachsende Verkehrsaufkommen, das lange Küstengebiet, die Vielzahl angrenzender Staaten sowie die große Anzahl grenzüberschreitender Flüsse (OECD 2001; Jänicke 1997).

In den 1970er und 1980er Jahren prägte vor allem die zunehmende Luftverschmutzung durch Schadstoffe wie SO₂, CO und NO₂ die öffentliche Debatte. Ursächlich für diese Entwicklung waren im wesentlichen die hohe Energieproduktion und der hohe Treibstoffverbrauch, die zu einer Verschlechterung des Luftzustandes in Ballungsgebieten sowie zu schwerwiegenden Schäden bei Pflanzen und Bäumen führten. Die spezifische Problematik der geographischen Mittellage Deutschlands zeigte sich dabei exemplarisch, denn die Bundesrepublik erwies sich dabei sowohl als Importeur grenzüberschreitender Luftverschmutzungen (in der Hauptsache aus Osteuropa) sowie als bedeutender Problemverursacher und Exporteur (insbesondere von SO₂). Öffentlich wirksam wurde diese Entwicklungen durch die damaligen umweltpolitischen Schlüsselbegriffe „Smog“ und „Waldsterben“.

Weiterer Anlass zu großer Besorgnis bot die Verschmutzung von Flüssen und Seen durch Industrie und Haushalte (insbesondere wegen hoher Nitrat- oder Phosphorbelastungen und Schwermetallbelastungen) und zwar vor allem aufgrund der hohen Sichtbarkeit des Problems, das sich symbolisch und öffentlichkeitswirksam an der Verschmutzung des Rheins festmachen ließ. Ein weiteres Thema von hoher Symbolkraft, das insbesondere in den 1980er Jahren den umweltpolitischen Diskurs dominierte, war die friedliche Nutzung der Kernenergie. Deutlicher wurden in dieser Zeit umweltrelevante Probleme wie die sachgerechte Lagerung und Entsorgung von Haushaltsmüll, Industrieabfall und Gefahrenstoffen, wobei vor allem letztere durch mehrere Unfälle in der Chemieindustrie die Risiken der Industriegesellschaft in der öffentlichen Wahrnehmung erkennbar machten.

Insgesamt kann die Entwicklung der Umweltsituation in Deutschland in den 1990er Jahren als positiv bewertet werden, was sich unter anderem an der „Entkopplung des Wirtschaftswachstums von der Entwicklung der Emissionen einer ganzen Reihe bedeutender Schadstoffe“ widerspiegelt (OECD 2001: 3). So bescheinigt die OECD der deutschen Umweltpolitik einerseits „erhebliche Verminderungen der Emissionen“ bei wichtigen Luftschadstoffen, deutliche Verbesserungen bei der Qualität von Oberflächengewässern, eine prinzipiell erfolgreiche Abfallreduzierungs politik und auch beträchtliche Erfolge im Naturschutz und der Bewahrung der Biodiversität (vgl. dazu: Sau-Gutachten 2000).

Andererseits erkennt und beschreibt die OECD weiterhin große Defizite und entsprechende Herausforderungen bei den Umweltproblemen: Angefangen beim Umweltmedium Luft herrscht nach Meinung der Experten dringender Handlungsbedarf aufgrund der nach wie vor hohen Intensität von CO₂-Emissionen (die lediglich dem OECD-Durchschnitt entsprechen) sowie einer hohen bodennahen Ozonbelastung. Kritisch gesehen wird zudem die Zunahme

¹⁵⁵ Vgl. dazu die Studien des Umweltbundesamtes 1994, 1999; 2000a OECD 1993, 2001; SRU 1994, 1996, 1998, 2000.

der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen in den vergangenen Jahren, der auch mit dem Trend zu leistungsstärkeren Kraftfahrzeugen und gesteigener Mobilität zu tun haben dürfte, aber auch die Ausnahmeregelungen von der Ökosteuer bzw. die staatlichen Subventionierungen beim Brennstoff Kohle.

Beim Umweltmedium Wasser werden insbesondere die „die Fälle diffuser Verschmutzungen“ von Grundwasser und Fließgewässern durch Nitrate als problematisch erachtet (OECD 2001: 7). Kritisiert wird ebenso die mangelnde Einhaltung internationaler Abkommen zum Schutze der Nordsee sowie die zunehmende Anzahl von Hochwässerschäden, die laut Bericht auf eine „mangelnde Abstimmung zwischen Wasserwirtschaft, Verkehrspolitik und Naturschutz hindeutet“ (OECD 2001: 7). Das Umweltmedium Boden leidet laut OECD-Bericht insbesondere unter der hohen Bevölkerungsdichte und der intensiven wirtschaftlichen Betätigung (OECD 2001: 9). Siedlungs- und Industriebebauung, sowie die Zerstückelung der Landschaft durch den Bau von Verkehrswegen sind die Hauptfaktoren für die Gefährdung dieses Umweltmediums. Im Gutachten des Umweltrates wird zusätzlich davor gewarnt, dass die natürlichen Bodenfunktionen durch einen starken Eintrag von Nähr- und Schadstoffen, Bodenerosion und durch Altlasten beeinträchtigt werden (SRU Gutachten 2000). Trotz der Erfolge im Naturschutz sind die Probleme im Bereich der Biodiversität erheblich, was sich unter anderem daran zeigt, dass Deutschland zu jenen Staaten in Zentraleuropa mit dem höchsten Anteil an mehreren Roten Listen bedrohter Arten gehört (OECD 2001: 9). Beim Thema Abfall wird insbesondere die suboptimale Wirtschaftlichkeit der Abfall- und Recycling-Systeme moniert und dazu die Modernisierung von Deponien angemahnt (OECD 2001: 8; zu einer genaueren Bewertung vgl.: SRU Gutachten 2000).

Bei der Betrachtung des Energieverbrauchs zeigt sich generell, dass der Energieverbrauch der privaten Haushalte im Jahr 1998 (bezogen auf den volkswirtschaftlichen Gesamtenergieverbrauch) etwa 29% ausmacht, während der Verbrauch der Wirtschaftsbereiche bei 71% liegt (Statistisches Bundesamt 2000: 9).¹⁵⁶ Einen besonders großen Anteil beim Energieverbrauch verzeichnen dabei die Energieversorgungsindustrie mit 27%, die Chemische Industrie (14,8%), die Metallherzeugung und -verarbeitung (7,6%) und das übrige Produzierende Gewerbe mit 11,7%. Zusammen mit der Land- und Forstwirtschaft kommt der gesamte sekundäre Sektor auf einen Energieverbrauch von 78,2% im Vergleich zu 21,8% der gesamten Dienstleistungen. In der Langfristperspektive offenbart sich allerdings ein interessanter Trend: Vom Jahr 1991 bis zum Jahr 1998 hat sich der Energieverbrauch in der gesamten Produktion zurückentwickelt (-3,4%), während der Energieverbrauch des Dienstleistungssektors (8,5%) in derselben Zeit zugenommen hat. In der Gesamtrechnung war der Energieverbrauch zwischen 1991 und 1998 um 13,5% rückläufig, volkswirtschaftlich besonders auffällig dabei der Rückgang in der chemischen Industrie um 18,8%, aber auch die Zunahme im Kohlenbergbau um 16,9% und in der Kokerei und Mineralölverarbeitung um 33,6%.

Auf der Seite der Schadstoffemissionen lässt sich folgendes Bild skizzieren: Bei den Emissionen von Kohlendioxid (CO₂), die ein maßgeblicher Einflussfaktor für den Treibhauseffekt und das damit verbundene Klimawandelproblem darstellen, gingen die direkten Emissionen zwischen 1991 und 1998 in der Gesamtrechnung um 9,3% zurück. Leichten Steigerungen bei den privaten Haushalten (+0,4) steht eine Reduktion um 12,1% bei den Wirtschaftsbereichen entgegen. Innerhalb der Wirtschaftsbereiche erreicht wiederum das produzierende Gewerbe die Spitzenstellung bei den CO₂-Emissionen: Im Jahr 1998 verbuchte dieser Sektor 541 Millionen Tonnen an CO₂-Emissionen für sich, der Dienstleistungssektor

¹⁵⁶ Umweltökonomische Gesamtrechnungen

dagegen nur 112 Millionen Tonnen und die privaten Haushalte 112 Millionen Tonnen an CO₂-Emissionen.¹⁵⁷

Im Fazit lässt sich zum einen festhalten, dass industrielle wirtschaftliche Aktivitäten trotz des Trends zur Tertiarisierung in Deutschland immer noch einen beträchtlichen Beitrag zur Bruttowertschöpfung leisten. Besonders wertschöpfungsstarke Industriezweige wie z.B. die chemische Industrie oder die KFZ-Industrie werden zudem von international bzw. global agierenden Unternehmen geprägt, die sich aufgrund von Fusions- und Markterschließungsstrategien zu multinationalen Unternehmen entwickelt haben. Zum anderen hat die umweltökonomische Darstellung gezeigt, dass der industrielle Sektor in Deutschland einen erheblichen Anteil an den Umweltbelastungen hat.

5.4 Umweltpolitische Strategien und Dynamiken in Deutschland

5.4.1 Umweltpolitische Entwicklung

Die Anfänge der Umweltpolitik als Aufgabe staatlichen Handelns lassen sich in Deutschland bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen, wobei vor allem die Preußische „Allgemeine Gewerbeordnung“ von 1845 als Markstein zum Schutz des Menschen und der Umwelt als Reaktion auf die Zunahme industrieller Gefahren betrachtet wird (vgl. Klopfer 1998: 73), weil mit ihr „ein erster institutioneller Rahmen für Genehmigungsverfahren potentiell umweltschädigender Anlagen geschaffen wurde“ (Mieck 1989: 216). Umweltpolitische Gesetzgebung in Deutschland hat damit ihren Ursprung im Gewerberecht. Der Schwerpunkt dieser frühen Umweltpolitik lag auf dem Gesundheitsschutz und auf dem Schutz des Eigentums, das sich in der Nähe der Emissionsquellen befand (Weidner 1995: 6). Allerdings kam es in diesen frühen Jahren des Umweltschutzes nicht zur Bildung von öffentlichen umweltpolitischen Institutionen (ebd.).

Das Politikfeld Umwelt als eigenständiger Politikbereich existiert in Deutschland – wie in vielen anderen Industriestaaten – erst seit Ende der 1960er Jahre.¹⁵⁸ Dies hat vorwiegend mit der Dominanz wirtschaftlicher Fragen und dem Themas des Wiederaufbaus in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zu tun. Erst zu Beginn der 1960er Jahre wurde die steigende Umweltverschmutzung als öffentliches Thema entdeckt, insbesondere als Reaktion auf die Umweltprobleme im traditionell hochindustrialisierten Bundesland Nordrhein-Westfalen (ebd.). Parteipolitisch betrachtet, waren es die Sozialdemokraten, die sich als erste Partei dieses Themas annahmen und öffentlich unterstützen. Typisch für diese ersten umweltpolitischen Gehversuche war Willy Brandts berühmt gewordene Formulierung aus dem Jahr 1961: „Der Himmel über der Ruhr muss wieder blau werden“. In den 1970er Jahren gewann die Umweltpolitik auch in der Wahrnehmung einer breiteren westlichen Öffentlichkeit zunehmend an Einfluss durch internationale Konferenzen wie der ersten internationalen Umweltkonferenz in Stockholm im Jahr 1972¹⁵⁹ und den Bericht von Dennis Meadow über die „Grenzen des Wachstums“. Im Vordergrund der umweltpolitischen Diskussionen dieser Zeit stand vor allem die Ausbeutung von begrenzten natürlichen

¹⁵⁷ Praktisch vernachlässigenswert hier der Ausstoß des Primärsektors mit 10 Millionen Tonnen an CO₂-Emissionen.

¹⁵⁸ Zum internationalen Vergleich der Institutionalisierung von Umweltpolitik siehe: Jörgens 1996 : 59ff.

¹⁵⁹ Stockholmer Umweltkonferenz der UNO mit Verabschiedung der Stockholmer Deklaration.

Ressourcen und die Debatten über „sinnlich“ wahrnehmbare Umweltschäden wie die Verschmutzung von Seen, Flüssen und Wäldern.

Die Geburtsstunde einer eigenständigen Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bildete die Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, in der die sozial-liberale Koalition unter Willy Brandt die politische Lösung von Umweltproblemen als eine der zentralen Staatsaufgaben festlegte.¹⁶⁰ Am 6. Juli 1970 folgte der administrative Kapazitätsaufbau mit der Bildung des Kabinettsausschusses für Umweltfragen, am 17. September 1970 wurde das Sofortprogramm der Bundesregierung beschlossen, das den Beginn der planmäßigen Umweltgesetzgebung darstellt (Müller 1986; Pehle 1998). Die Festlegung der Umweltpolitik als Staatsaufgabe erfolgte nicht auf öffentlichen Druck, sondern die Initiative entstammte dem politischen-administrativen System selbst (Jänicke/Weidner 1997: 136). Dass die Entstehung der deutschen Umweltpolitik nicht als Reaktion auf eine gesellschaftliche Mobilisierung zu erklären ist, lässt sich auch daran zeigen, dass die Presseberichterstattung über umweltpolitische Fragen den Aktivitäten der Bundesregierung nicht vorausging, sondern ihr folgte. Zudem war die deutsche Umweltpolitik zu Beginn ihrer Entwicklung vorrangig ein Importprodukt, da deren Thematisierung von der beginnenden umweltpolitischen Staatstätigkeit in anderen Ländern, insbesondere von den USA stimuliert wurde (Müller 1986: 53; Weidner 1995: 8).¹⁶¹ Die zentralen Anstöße gingen dabei vor allem von den gesetzgeberischen und institutionellen Initiativen in den USA aus, wie z.B. der Gründung der *Environmental Protection Agency* oder der Verabschiedung des *National Environment Protection Act* (ebd.). Die Entstehung der staatlichen Umweltpolitik in Deutschland bezeichnet Helmut Weidner deshalb als „Ergebnis einer staatlichen Autogamie“ oder als „*inside initiative*“ (Weidner 1996).

Die sozial-liberale Regierung hat im Zeitraum zwischen 1969 bis 1982 die politische Initiative für das neue Politikfeld Umweltschutz ergriffen und dieses dann „institutionell und inhaltlich ausdifferenziert“ (Müller 1986: 45). Diese Zeitspanne lässt sich inhaltlich in drei Phasen gliedern, wovon die erste (1969-1974) vor allem von einer „’autonomen’ Umweltpolitik mit einem starken Gewicht der Verwaltung“ sowie von einem breiten gesellschaftlichen und politischen Konsens getragen wurde (ebd.). Die Akteurkonstellation war in dieser Phase relativ übersichtlich und geprägt von einem aktiven Staat und einer passiven Haltung der Industrie (Jänicke et al 1999: 34).¹⁶² Allerdings fehlte es der Umweltpolitik an einem ministeriellen Machtzentrum, da dem verantwortlichen Ressort, dem Bundesministerium des Inneren (BMI), die Fachaufgabe „Umweltschutz“ lediglich in der Koordinierungs- und Programmformulierungsfunktion zugesprochen wurde und nicht in der federführenden Leitung (ebd.: 95).¹⁶³ Trotz dieser schwachen Kompetenzausstattung gelang es in dieser Zeit, die grundlegende Umweltgesetzgebung mit einem stark medial ausgerichteten Rechtsinstrumentarium auf den Weg zu bringen (Jänicke et al. 1999: 34). Dazu zählt insbesondere das Benzin-Blei-Gesetz von 1971, das Abfallbeseitigungsgesetz (1972), das Bundes-Immissionsschutzgesetz (1974) und der Anleitung zur Reinhaltung der (TA Luft) aus dem Jahr 1974 (Jänicke/Weidner 1997: 138).

¹⁶⁰ Mit Ausnahme der punktuellen Umweltgesetzgebung des Wasserhaushaltsgesetz von 1957, Atomgesetz von 1959 und einigen Landesgesetze aus den 1960er Jahren.

¹⁶¹ So deklarierte Präsident Johnson im Jahr 1965 als vorrangiges nationales Ziel eine Umwelt, „that is pleasing to the senses and healthy to live in“. Im Jahr 1970 erfolgte der Aufbau einer eigenständigen umweltpolitischen, administrativen Struktur mit dem „*National Environmental Policy Act*“, der Installierung des „*Council on Environmental Quality*“ und der „*Environmental Protection Agency*“. Zur präzisen Rekonstruktion der Geschichte deutscher Umweltpolitik, vgl.: Müller 1986: 45 ff.

¹⁶² Zur Einteilung der Entwicklungsphasen vgl. Jänicke et al. (1999: 34f).

¹⁶³ Aus der Perspektive des internationalen Vergleichs lässt sich die institutionelle Entwicklung der Umweltpolitik in drei Phasen einteilen: Erste Phase (1967-1970) als „Initialphase“, die zweite Phase (1971-1979) als jene der „institutionellen Konsolidierung“ sowie die dritte (seit 1980) als Phase der „nachholenden Institutionalisierung“ (Jörgens 1996: 95 ff.).

Im Jahr 1971 setzte die Bundesregierung das erste offizielle Umweltprogramm ein, dessen Richtlinien bis heute als modern und innovativ gelten (Weidner 1995: 10). Zu den zentralen Elementen des Programms gehören die Forderung nach internationaler Kooperation im Umweltschutz, der Förderung des öffentlichen Umweltbewusstseins sowie der öffentlichen Unterstützung von umweltgerechter technologischer Innovation. Der damalige Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher verdeutlichte für die Bundesregierung die präventive Funktion der Umweltpolitik, die nicht nur auf bereits eingetretene Schäden reagieren solle, sondern deren Ziel vielmehr die Verhinderung von Umweltschäden durch Vorsorge und politische Planung sei.¹⁶⁴ Darüber hinaus wurde von der Bundesregierung die Notwendigkeit der kooperativen Dimension in der Umweltpolitik betont: Erfolgreiche staatliche Umweltpolitik hänge in besonderem Maße davon ab, ob es der Politik gelinge, die Verwaltung, die Industrie und die Wissenschaft in das frühe politische Planungsstadium miteinzubeziehen (ebd.). Für die nachhaltige Bedeutung dieses Umweltprogramms spricht auch, dass sich aus ihm die drei zentralen Prinzipien der deutschen Umweltpolitik herauskristallisierten: Das Vorsorgeprinzip, das Kooperationsprinzip und das Verursacherprinzip, wobei sich das Vorsorgeprinzip zum eigentlichen Leitprinzip entwickelte (Weidner 1995: 10 f.).

Die darauf folgende Phase der Umweltpolitik (1974–1978) war von einem ersten Entwicklungsbruch und Stagnation gekennzeichnet, da die beginnende Ölkrise einen Stimmungswandel und eine Rückwendung hin zu ökonomischen Themen, insbesondere zur wirtschaftlichen Krisenbewältigung einleitete. Diese Entwicklung führte zu einer ambivalenten Situation: Einerseits wurde in dieser Phase die Umweltpolitik mit neuen staatlichen Gesetzgebungen weiter konkretisiert, so z.B. mit der Schaffung des Naturschutzgesetzes und des Wasserhaushaltsgesetz im Jahr 1976. Andererseits verursachte der zunehmende ökonomische Druck ein Abklingen der umweltpolitischen Anstrengungen und Initiativen, was sich insbesondere in der Umweltschutzpraxis zeigte, in welcher der Ansatz der Schadstoffumverteilung („Politik der hohen Schornsteine“) und die „*end-of-pipe*“-Maßnahmen im Gewässerschutz (Jänicke et al 1999: 34) dominierten. Dieser Stillstand bewirkte eine erste öffentliche Politisierung des Politikfeldes, die sich im wachsenden gesellschaftlichen Protestpotential und der Gründung der wichtigsten umweltpolitischen Bewegungen abbildete (Petschow/Dröge 1999: 24f.). Damit einher ging ein Prozess der „Befreiung des Umweltschutzes von der wirtschaftlichen ‚Umklammerung‘“ (Müller 1986: 45).

In der Zeit der Ölkrise bildete sich auch die erste wahrnehmbare Debatte über die Bedrohung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft durch Umweltschutzmaßnahmen heraus (Petschow/Dröge 1999: 25.), eine frühe Vorwegnahme der Globalisierungs- und Standortdebatte der 1990er Jahre. Das für die Umweltpolitik einschneidende politische Ereignis bildete dabei die „Konferenz von Gymnich“ im Juni 1975, die vom Kanzleramt organisiert und unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchgeführt wurde (Müller 1986: 97f.). Auf dieser Konferenz beschwerten sich sowohl die Vertreter der Industrie als auch die Vertreter der Gewerkschaften über die umweltpolitischen Regulierungen, die aus ihrer Sicht arbeitsplatzfeindlich wirkten und etwa 50 Milliarden DM an Investitionen in Deutschland verhinderten. Dem damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt gelang es nach der Konferenz, sein Kabinett von der Notwendigkeit einer Reduzierung der umweltpolitischen Ambitionen zu überzeugen.

Dass die deutsche Umweltpolitik trotz dieses Rückschlags eine erfolgreiche Fortsetzung fand, wird im Schrifttum mit zwei Faktoren erklärt: Zum einen mit dem geschickten Taktieren

¹⁶⁴ Vgl. Bundestags-Drucksache 6/2710.

der für die Umweltpolitik zuständigen Ministerialbeamten im BMI,¹⁶⁵ zum anderen mit der wachsenden Anzahl und Bedeutung der umweltpolitischen Interessengruppen und der „grünen“ Bewegungen (Müller 1986: 97f.). Der Erfolg dieser Bewegungen erwies sich vor allem daran, dass es ihnen gelang, Themen von hoher Symbolkraft wie z.B. die Kernenergie oder das „Waldsterben“ auf die politische Agenda zu bringen und massenmedial zu verbreiten, wohingegen die etablierten Parteien die Auseinandersetzung über die Umweltpolitik nicht aufnahmen (ebd.: 114).

Die dritte Phase (1978-1982) war von der Rückkehr der umweltpolitischen Dynamik und der damit verbundenen Erweiterung des umweltpolitischen Handlungsspielraums geprägt (Weidner 1995: 13). Diese Redynamisierung des Politikfelds stand in engem Zusammenhang mit den parlamentarischen Wahlerfolgen der „Grünen“ und einer zunehmenden umweltpolitischen Politisierung und Konfliktbereitschaft zwischen den Parteien (Müller 1986: 142f.). In den darauf folgenden Jahren erreichte die Umweltpolitik vor allem wegen des symbolischen Charakters und der medialen Vermittelbarkeit des Themas „Waldsterben“ (Mez 1995: 173 ff.; Holzberger 1993; vgl. Link 1988: 284), später aufgrund des Reaktorunfalls in Tschernobyl sowie des Unfalls im Chemiekonzern Sandoz eine bisher nicht erreichte gesellschaftliche Aufmerksamkeit und politische Durchsetzungskraft. Die Stärkung spiegelte sich zum einen in dem politischen Druck, der von Umweltschutzorganisationen auf verschmutzende Industrien und Branchen ausging, zum anderen in einer zunehmenden Akzeptanz des Umweltthemas in den Medien. So konnte im Jahr 1978 der Dachverband für Umweltschutz (BBU) schon auf etwa 1000 Mitgliedsverbände und 1,5 Millionen Mitglieder verweisen, zudem gründeten sich im Jahr 1977 erstmals „grüne“ und „bunte“ Listen, die bei den 1978 stattfindenden Landtagswahlen in Niedersachsen 3,9% („Grüne Liste Umweltschutz“) und in Hamburg 3,5% („Bunte-Liste-Wehrt Euch“) der Stimmen verbuchen konnten (Raschke 1993: 894ff.). Vorläufiger Höhepunkt dieser Entwicklung war der Einzug der im Jahr 1980 gegründeten Partei „Die Grünen“ (5,6% Stimmenanteil) in den Deutschen Bundestag im Jahr 1983 (ebd.).

Der soziale Protest der Umweltbewegungen und der parlamentarische Erfolg der „Grünen“ führte in den frühen 1980er Jahren dazu, dass auch die etablierten Parteien das Thema Umweltschutz programmatisch stärker berücksichtigten (Weidner 1995: 15). Eine Veränderung der Einstellung gegenüber Umweltschutzziele ließ sich ebenfalls bei den Gewerkschaften sowie bei Industrie und Wirtschaft beobachten: Umweltschutzregulierungen wurden nicht mehr ausschließlich als Kostenfaktor, sondern auch unter Gewinnaspekten betrachtet. Zur gleichen Zeit bildete sich mit der Umweltschutz-Industrie ein neuer Industriezweig in Deutschland aus (Sprenger 1979).

Zur Überraschung vieler Skeptiker brachte der Regierungswechsel im Jahr 1982 kein signifikantes Nachlassen bei den umweltpolitischen Ambitionen, sondern die neue angetretene konservativ-liberale Regierung setzte vielmehr auf Kontinuität, was sich insbesondere an ihrer stringenten Luftreinhaltepolitik zeigte. So wurde die für die Luftreinhaltung bedeutsame „Großfeuerungsanlagenverordnung“ (GFAVO) von 1983, an der sich die sozialliberale Regierung fast fünf Jahre abgearbeitet hatte, vom damaligen Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann nach nur knapp neun Monaten Amtszeit durchgesetzt (Mez 1995: 172 ff.). Diese Verordnung stellte die damals weltweit strengste anlagenbezogene Emissionsregulierung dar, die auch für andere Länder Modellcharakter hatte (ebd.). Dass die damalige Regierung diese Verordnung trotz der Gegnerschaft der einflussreichen Versorgungsunternehmen durchsetzen konnte, mag damit zu tun haben, dass

¹⁶⁵ Nach Ansicht von Hartkopf (1986) gab es Anzeichen dafür, dass hohe Beamte des BMI die Schaffung des *Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umwelt* (BBU) im Jahr 1972 unterstützt haben sollen, um einen gesellschaftlichen Bündnispartner für ihre Politik zu gewinnen.

das Verhältnis zwischen der konservativen Regierung und der Industrie generell weniger konfliktuell ist, sondern vielmehr von gegenseitiger Kooperation getragen wird (Jänicke et al 1999: 34). Nach langen Jahren des Widerstands gegen die GFAVO seitens der großen Versorgungsunternehmen, änderte sich deren Haltung gegenüber den Zielen der Luftreinhaltepolitik in erheblichem Maße: Ziel war nun durch freiwillige Verpflichtungen Deutschland zum führenden europäischen Staat im Bereich des Umweltschutzes zu machen (Mez 1995: 184).

Die nationalstaatlichen Erfolge in der Umweltpolitik in der Luftreinhaltepolitik förderten zugleich die umweltpolitischen Aktivitäten der Bundesregierung auf europäischer und internationaler Ebene. Beispielhaft dafür ist die von der Regierung im Jahr 1984 initiierte Multilaterale Umweltkonferenz in München, auf deren Tagesordnung eine verbesserte internationale Koordination zur Bekämpfung des „Sauren Regens“ und der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung stand (Weidner 1995: 13). Auch auf der Ebene der europäischen Gemeinschaft erwies sich die Bundesregierung als Schrittmacher für eine verbesserte Luftqualität, so z.B. mit dem im Frühjahr 1983 eingereichten Vorschlag für eine neue und strengere EG-Richtlinie bei den Kraftfahrzeugemissionen.¹⁶⁶ Hintergrund dieser Initiative war die Tatsache, dass sich das Thema Waldsterben zum einem Hauptthema im Bundestagswahlkampf 1983 entwickelte und die Bundesregierung umweltpolitische Aktivität demonstrieren wollte (Holzinger 1995: 192f.). Die Initiative der deutschen Regierung orientierte sich programmatisch an den sogenannten „US-83-Standards“, die auf das „US-Clean-Air-Act-Amendment“ von 1970 zurückgingen. Darin wurde das Ziel formuliert, dass der durchschnittliche Schadstoffausstoß in Kraftfahrzeugen bis ins Jahr 1983 um 90% (gemessen am Ausgangsjahr 1970) reduziert werden sollte, was von der US-amerikanischen Fahrzeugindustrie zwar große Anstrengungen in ihren Forschungs- und Entwicklungszentren erforderte, aber letztlich durch die Entwicklung der 3-Wege-Katalysator-Technologie erreicht wurde (ebd.).¹⁶⁷ Mit dieser deutschen Initiative begann einer der längsten umweltpolitischen Konflikte in der Geschichte der Gemeinschaft, allerdings auch eine Erfolgsgeschichte, denn die Initiative endete letztlich mit der Einführung der europäischen Kraftfahrzeug-Richtlinie (Richtlinie 89/458/EWG) von 1989 (ebd.).¹⁶⁸ Insgesamt spiegelte sich die zunehmende Bedeutung des Umweltthemas spiegelte in der regen bundesdeutschen Umweltgesetzgebung: Dies gilt zumindest teilweise für das Chemikaliengesetz (1980), aber insbesondere die Großfeuerungsanlagen-Verordnung (1983), die novellierte TA Luft (1986), das Gesetz zur Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (1986), das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081) und das im Jahr 1996 in Kraft getretene Kreislaufwirtschaftsgesetz.

Mit der deutsch-deutschen Wiedervereinigung und der einsetzenden wirtschaftlichen Krise zu Beginn der 1990er Jahre veränderten sich die umweltpolitischen Handlungsbedingungen,

¹⁶⁶ Die grundlegende Richtlinie für Kraftfahrzeugemission stammt aus dem Jahr 1970 (EG 70/220) und wurde mehrfach modifiziert.

¹⁶⁷ Insbesondere das Beispiel Japan zeigte, dass ehrgeizige Ziele selbst in kurzer Zeit erreichbar sind, denn eine der amerikanischen Verordnung vergleichbare Initiative wurde in Japan im Jahr 1972 verabschiedet und schon 1976 implementiert (Holzinger 1995: 193).

¹⁶⁸ Unterstützt wurde die bundesdeutsche Initiative von Dänemark und der Niederlande, später auch Griechenland, während vor allem Großbritannien, Frankreich und Italien die Initiative bekämpften. Insbesondere die Autoindustrie dieser Länder stellte sich gegen die Initiative, weil sie befürchtete, dass die deutsche Autoindustrie aufgrund ihres Vorsprungs in der Katalysatortechnologie mit der Einführung einer solchen Richtlinie einen Wettbewerbsvorsprung erhalten könnte. Die deutsche Autoindustrie unterstützte zwar nicht die Regierungsinitiative, zog aber die Einführung der strengeren Standards der Einführung eines generellen Tempolimits auf deutschen Straßen deutlich vor. Die opponierenden Staaten hielten der deutschen Regierung deshalb vor, dass sie die ökologischen Argumente nur als Vorwand dazu benutzen wolle, die ökonomischen Interessen der deutschen Autoindustrie zu befördern (Holzinger 1995: 193ff; vgl. Weidner 1995: 14).

zum einen wegen der massiven umweltpolitischen Altlasten der ehemaligen DDR, zum anderen aufgrund der verschärften ökonomischen Situation (Weidner 1995: 7). Obwohl das Politikfeld Umwelt noch relativ jung ist und nicht wenige Autoren den umweltpolitischen Anliegen seit Beginn der 1990er Jahre eine zurückgehende Durchsetzungsfähigkeit attestieren und diese Entwicklung mit der Globalisierung verbinden (vgl. Petschow/Dröge 1999: 25), gehört die Umweltpolitik heute zu den etablierten Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland. Fasst man unter diesem Aspekt die Entwicklungslinien der deutschen Umweltpolitik kurz zusammen, wird einerseits deutlich, dass die Bedeutung der Umweltpolitik nachgelassen hat und zeitweise hinter die ökonomischen Prioritäten zurücktritt. Dies relativiert sich aber andererseits vor dem Hintergrund, dass die Dominanz der Umweltpolitik in den 1980er Jahren außergewöhnlich hoch war.

5.4.2 Institutioneller Wandel: Umweltrechtliche Entwicklung und institutionelle Restrukturierung der umweltpolitischen Administration

Wie Matthias Schmidt-Preuss betont, ist das deutsche Umweltrecht mehrdimensional, weil es eine nationale, europäische und internationale Grundlage besitzt, die zum Verständnis alle in Rechnung gestellt werden müssen (Schmidt-Preuss 2000). Generell kann man konstatieren, dass allein aufgrund der großen Anzahl der gesetzlichen Regelungen auf Bundes- und Länderebene das Umweltschutzrecht der Bundesrepublik zu einem der komplexesten Rechtssysteme für den Umweltschutz weltweit gehört (Jänicke/Weidner 1997: 138). Auf nationalstaatlicher Ebene ist zuerst hervorzuheben, dass für die Umweltpolitik aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik mehrere Gebietskörperschaften verantwortlich sind. An erster Stelle steht hier prinzipiell der Bund, der bei entsprechender Gesetzgebungskompetenz die Umweltpolitik normiert, während die Bundesländer und die Kommunen (im Sinne ihres Selbstverwaltungsrechts, Art. 25 GG) für den Vollzug sorgen. Bei den Bundesgesetzen handelt es sich in der Form oft um allgemeine Verwaltungsvorschriften (wie bei der TA Luft oder der TA Siedlungsabfall), die als vollzugssteuernde Vorgaben betrachtet werden, aber der Zustimmung des Bundesrates bedürfen (Art. 84, Abs. 2 GG.).

Über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (Art. 71 und 73 GG) verfügt der Bund in den Bereichen Luftverkehr und Bundeseisenbahnen. Diese Bereiche sind zwar umweltrelevant, fallen aber in den Kompetenzbereich des Bundesverkehrsministeriums. Bei Vorhaben dieser Art ist nur die Zustimmung des Bundestags erforderlich. Im Katalog der Konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 und 74 Abs. 1 GG.) ist die bundesstaatliche Kompetenz für die Bereiche Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Abfallbeseitigung, Bodenrecht, Strahlenschutz und friedliche Nutzung der Kernenergie enthalten. Die vom Bund vorgelegten Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Auf dieser Grundlage formulierte der Bund z.B. das Bundes-Immissionsschutzgesetz, das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, das Bundes-Bodenschutzgesetz und das Atomgesetz. Unter den Bereich der bundesstaatlichen Rahmengesetzgebung (Art 75 Abs. 1 GG) fallen dagegen die Zuständigkeit für Naturschutz, Landschaftspflege, Raumordnung und Wasserhaushalt, die z.B. die Grundlage für den Erlass des Naturschutzgesetzes und des Wasserhaushaltsgesetzes bilden. Der Unterschied zwischen diesen beiden Gesetzgebungskompetenzen bildet die zulässige Regelungsdichte im Verhältnis von Bund und Ländern.

5.4.2.1 Regionale Differenzierung: Die umweltpolitische Kompetenz der Bundesländer und das umweltpolitische Zusammenspiel von Bund und Bundesländern

Während die Maßgaben der konkurrierenden Gesetzgebung dem Bund das Primärrecht auf den legislativen Zugriff zugesteht, so dass er die Materie einer Vollregelung unterziehen kann,¹⁶⁹ gibt bei der Rahmengesetzgebung der Bund bloß den Rahmen vor, dessen Ausführung dann den Ländern unterliegt. Nach diesen Maßgaben haben die Länder z.B. eigene Natur- und Wasserschutzgesetze erlassen. Die Relevanz der Vollzugsdimension von Bundesgesetzen zeigt sich beispielsweise bei der Umsetzung des Atomgesetzes, die den Ländern untersteht („Bundesauftragsverwaltung“). Der Bundesminister überprüft dabei die Ausführung der Gesetze durch die Länder und kann, wenn er mit der Umsetzung nicht einverstanden ist, Weisungen an die jeweiligen Landministerien erteilen. Der umweltpolitische Einfluss der Bundesländer rührt aber, wie schon dargestellt, auch aus der Zustimmungspflichtigkeit der meisten Bundesgesetze durch die Länderkammer, wie z.B. bei der Novellierung der Verpackungsverordnung.¹⁷⁰ Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates erstrecken sich jedoch nicht nur auf Gesetzesvorhaben, sondern in der Mehrheit der Fälle ebenfalls auf Rechtsvorschriften und Verwaltungsverordnungen (Müller-Brandeck-Boquet 1996: 128).

Das wichtigste Instrument zur Koordination zwischen Bund und Ländern ist die Umweltministerkonferenz (UMK), die seit 1973 existiert (Pehle 1998: 205f). Die für die Umweltbelange zuständigen Länderminister und der Bundesumweltminister treffen sich in der Regel halbjährlich zur Beratung und zum Meinungsaustausch. Pehle beschreibt die Entstehung der UMK als „Tauschgeschäft“ zwischen Bund und Ländern: „Getauscht wurde in diesem Fall die Mitwirkung des Bundes an der Selbstkoordination der Länder gegen deren Beteiligung an der internationalen Umweltpolitik“ (ebd.: 206). Der UMK vorgeschaltet ist (seit 1986) wiederum die Konferenz der Amtschefs (ACK), die der Vorbereitung der Beschlussfassung auf Länderebene dient (Pehle 1998: 206). Innerhalb der UMK gibt es mehrere, spezielle Beratungsgremien, die in der UMK-Geschäftsordnung als „Institutionen der Zusammenarbeit der Fachverwaltungen von Bund und Ländern“ fungieren. Dazu gehören z.B. der Bund/Länder-Arbeitskreis Chemikalien, der Bund/Länder-Arbeitskreis Energie und Umwelt oder der Bund/Länder-Arbeitskreis für steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes. In diesen Arbeitsgruppen befinden sich in der Regel die Referatsleiter bzw. Referenten der Länderministerien und des BMU, deren Aufgabe darin besteht, die Umweltministerkonferenzen vorzubereiten (ebd.).

Ebenfalls zur Vorbereitung der UMK, aber auch zur Koordination zwischen den Ländern dienen spezielle Länderarbeitsgremien wie die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), der Länderausschuss für Immissionsschutz (LAI) und die Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA). Wegen der Vorbereitungsfunktion für die UMK nehmen an den Konferenzen dieser Gremien oftmals Vertreter der Bundesregierung teil. Diese Gremien und die genannten Bund/Länder-Arbeitsgruppen bilden „das Fundament des Kooperationsprinzips“ in der Bundesrepublik (Müller-Brandeck-Bouquet 1996: 160). Wie die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften sind ihre Pendanten auf Landesebene reine Beamtengremien, in die 17 Experten aus Bund und Ländern, meist auf Referatsleiterebene, entsandt werden. Die institutionelle Organisation der Umweltpolitik bleibt allein den Ländern überlassen. Dies zeigt sich am signifikantesten am unterschiedlichen Zuschnitt der Landesministerien für Umwelt:

¹⁶⁹ Die Bundesländer können im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung so weit tätig sein, wie der Bund keine entsprechenden Regelungen aufstellt.

¹⁷⁰ Vgl. BT-Drs. 14/6072.

So sind z.B. in Baden-Württemberg die Bereiche „Umwelt und Verkehr“ in einem Ministerium zusammengefasst, in Bayern die Bereiche „Landschaftsentwicklung und Umweltfragen“ und in Brandenburg die Sektoren „Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung“. In Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern gibt es dagegen „reine“ Umweltministerien, während in Berlin der Bereich Umwelt in die Zuständigkeit der Senatsverwaltung „Stadtentwicklung“ fällt. Den jeweiligen Ministerien untergeordnet sind in der Regel die – je nach ministeriellem Zuschnitt – entsprechenden Landesoberbehörden wie z.B. eine Landesanstalt für Umweltschutz oder ein Landesamt für Wasserwirtschaft. Danach folgen dann die Landesmittelbehörden, d.h. die unterschiedlichen Regierungspräsidien, die wiederum über eigene Umweltämter verfügen können.

Wie dargestellt, ist die deutsche Umweltpolitik geprägt von den unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. In der Gründungsphase der Umweltpolitik in Deutschland hatte die Bundesregierung versucht, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Bund in allen Umweltschutzbereichen zu erhalten, um eine effektive Umweltpolitik betreiben zu können (Müller 1986: 83f, Pehle 1998: 1999).¹⁷¹ Mit der Forderung nach Vollkompetenz scheiterte die Bundesregierung am Widerstand des Bundesrates, der laut Fabritius (1977: 77) ganz allgemein „Angst vor weiterer Zentralisierung“ hatte. Dies mag damit zu tun haben, dass im Rahmen der Finanzverfassungsreform von 1969, bei der dem Bund schon Kompetenzerweiterungen zu Ungunsten der Länderkompetenzen zugestanden wurden (Scharpf 1991), eine große Sensibilität für Zugeständnisse unter den Landespolitikern herrschte.

Die Beantwortung der Frage, inwieweit die Länder ihren Gesetzgebungsspielraum nutzen, ist in der Literatur umstritten. Während Pehle (1998: 203) davon spricht, dass in der deutschen Umweltpolitik einen Trend zur Unitarisierung und damit eine „bundespolitische Dominanz in der Umweltgesetzgebung“ existiert, argumentiert Müller-Brandeck-Boquet (1996: 148) mit der These von der „föderalen Renaissance“ in der Umweltpolitik. Wohl haben zu Beginn der Umweltpolitik die Länder ihren umweltpolitischen Spielraum nicht ausgenutzt, was vor allem an der Furcht der Länderregierungen vor Wettbewerbsnachteilen durch „regionale Unterbietungsstrategien“ (ebd.) hing. Wie Müller-Brandeck-Boquet (1998: 148f.) weiter ausführt, hat es aber seit Mitte/Ende der 1980er Jahre eindeutige Akzentverschiebungen im umweltpolitischen Verhalten der Länder gegeben, die u. a. zu folgenden bemerkenswerten umweltpolitischen Vorstößen: Der Erhebung einer Abgabe auf Sondermüll, die durch die Landesregierung von Baden-Württemberg im Jahr 1991 initiiert wurde und zu Nachahmungen in Hessen (1991), Niedersachsen (1992), Bremen 1993 und Schleswig-Holstein (1993) führte. Allgemein lässt sich sagen, dass die Länder vor allem in Bereichen wie Abfallmanagement und bei der Regulierung von Politiken, die einen hohen Verwaltungsaufwand benötigen, ihre Handlungskompetenzen auszuweiten versuchen (OECD 2001a). Auch bei der verfassungsrechtlichen Grundlage des Umweltschutzes gibt es Beispiele für die Nutzung von Handlungsspielräumen und Vorreiterrollen: So hatte Bayern im Jahr 1970 mit dem Ministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen das erste Umweltministerium in Europa gegründet und im Jahr 1984 nahm Bayern als erstes Bundesland den Umweltschutz als Staatsziel in die Verfassung auf.

¹⁷¹ Vgl. BT-Drs. 6/2170 vom 14.10.1971.

5.4.2.2 Die administrative Institutionalisierung der Umweltpolitik auf bundespolitischer Ebene

Auf der ministeriellen Ebene kam es in der Bundesrepublik zuerst nicht zur Gründung eines eigenen Umweltschutzministeriums,¹⁷² sondern zu einer Umorganisation der Kompetenzen: So entschied die sozial-liberale Koalition im Jahr 1969 die Abteilung „Wasserwirtschaft, Reinhaltung der Luft, Lärmbekämpfung“ vom Bundesgesundheitsministerium in das Bundesinnenministerium (BMI) zu verlegen. Gegen den ursprünglichen Plan des Bundeskanzlers Brandt, die Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege aus dem Kompetenzbereich des Landwirtschaftsministeriums (BML) hinaus und in das BMI einzugliedern, verblieb diese Aufgabe aufgrund der Intervention des damaligen Ressortleiters Josef Ertl beim BML. Eine weitere Kompetenzverlagerung veranlasste die SPD/FDP-Regierung im Jahr 1972 mit der Eingliederung der Bereiche Reaktorsicherheit und Strahlenschutz in das BMI, das allerdings zum Tausch dafür seine Raumordnungsaufgaben an das Bundesministerium für Bau (BMBau) abtreten musste (Müller 1986: 57).

Generell problematisch an dieser Konstellation war, dass die Fachaufgabe „Umweltschutz“ dem BMI lediglich in der Koordinierungs- und Programmformulierungsfunktion zugesprochen wurde, aber nicht in der federführenden Leitung. Die umweltpolitischen Kompetenzen lagen damit verstreut über verschiedene Ressorts, so dass kein umweltpolitisches Gravitationszentrum entstehen konnte. Allerdings gliederte das BMI dieses Machtvakuum durch eine geschickte Politik aus, die insbesondere darin bestand, Sachverstand und Informationsvorsprung aufzubauen sowie geeignete Koalitionspartner wie z.B. mit der Gründung des Rates der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) und des Umweltbundesamtes (UBA) zu schaffen oder die Umweltverbände zu unterstützen (Müller 1986: 96). Die Art der Institutionalisierung von umweltpolitischen Gremien und des Aufbaus umweltpolitischer Administrationskapazitäten machte deutlich, dass sowohl die Einrichtung des Rates der Sachverständigen für Umweltfragen im Jahr 1971 als auch die Gründung des Umweltbundesamtes im Jahr 1974 vom Einfluss der amerikanischen Vorbilder geprägt war (Jänicke/Weidner 1997: 137). Im Gegensatz zum amerikanischen Modell („US Environmental Protection Agency“) verfügt das deutsche Umweltbundesamt nicht über Gesetzgebungsvorbereitungs- und Implementationskompetenzen, also nicht über Regulierungsfunktionen, sondern seine Aufgaben sind beschränkt auf die Umweltforschung, der Sammlung und Veröffentlichung von Umweltdaten, sowie auf die Beratung der zuständigen Ministerien (Blinzler 1992: 418ff.). Diese institutionelle Ausgestaltung muss aber nicht notwendigerweise auf eine Schwäche umweltpolitischer Institutionalisierung deuten, denn sie besitzt den Vorteil der weitgehenden Unabhängigkeit von tages- und parteipolitischen Zwängen (Knoepfel 1993: 10 ff.).

Ähnlich verhält es sich mit dem 1971 (durch den Erlass des Bundesinnenministers) gegründeten Rates der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), dessen Hauptaufgabe in der periodischen Begutachtung der Umweltsituation und deren Entwicklungstendenzen in Deutschland besteht. In dieser Funktion trägt er zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen umweltpolitisch verantwortlichen Instanzen und in der Öffentlichkeit bei. Über die Zusammenfassung der Umweltsituation hinaus soll der Rat auch Lösungsmöglichkeiten für Konflikt- und Problemlagen, wie sie in Wissenschaft, Wirtschaft und Politik diskutiert werden, bewertend darstellen. Die Unabhängigkeit dieses Gremiums erweist sich daran, dass es nur an diesen grundsätzlichen Auftrag gebunden, aber sonst in seiner Tätigkeit keiner

¹⁷² Wie z.B. in Bayern, wo am 8.12.1970 auf Beschluss des Landtages das erste Umweltministerium auf Landesebene eingerichtet wurde.

Weisung unterworfen ist, woraus folgt, dass er prinzipiell in der Wahl seiner Beschäftigungsfelder frei ist (vgl. Bruns 1998).¹⁷³

Bei der Institutionalisierung von Beratungsgremien ist die mögliche personelle Verflechtung von Politik und Wissenschaft generell problematisch, da sie zu gewollten oder ungewollten Abhängigkeiten führen kann und damit auch die Funktion des Gremiums unterminieren würde. Tatsächlich lässt sich die Unterscheidung zwischen Wissenschaft und Politik nur idealtypisch aufrechterhalten, realiter sind beide Systeme oft miteinander verflochten (Jörgens 1996: 65). Im Fall des SRU wird diese Verflechtungsgefahr jedoch reduziert durch die Bestimmung, dass seine Mitglieder weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wissenschaftlichen Instituts, angehören dürfen.¹⁷⁴ Zwar kommt der wissenschaftlichen Beratung keine strategische Schlüsselposition im Regierungsprozess zu, aber die Einrichtung wissenschaftlicher Beratungsgremien kann dazu führen, dass die Informationstätigkeit nicht mehr allein vom politisch-administrativen System bestimmt wird und dass sich die Regierenden mit den Erkenntnissen der Wissenschaft sowohl beschäftigen als auch deren Ablehnung öffentlich legitimieren müssen (Jörgens 1996: 66).¹⁷⁵ Dieser Einfluss zeigte sich z.B. bei der Veröffentlichung des Umweltgutachtens von 1978, das öffentlichkeitswirksam auf die Implementationsdefizite der bundesdeutschen Umweltpolitik aufmerksam machte. Mit diesem Gutachten gelang es dem SRU, das politisch-administrative System darauf zu verpflichten, die weiteren Umweltprogramme und -gesetze stärker unter dem Kriterium des Vollzuges zu betrachten (ebd.).

Eine prinzipiell ähnliche Funktion hat der aufgrund eines gemeinsamen Erlasses vom 8. April 1992 geschaffene „Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen“ (WBGU).¹⁷⁶ Alle zwei Jahre (vor 2001 jedes Jahr) übergibt dieses Expertengremium dem Bundeskabinett ein Gutachten mit Handlungs- und Forschungsempfehlungen zur Bewältigung globaler Umwelt- und Entwicklungsprobleme. Die Schaffung dieser Institution darf durchaus als Reaktion auf und nationale Anpassungsstrategie an globale Umweltproblemlagen betrachtet werden, wobei das Gremium öffentliche Aufmerksamkeit insbesondere mit seinen Studien zur Wasserwirtschaft und Abwasserproblematik erreichte.¹⁷⁷

Hauptakteur in der deutschen Umweltpolitik ist das im Jahr 1986 gegründete Bundesumweltministerium, dessen Schaffung in unmittelbarem Zusammenhang mit der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl, aber auch der Verseuchung des Rheins durch den Chemiekonzern Sandoz stand (Weidner 1995: 19ff).¹⁷⁸ Es ist seitdem innerhalb der Bundesregierung federführend verantwortlich für die Umweltpolitik des Bundes. Seine Funktionen bestehen im Kern in der Vorbereitung von Rechtsnormen, der Implementation umweltpolitischer Programme, der Festlegung von Umweltstandards, der Repräsentation auf internationaler Ebene sowie in der Beratung und Finanzierung von Forschung (Bruns

¹⁷³ Er kann jedoch zur Abgabe von Sondergutachten zu bestimmten Themen im Einzelfall aufgefordert werden.

¹⁷⁴ Zudem dürfen die Mitglieder auch nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes, der Gewerkschaft oder des Arbeitgeberverbandes sein, noch dürfen sie im Jahr vor ihrer Berufung eine solche Position innegehabt haben.

¹⁷⁵ Zum Einfluss der Wissenschaft auf politische Entscheidungen für den internationalen Bereich: Haas 1990.

¹⁷⁶ Der Erlass zur Einrichtung des WBGU wurde 1992 unterschrieben vom damaligen Bundesumweltminister Töpfer und Bundesforschungsminister Riesenhuber. Eine Änderung trat durch den Errichtungserlass vom 25.10.2000 ein, unterschrieben von den jetzigen Amtsinhabern Trittin (BMU) und Bulmahn (BMBF). Der Bericht des WBGU erscheint aufgrund der Änderung nun nicht mehr jedes Jahr, sondern alle zwei Jahre und wird nun nicht mehr gemeinsam von den beiden Ministerien betreut, sondern abwechselnd.

¹⁷⁷ „Eine letzte Oase“, in: Die Zeit vom 05.03.1998; „Wissenschaftlicher Beirat ‚Globale Umweltveränderungen‘ setzt Zeichen“, in: Korrespondenz Abwasser 1995, Vol, 42, Nr. 11.

¹⁷⁸ Helmut Weidner spricht hier pointiert vom „Tschernobyl-Effekt“. Die Entwicklungsgeschichte des BMU findet sich bei Pehle (1998: 34ff) genau beschrieben.

1998).¹⁷⁹ Das BMU kann zudem eigene Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erlassen. Zum Geschäftsbereich des Bundesumweltministeriums gehören außerdem drei nachgeordnete Bundesbehörden: Das Umweltbundesamt, das Bundesamt für Naturschutz (gegründet 1993) sowie das Bundesamt für Strahlenschutz (gegründet 1989), die als weitere zentrale Akteure der bundesdeutschen Umweltpolitik zu nennen sind und neben den EU-Einrichtungen sowie den Landes- und Kommunaleinrichtungen deren institutionelles Fundament bilden (Jänicke/Mez 2000: 602). Insbesondere mit der Schaffung dieser Institutionen ist prinzipiell ein weiterer, beachtlicher umweltpolitischer Kapazitätsaufbau geleistet worden, was andere Ministerien wiederum dazu veranlasst hat, spezielle umweltpolitische Kompetenzen und Spiegelreferate aufzubauen und in ihren Apparat zu installieren.

Strukturell problematisch, so ein Teil der Kritik an der „Bauweise“ des BMU, erscheint bei dessen Gründung sein „additiver Charakter“ (Reiche/Krebs 1998: 1218f.): Das Umweltministerium wurde als zusätzliches Ministerium geplant, das die eigentlichen umweltschädigenden Bereiche wie Landwirtschaft, Verkehr, Bauen und Energie nicht integriert (ebd.). Allerdings wäre wohl aufgrund des institutionellen Eigeninteresses der Ministerialbürokratie und der parteipolitischen Interessen eine Integration dieser Bereiche in ein neues Ministerium politisch kaum durchsetzbar gewesen. Wie Pehle (1998: 39f.) erläutert, hätte z.B. die damals beabsichtigte Integration des Bereiches Raumordnung in das BMU vermutlich zur Auflösung des gesamten Ressorts für Städtebau geführt, das damals vom CSU-Politiker Oscar Schneider geführt wurde. Eine zweite Kompetenzabtretung – neben derjenigen des BMI – wollte man der CSU aber nicht zumuten. Zudem entsprach die Gründung und der Aufbau des Ministeriums einem „historischen Prozess, der nicht planmäßig nach einem bestimmten Konzept oder orientiert an übergeordneten strukturellen Maßstäben von statten ging“ (Bruns 1998: 427). Zwar gab es im Umfeld des Bundeskanzlers schon im Jahr 1985 Pläne für eine Reorganisation des Kabinetts verbunden mit der Gründung eines eigenen Umweltministeriums (Pehle 1998: 34), doch der Reaktorunfall von Tschernobyl veranlasste die damalige Regierung, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, nicht zuletzt um den Wahlerfolg der bevorstehenden Landtagswahl in Niedersachsen nicht zu gefährden (Pehle 1998: 36). Dass das gesamte Organisationssystem der Umweltpolitik, d.h. die Struktur aus Ministerium, Bundesbehörden, den Expertengremien und den Bund-Länder-Gremien keinem „Masterplan“ entspringt und keine in sich schlüssige Lösung ist (ebd.), erklärt Pehle (1998) mit Verweis auf die Erkenntnis von Theodor Eschenburg (1964: 36), der schon 1964 diagnostizierte „dass die Änderung der Regierungsorganisation [...] nicht nach institutionellen und sachgerechten, sondern nach momentanen partei- und verhandlungstaktischen Bedürfnissen erfolgt und zu erheblichen Störungen der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit führt.“ Es waren damit insbesondere situative und parteipolitische Faktoren, die für den Zuschnitt des neuen Ministeriums verantwortlich waren.

Eine weiterer Kritikpunkt, der schon vor und während der Institutionalisierungsphase geäußert wurde, betraf die Gefahr der mangelnden politischen Tauschkraft des neuen Ministeriums mit der Folge einer geringen Verhandlungsmacht und einer schlechten interministeriellen Position (zusammenfassend: Müller-Brandeck-Boquet 1996: 166; vgl. Müller 1986: 535ff.). Die Selbsteinschätzung der Ministerialbürokratie des Umweltressorts bestätigt diese Annahme, da sie ihre ressortübergreifende Gestaltungsmacht und Konfliktfähigkeit – mit Ausnahme der Abteilung Reaktorsicherheit und Strahlenschutz (RS) – für eher gering hält (Pehle 1998: 71). Die Restriktionen, denen das BMU prinzipiell unterliegen kann, stammen entweder aus einer mangelnden finanziellen Ausstattung des

¹⁷⁹ Zur ausführlichen rechtlichen Kompetenzbeschreibung des BMU und seiner angeschlossenen Behörden vgl. Bruns 1998.

Hauses oder der schlechten machtpolitischen Positionierung gegenüber anderen Ministerien oder gar gegenüber den Interessenvertretung der Industrie (Müller-Brandeck-Boquet 1996: 167). Ob diese Handlungseinschränkungen wirklich „gewaltig“ sind und dem Wirtschaftsministerium samt seiner Klientel generell eine Vetoposition zukommt, wie Gisela Müller-Brandeck-Boquet meint, ist nicht unumstritten. Prinzipiell gilt für den interministeriellen Abstimmungsprozess, dass die Programmentwicklung innerhalb der Regierung weitgehend dezentral organisiert ist, was die entsprechenden Fachreferate zur „Selbstkoordination“ zwingt (Scharpf 1993). Auffällig ist jedoch, dass trotz grundsätzlicher und formaler Gleichstellung der Ministerien die Ministerialbürokratie des BMU ein erhebliches Defizit bei der rechtzeitigen Information und der Beteiligung an umweltrelevanten Fachpolitiken der anderen Ressorts beklagt (Pehle 1998: 79).¹⁸⁰ Während die zahlreichen Interviews, die Heinrich Pehle im Jahr 1994 im BMU geführt hat, eher ein düsteres Bild vom interministeriellen Koordinierungsprozess zu Ungunsten des BMU zeichnen, wurde die Durchsetzungsfähigkeit der Umweltpolitik im Jahr 2001 in der Ministerialbürokratie trotz ihrer „Bremsfunktion“ generell als gut eingeschätzt, obwohl oder weil sie zum ersten mal vom kleineren Koalitionspartner, den „Grünen“ vertreten wird. Begründet wird diese verbesserte Position zum einen mit der Koordination der Umweltpolitik über die Ressortabstimmung und dem wöchentlichen, interministeriellen Ausschuss, der aufgrund der „Querschnittsklausel“ (Art. 174 EGV, ex-Art. 130r und zusätzlicher Stärkung durch Art. 6 EGV, ex-Art. 3c) stattfindet, zum anderen mit der Programmatik der neuen Regierung, die sich im Koalitionsvertrag auf das Thema „Ökologische Modernisierung“ festgelegt hat.

Auf parlamentarischer Ebene existiert zudem seit 1986 der Ausschuss des Deutschen Bundestages für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Seine Arbeit besteht im wesentlichen in der federführenden Beratung aller in den Bundestag eingebrachten umweltpolitischen Vorlagen. Der Ausschuss hat auch die Möglichkeit, Vorlagen mit Umweltbezug, bei denen andere Ausschüsse federführend sind, mitberatend oder gutachterlich tätig zu sein. In jüngster Zeit hat das Parlament insbesondere mit den beiden Enquete-Kommissionen in der 12. und 13. Legislaturperiode – „Schutz des Menschen und der Umwelt“ – einen erheblichen Einfluss auf die Debatte und Ausgestaltung einer zukünftigen Nachhaltigkeitspolitik genommen (OECD 2001a). Außerdem haben alle politischen Parteien, die im Bundestag vertreten sind, mittlerweile einen umweltpolitischen Arbeitskreis, wobei allerdings nur die SPD und Bündnis 90/Die Grünen fraktionseigene Arbeitsgruppen zur nachhaltigen Entwicklung geschaffen haben (ebd.). Trotz der starken Beteiligung an der deutschen Nachhaltigkeitskonzeption wird aber kein Parlamentarier an dem neu gegründeten „Nationalen Rat für Nachhaltige Entwicklung“ beteiligt sein, was die parlamentarischen Einflussmöglichkeiten für die geplante Nachhaltigkeitsstrategie deutlich beeinträchtigen dürfte (ebd.).

Die zum jetzigen Zeitpunkt jüngste institutionelle Innovation in der Umweltpolitik stellt die Schaffung eines „Rates für Nachhaltige Entwicklung“ dar. Auf Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat der Deutsche Bundestag auf seiner Sitzung am 20. Januar 2000 zugestimmt, einen Rat für nachhaltige Entwicklung einzusetzen, was im Sommer 2000 mit einem Kabinettsentschluss abgesegnet und am 21.02.2001 vollzogen wurde.¹⁸¹ Anlass für diesen Beschluss gab nicht zuletzt die Entscheidung der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York im Jahr 1997 („Earth Summit Rio+5“), allen Staaten, die noch keine nationale Nachhaltigkeitsstrategie umgesetzt haben, eine Frist bis zur Rio-Nachfolgekonferenz in

¹⁸⁰ Davon ausgenommen, so Heinrich Pehle, ist wiederum die Fachabteilung RS, die von den anderen Ressorts als „potentiell starker Partner“ wahrgenommen wird.“ (1999: 77).

¹⁸¹ BT-Drs.. 14/1470; vgl. Pressemitteilung der Bundesregierung 75/01.

Johannesburg im Jahr 2002 zu setzen. Die Aufgabe des Gremiums besteht vor allem in der Beratung eines noch einzurichtenden neuen interministeriellen Staatssekretärsausschusses zur nachhaltigen Entwicklung, der Ausarbeitung einer nationalen Strategie der Nachhaltigkeit und der Wahrnehmung des gesellschaftlichen Dialoges. Das mittlerweile etablierte „Green Cabinet“, das aus Staatssekretären von zehn Ministerien besteht und vom Chef des Bundeskanzleramtes geleitet wird, stellt einen weiteren wichtigen Schritt zur ressortübergreifenden Koordination dar.

Im internationalen Vergleich gehört die Bundesrepublik mit der beabsichtigten Institutionalisierung eines nationalen Nachhaltigkeits- bzw. Umweltplans zu den Spätstartern (vgl. zu den Planungsvarianten nationaler Umweltpolitik: Jänicke/Jörgens 1998; Jänicke/Jörgens 2000). Diese Verzögerung ist deshalb umso interessanter, weil es schon seit 1991 die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum „Schutz des Menschen und der Umwelt“ gab, deren Aufgabe darin bestand, auf Grundlage eines parteiübergreifenden Konsens Empfehlungen zu einer Politik der nachhaltigen Entwicklung auszuarbeiten (vgl. Fülgraf 2000: 205), d.h. in der Bundesrepublik existierten im Prinzip schon sehr früh Anstrengungen, eine Nachhaltigkeitspolitik voranzutreiben. Ausgearbeitete Vorschläge zur nachhaltigen Entwicklung gab es bis Anfang des Jahres 2002 allerdings nur in Form eines „Entwurfs eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms“, das auf Grundlage der Ergebnisse von sechs Arbeitskreisen¹⁸² noch unter der Ägide der ehemaligen Umweltministerin Angela Merkel entstand und im Jahr 1998 veröffentlicht wurde (BMU 1998). Martin Jänicke (2000a: 3) bescheinigt diesem Programmentwurf zwar eine beachtliche Zielstruktur, kritisiert aber zugleich seine mangelnde Verbindlichkeit. Nach der Veröffentlichung dieses Entwurfs wurde das Programm vorerst nicht mehr weiterverfolgt, weil die damalige Umweltministerin Angela Merkel nicht die Unterstützung des Kabinetts und des Kanzleramtes für dieses Programm erhalten hatte (Hustedt 2000: 171). Allerdings hat auch die rot-grüne Regierung, angetreten mit dem Anspruch der „ökologischen Modernisierung“, lange gebraucht, bis sie den Nachhaltigkeitsrat tatsächlich einsetzen konnte. Obwohl die Koordinierung dieses Vorhabens vom Kanzleramt selbst durchgeführt wurde, verlief sie lange Zeit „dilettantisch“, da Kanzleramtsminister Frank Steinmeyer dafür keine Kapazitäten mehr frei hatte.

5.4.2.3 Der Wandel der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Umweltpolitik: Die Debatte um den Grundgesetzartikel 20a

Während in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 (Artikel 150) von einem „eigenständigen Naturschutzrecht“ (Klöpfer 1998: 86) die Rede ist, findet sich im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland weder eine explizite Verpflichtung der Regierung die Umwelt zu schützen noch ein Recht der Bevölkerung auf eine gesunde Umwelt. Die verfassungsrechtliche Grundlage für den Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland bilden zwei Artikel des Grundgesetzes: Zum einen der Artikel 2 (Absatz 2 GG), in dem das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit verankert ist und der mit dem Kalkar I-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 08.08.1979 auch für die Umweltpolitik Anwendung fand.¹⁸³ Die darin formulierte Schutzpflicht des Staates erstreckt sich auf das „Horizontalverhältnis um den Streit zwischen zwei Privaten“ (Schmidt-Preuss 2000: 583),

¹⁸² Die zusammengesetzt waren aus etwa 130 Vertretern von Wirtschafts-, Umwelt- und Verbraucherverbänden, Gewerkschaften, wissenschaftlichen Institutionen sowie Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden (Schuster 2000: 156).

¹⁸³ BVerfGE 49, 89.

d.h. im Falle eines Streites zwischen einem Anlagenbetreiber und einem gestörten Nachbarn „darf der Staat nicht passiv zusehen, wenn die Emissionen zu Gesundheitsschädigungen führen würden“, sondern er muss mittels Gesetzgebung oder verwaltungstechnischer Anordnung dem Schutzbedürfnis des beeinträchtigten Dritten Rechnung tragen (Schmidt-Preuss 2000: 584). Allerdings unterliegt die staatliche Schutzpflicht generell dem „Gestaltungsspielraum des demokratisch legitimierten Gesetzgebers für das ‚Ob‘ und ‚Wie‘ einer Regelung“ (ebd.),¹⁸⁴ wobei grundsätzlich das „Evidenzkriterium“ gilt.¹⁸⁵

Die zweite verfassungsrechtliche Grundlage für die Umweltpolitik bildet das Staatsziel „Umweltschutz“ (Art. 20a GG), das von der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) von Bundestag und Bundesrat als neue Verfassungsnorm in ihrem Ende 1993 vorgelegten Abschlußbericht empfohlen und im Jahr 1994 in das Grundgesetz aufgenommen wurde.¹⁸⁶ In der Formulierung dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung verwandt, garantiert der Artikel: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ Vorausgegangen war dieser verfassungsrechtlichen Institutionalisierung des Umweltschutzes in das Grundgesetz ein seit den 70er Jahren schwelender Streit darüber, ob und wie dem Umweltschutzgedanken verfassungsrechtlich in angemessener Weise Rechnung zu tragen sei, was schließlich „zu bedeutsamen Verfassungsänderungen in mehreren Bundesländern, so 1976 in Baden-Württemberg zu einer Aufnahme der ‚natürlichen Lebensgrundlagen‘ in die Staatszielbestimmung des Art. 86 der Landesverfassung“ führte (Czybulka 1999). Die deutsch-deutsche Wiedervereinigung und der Einigungsvertrag vom 31. August 1990 bot dann den Anlass zu einer Verfassungsreform (ebd.).

Hinsichtlich des Themas Umweltschutz herrschte in diesem Gremium vor allem ein parteipolitischer Konflikt darüber, ob jener in Form einer Staatszielbestimmung ins Grundgesetz zu integrieren ist (wie von der CDU/CSU und SPD favorisiert) oder ob ein Umweltgrundrecht (wie von den Grünen gefordert) einzuführen sei (Czybulka 1999; Keller 1995: 86f). In dem Entwurf der Grünen war vorgesehen den Artikel 2 Absatz 2 GG (Recht des Menschen auf Leben und körperliche Unversehrtheit) zu ergänzen mit dem Recht „... auf die Erhaltung seiner natürlichen Lebensgrundlagen und den Schutz vor erheblichen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Umwelt“. Vorgesehen war in diesem Entwurf ebenfalls der Bezug des Artikels auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums und zwar „auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“.¹⁸⁷ Die Forderungen der Grünen erstreckten sich zusätzlich auf die Erweiterung des Artikels 20 Absatz 1 GG, der „die natürliche Umwelt auch um ihrer selbst willen unter den besonderen Schutz des Staates“ stellen sollte. Generelles Ziel der Grünen war es, dem Umweltschutz im Konfliktfall einen grundgesetzlich verankerten, relativen Vorrang gegenüber ökonomischen Erfordernissen zu verschaffen. Dieses Ziel scheiterte am Widerstand der damaligen Regierungskoalition und der SPD-Fraktion, die im Gegensatz zum ökologistischen Ansatz der Grünen eine anthropozentrische Philosophie des Umweltschutzes vertraten

Deutlich wird dieser Unterschied am Entwurf der SPD-Fraktion, der im Kern die Einfügung eines Artikels 20a mit folgender Formulierung vorsah: „Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates“.¹⁸⁸ Gegen diese Entwürfe wandten sich die Fraktionen der CDU/CSU, die bei der Staatszielbestimmung Umweltschutz einen Regelungsvorbehalt zugunsten des Gesetzgebers forderten, weil –so deren Befürchtung

¹⁸⁴ Unter Verweis auf das Urteil des BVerfGE 88, 203 (262).

¹⁸⁵ So z.B. BVerfGE 56, 54 (80).

¹⁸⁶ GVK 1993; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission; sowie: BT-Drs.k 12/6000.

¹⁸⁷ BT-Drs. 11/663.

¹⁸⁸ BT-Drs. 11/10.

– ohne Regelungsvorbehalt die umweltpolitische Gestaltungsmacht weg vom Parlament hin in die Justiz verschoben werden könnte. Dieser Konflikt ging so weit, dass der damalige parlamentarische Geschäftsführer Jürgen Rüttgers den CDU/CSU-Abgeordneten in der GVK mit Abberufung drohte, falls sie der Kompromissformel des GVK-Vorsitzenden Rupert Scholz zustimmten. Dieser Kompromissantrag verfehlte in der GVK-Sitzung vom 11.02.1993 mit 41:21:1 Stimmen die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit, was Rupert Scholz aus Protest zu diesem Vorgang veranlasste, den Vorsitz der Kommission für vier Wochen niederzulegen. So spiegeln die komplizierten Formulierungen des Artikels die parteipolitischen Konflikte wieder, die sich in der Arbeit der GVK bemerkbar machten und letztendlich den Kompromisscharakter des Artikels erklären (Schmidt-Preuss 2000: 582).

Bei einer Staatszielbestimmung handelt es sich um unmittelbar geltendes Recht, unter der die Verfassungslehre bindende Bestimmungen (also keine bloßen Programmsätze) der Verfassung versteht, die sich vor allem an die staatlichen Organe wenden und ihnen die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung sachlich umschriebener Ziele vorschreiben. Diese werden ihrerseits abgegrenzt zu den sogenannten Staatsstrukturprinzipien des Grundgesetzes, die in Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG (und in Art. 28 GG, insoweit bindend für die Länder) festgelegt sind. Staatszielbestimmungen vermitteln im Unterschied zu den Grundrechten (wie dem beschriebenen Art. 2 Abs. 2 GG.) dem einzelnen Bürger keine subjektiven Rechte (etwa durchsetzbare Abwehrensprüche gegen staatliche Eingriffe in die Natur), sondern haben ausschließlich objektiv-rechtlichen Charakter (insbesondere: Murswiek 1996: 222 ff.; daran anlehnend: Schmidt-Preuss 2000: 582; Frank 2000: 239). Die Nichteinhaltung der Staatszielbestimmung kann deshalb vom einzelnen Staatsbürger nur insoweit gerichtlich durchgesetzt werden, als ihm das sonstige öffentliche Recht in dieser Beziehung eigene subjektive Rechte vermittelt.

Der erste Adressat dieses Artikels ist damit der Gesetzgeber, der im Rahmen seiner „Einschätzungsprärogative“ tätig wird oder eben nicht (Schmidt-Preuss 2000). Weiterer Adressat des Staatsziels sind sowohl Verwaltung als auch Rechtssprechung, allerdings eingeschränkt durch die Formulierung „nach Maßgabe von Gesetz und Recht“, ein Zusatz, so erläutert Matthias Schmidt-Preuss, der darauf hindeutet, dass dieser Artikel „nicht für eine *konstitutiv-verschärfende* (Hvhg. im Org.) Umformung geltender Umweltgesetze“ benutzt werden kann. Diese Ansicht wird bestätigt bei Frank (2000: 240f), der feststellt, dass mit diesem Passus – auch gelegentlich als „Angstklausel“ bezeichnet – ausgeschlossen werden soll, dass der Gesetzgeber einseitig zugunsten ökologischer Schwerpunktsetzungen und zu Lasten z.B. ökonomischer Perspektiven handelt. Insbesondere verhindert werden soll damit die Gefahr, dass Rechtssprechung und Verwaltung hinter dem Rücken des Gesetzgebers den umweltpolitischen Anliegen mehr Geltung zu verschaffen, was nach Meinung des Schrifttums (stellvertretend für viele: Murswiek 1996: 222 ff.) aber überflüssig ist, denn diese „rechtsstaatliche Essentialia“ ist schon in Art. 20 Abs. 3 GG. verankert, so dass der „Angstklausel“ nur „deklaratorische Bedeutung“ zukommt (Frank 2000: 240f).

An der dargestellten Institutionalisierung und der davon ausgehenden, maßgeblichen Interpretation des Staatsziels Umweltschutz lässt sich generell das Spannungsverhältnis zwischen Umweltschutz und Wirtschaft ablesen. Grundsätzlich gilt bei einem beabsichtigten Verbot einer bestimmten Ressourcennutzung oder Produktionsvorgehen die klassische *status negativus-Funktion* der Grundrechte, die ausschließlich der Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen dienen und damit lediglich subjektiv-rechtliche Abwehrrechte gegenüber dem Staat enthalten, aber keinen objektiv-rechtlichen Gehalt besitzen. Konkret heißt das, dass wenn der Staat z.B. mit einer geplanten Verschärfung von Grenzwerten oder der Ausweisung von Naturschutzgebieten in eine grundrechtliche Rechtsposition eingreift (garantiert durch Art. 12 und 14 GG), eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung erforderlich ist, wobei das

Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaft und Umweltschutz „letztlich nur anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes i.w.S.“ auflösbar ist (Schmidt-Preuss 2000: 583). Obwohl die Schutzpflicht des Artikels 20a GG nach Urteil des Bundesverfassungsgerichtes keine unmittelbaren Grenzen für ökonomische Anforderungen erkennen lässt,¹⁸⁹ solange es keine näheren Konkretisierungen durch den Gesetzgeber gibt und zudem die Auswirkungen auf die Grundrechte aufgrund der noch „jungen Staatszielbestimmung“ noch nicht genau abzuschätzen sind (Frank 2000: 245), sollte die institutionelle Bedeutung der Staatsziels Umweltschutz nicht unterschätzt werden. Denn zum einen bietet der Artikel mit seiner Formulierung, die Bedürfnisse der künftigen Generationen einzubeziehen, einen konkreten Maßstab für ein Umweltschutzniveau: „Dieser explizite Hinweis auf die Zukunftsverantwortung bindet den Staat an das Kriterium der Nachhaltigkeit“ (Frank 2000: 243). Diese Formulierung, so Frank weiter, könnte durchaus als Auslegungsgrundsatz für das Haushaltsrecht herangezogen werden,¹⁹⁰ denn das darin formulierte „Prinzip der Werterhaltung lässt sich auch auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen übertragen (Frank 2000: 243).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass einerseits mit der Form der Institutionalisierung des Artikels 20a GG kein Einfallstor für einen „*expansiv-rigorosen* (Hvhg. im Org.) Umweltstaat“ geschaffen (Schmidt-Preuss 2000: 582) wurde, von dem befürchtet oder erhofft wurde, dass er die wirtschaftlichen Erfordernisse dominieren könne. Dazu ist zu bemerken, dass also auch in Zeiten der ökonomischen Krise verfassungsrechtliche Institutionalisierungen getroffen wurden, die die Umweltpolitik durchaus stärken können und nicht nur den Charakter symbolischer Politik tragen, denn von jeder Staatszielbestimmung geht ein „normatives Gewicht“ aus (Czybulka 1999), das sich z.B. als Auslegungshilfe für die Interpretation einfachen Rechts nutzen lassen kann (ebd.).¹⁹¹ Mehrheitlich tendiert das rechtswissenschaftliche Schrifttum zum Verfassungsrecht zur der Einschätzung, dass mit diesem Artikel „das Nachhaltigkeitsprinzip in der Verfassung verankert ist“ (Bückmann et al. 2001: 8 ff.). Grundsätzlich lässt sich daran anschließend fragen, welche konkrete Rechtswirkung dieser Artikel für Planung und Politik entfaltet (ebd.).¹⁹² Dazu liegen bisher allerdings kaum empirische Fakten vor.

5.4.2.4 Das Scheitern eines integrativen Umweltgesetzbuch (UGB): Ein Beispiel für die Defizite der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern?

Die Bedeutung des Föderalismus und der daraus folgenden politisch-vertikalen Kompetenzteilung zeigt sich insbesondere am vorläufig gescheiterten Projekt des

¹⁸⁹ BVerfGE 59, 231 (263); zusammenfassend: Frank (2000: 244)

¹⁹⁰ Art. 110 Abs. 1 GG und Art. 115 Abs. 1 GG verlangen, dass Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein müssen und fordern, dass nicht mehr Schulden als Werte durch Investitionen geschaffen werden.

¹⁹¹ So erläutert Czybulka (1999), dass das Bundesverwaltungsgericht bei der Interpretation des Außenschutzbereiches nach §35 BauGB eine Auslegung verwandte, die sich an Artikel 20aGG anlehnt: „Grundsätzlich gilt das Prinzip der ‚Einheit der Rechtsordnung‘, so dass Gesetze, die die Naturzerstörung fördern, heute ‚verfassungskonform‘ interpretiert werden müssen. Dies gilt z.B. für die sogenannte ‚Rohstoffsicherungsklausel‘ im Bergrecht“ (ebd.).

¹⁹² Wirksam kann die Staatszielbestimmung des Artikels 20a GG auch als Ermessensdirektive werden, wenn z.B. wie im Naturschutz die Naturschutzbehörden über „Befreiungen von naturschutzrechtlichen Verboten und Geboten“ (im Sinne von § 31BNatSchG) nach ihrem Ermessen entscheiden (Czybulka 1999). Wäre z.B. ein Naturschutzgebiet von einer solchen Maßnahme betroffen, so kann die Staatszielbestimmung „regelmäßig den Ausschlag für eine Entscheidung gegen den Befreiungsantrag geben“ (ebd.). Zudem kommt aufgrund dieser Staatszielbestimmung in der Situation der „planerischen Abwägung“, dass der Naturschutz aufgrund der Grundgesetzänderung eine stärkere Position bei den Abwägungsvorgängen innehat, was aber nicht mit einem quasi „automatischen“ Übergewicht von Naturschutzbelangen bei solchen Prozessen verwechselt werden darf (Czybulka 1999).

Umweltgesetzbuches (UGB). Das derzeitige Umweltrecht der Bundesrepublik hat sich in verschiedenen Perioden unter verschiedenen Problemperspektiven herausgebildet, so dass als Folge viele Umweltfachgesetze nebeneinander bestehen und diese weitgehend auf einzelne Umweltmedien ausgerichtet sind.¹⁹³ Mit dem geplanten Umweltgesetzbuch sollten die zentralen umweltrechtlichen Vorschriften zusammengefasst, vereinfacht, harmonisiert und weiterentwickelt werden. Durch die Zusammenfassung und Harmonisierung in einem sogenannten „Umweltgesetzbuch“ wäre das Umweltrecht übersichtlicher und einfacher handhabbar, was dem Umweltschutz mehr Durchsetzungskraft verleihen würde. Des weiteren sollte darin die gleichwertige Behandlung aller Umweltbelange (integrierter oder auch ganzheitlicher Umweltschutz) erleichtert und bestehende Regelungslücken geschlossen werden (vgl. Bohne 1999).

Zur Ausarbeitung dieses Projekts hatte der damalige Bundesumweltminister Klaus Töpfer im Jahr 1992 eine Unabhängige Sachverständigenkommission unter Vorsitz von Professor Horst Sendler eingesetzt,¹⁹⁴ die im Herbst 1997 ihren Vorschlagsbericht für ein Umweltgesetzbuch der Bundesregierung vorlegte.¹⁹⁵ Die Kommission war bei diesem Bestreben durchaus erfolgreich, war es ihr doch in ihrem Entwurf gelungen, das Umweltrecht in 775 Paragraphen niederzulegen statt des „Vorschriftenschungels“ von etwa 2000 Regeln.¹⁹⁶ Noch im Jahr 1998 unter der unionsgeführten Regierung vom damaligen Parlamentarischen Staatssekretär Walter Hirche als „Instrument rechtlicher und administrativer Innovation“ gelobt,¹⁹⁷ scheiterte das Projekt im Jahr 1999 – zumindest vorläufig – ausgerechnet unter der Ägide der rot-grünen Bundesregierung, die sich unter anderem die „ökologische Modernisierung“ und die Zusammenführung des Umweltrechts in ein Umweltgesetzbuch im Koalitionsvertrag zum Ziel setzte.¹⁹⁸

Im Zuge eines zunehmenden ökonomischen Drucks durch Globalisierungsentwicklungen könnte man vermuten, dass das Projekt UGB vornehmlich am Widerstand der Wirtschaft gescheitert ist. Diese Vermutung lässt sich aber aufgrund der Quellenlage nicht eindeutig belegen: Zwar hatte der BDI im Jahr 1997 aus wirtschaftspolitischer Sicht grundsätzliche Bedenken bezüglich der Notwendigkeit der Schaffung eines Umweltgesetzbuches geäußert, da nach Auffassung des BDI die Forderungen „auch innerhalb des bestehenden Rechts realisiert werden können“ (Kreklau 1999: 362), doch in ihrem Jahresbericht von 1999 stellte der Verband dann vielmehr fest, dass mit dem Verzicht auf ein „verfassungsrechtlich nicht abgesichertes Umweltgesetzbuch“ die Regierung der Forderung des BDI aus juristischen Gründen entsprochen habe (BDI 1999: 35). Die Bundesregierung selbst machte in ihrer Kabinettsitzung vom 01.09.1999 für das vorläufige Aussetzen des Projektes Umweltgesetzbuch die mangelnde Gesetzgebungskompetenz des Bundes verantwortlich. So waren es nach Darstellung mehrerer Experten insbesondere verfassungsrechtliche Bedenken der Länder über die wasserrechtliche Gesetzgebungskompetenz, aber auch Ressortegoismen innerhalb der Bundesregierung für das Scheitern des Projekts verantwortlich.¹⁹⁹ Inwieweit die Bundesländer dem Projekts tatsächlich negativ gegenüberstanden, ist schwer abzuschätzen: Zumindest auf offizieller Ebene ist ein Widerstand der Länder schwer festzustellen, denn in mehreren Erklärungen und einer Pressemitteilungen unterstützten die Länder das Projekt, so z.B. in der Erklärung der rheinland-pfälzischen Umweltministerin, Klaudia Martini, die im

¹⁹³ Dazu die Erläuterungen des Umweltbundesamtes, die ich im folgenden verwende und die erhältlich sind unter <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/daten/umweltgesetzbuch.htm>.

¹⁹⁴ Umwelt, 1(1992: 8)

¹⁹⁵ Umwelt, 11 (1997: 451f.)

¹⁹⁶ Die Zeit Nr. 38: „Die Umwelt entrümpeln“, vom 12.09.1997.

¹⁹⁷ Umwelt, 2 (1998: 54ff.).

¹⁹⁸ BMU-Pressemitteilung 139/99 vom 02.09.1999.

¹⁹⁹ Hintergrunddossier „Artikelgesetz“ von Winfried Hermann, MdB, vom 23. 01. 2001.

Jahr 1997 feststellt, dass zwischen dem Bund und den Ländern Übereinstimmung herrscht bezüglich der „Idee der Kodifikation des Umweltrechts“ (Martini 1999: 343).

Diese grundsätzliche Übereinstimmung zeigt sich noch in der gemeinsamen Presseerklärung der Umweltministerkonferenz vom 28.10.1999: „Die Umweltminister der Länder halten an der Notwendigkeit eines praxisgerechten vollzugstauglichen Umweltgesetzbuches (UGB) fest. Um schnellstmögliche Rechtssicherheit für den Vollzug der EU-Umweltrichtlinien (IVU und UVP) zu erhalten, haben die Umweltminister der Länder den Bund gebeten, schnellstmöglich ein Artikelgesetz vorzulegen. Das geplante Umweltgesetzbuch soll straffe Genehmigungsverfahren ermöglichen und damit den Wirtschaftsstandort Deutschland stärken.“ Gerade das sonst so föderal gesinnte und auf Eigenständigkeit pochende Bundesland Bayern hatte sich schon unter Ministerpräsident Stoiber für eine Zusammenfassung der zersplitterten umweltrechtlichen Kompetenzen ausgesprochen.²⁰⁰ Und auch auf der Umweltministerkonferenz in Jena vom 4./5. Juni 1997 erklärten die Ländervertreter ihr Bereitschaft zur Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren zu einem Ersten Teil des Umweltgesetzbuches.²⁰¹

So war es dem Bundesumweltministerium gelungen, im April 1999 einen Entwurf für ein Erstes Buch zum UGB (UGB I) vorzulegen,²⁰² der aber deshalb problematisch war, weil sich die darin vorgesehenen Regelungen auch auf den Gewässerschutz bezogen, d.h. auf einen Bereich, in dem der Bund lediglich über die Rahmengesetzgebungskompetenzen verfügt. Nach Ansicht der Bundesressorts Inneres und Justiz hätte das UGB I den Bundesländern aber weitreichende Gesetzgebungskompetenzen im Bereich Gewässerschutz einräumen müssen, um den Anforderungen des Artikels 75 GG gerecht zu werden, womit aber ein wesentliches Ziel des UGB – die Einheitlichkeit der Regelungen – nicht mehr gegeben gewesen wäre.²⁰³ Kurz: Hier wurde vom Bundesjustizministerium und vom Bundesministerium des Inneren aufgrund kompetenzrechtlicher Bedenken die „verfassungsrechtliche Notbremse“ gezogen. Aktuell strebt der derzeitige Umweltminister Jürgen Trittin zur Durchsetzung des UGB mittelfristig eine Grundgesetzänderung an,²⁰⁴ doch kurzfristig bleibt nur die Option eines Artikelgesetzes mit dessen Hilfe zahlreiche umweltrechtliche Einzelgesetze geändert werden.²⁰⁵ Als Fazit lässt sich festhalten, dass das Projekt Umweltgesetzbuch I im wesentlichen an den kompetenzrechtlichen Bedenken des Bundesministerium des Innern und des Bundesministerium der Justiz und nicht so sehr am Widerstand der Bundesländer scheiterte. Bedenklich ist jedoch die Tatsache, dass diese Bedenken nicht schon früher geäußert wurden, da die verfassungsrechtlich problematische Lage nicht erst seit dem Entwurf des BMU bekannt war.

²⁰⁰ Pressemitteilung des Bayerischen Umweltministeriums, 24.10.1998; PM-Nr. 782/98 unter Verweis auf die Regierungserklärung der bayerischen Landesregierung „Umweltinitiative Bayern“ von 1995.

²⁰¹ Presseerklärung der UMK, Jena 05.06.1997.

²⁰² Aufgabe des UGB I sollte die Vereinheitlichung, Vereinfachung und Modernisierung des Zulassungs- und Überwachungsrecht für umweltrelevante Vorhaben sein (Industrieanlagen, Abfallentsorgungsanlagen und Deponien, Kläranlagen, Leitungsanlagen usw.).

²⁰³ BMU-Pressemitteilung 139/99 vom 02.09.1999; dagegen kritisch: Schmidt-Preuss (2000: 582).

²⁰⁴ BMU Pressemitteilung 139/99 vom 02.09.1999.

²⁰⁵ Dabei sind primär betroffen das Bundes-Immissionsschutzgesetz, das Wasserhaushaltsgesetz, das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Vgl. dazu den Regierungsentwurf vom 25.10.2000.

5.4.2.5 Der Wandel der dominierenden Problemlösungsphilosophie: Das Konzept „Ökologische Modernisierung“ als Anpassungsstrategie auf Globalisierungsdruck?

Die zunehmende programmatische Verbreitung von sogenannten „Win-Win-Strategien“ in der Umweltpolitik weist grundsätzlich auf die Wirkungskraft der Globalisierungsdebatte hin. Dabei wird das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung interpretiert als „ökologische Modernisierung“, deren Ziel die weltweite Zählung der kapitalistischen Entwicklungsdynamik ist und zwar mit Hilfe der Einbeziehung sozialer sowie ökologischer Kriterien und auf Basis wissenschaftlich-technologischer Innovation. Angestrebt wird demnach eine „gemeinsame Schnittmenge zwischen Ökologie und Ökonomie“ mit dem Ziel einer Verkoppelung des „Modernisierungszwangs entwickelter Marktwirtschaften [...] mit dem langfristigen Erfordernis einer ex ante umweltgerechten Technikentwicklung“ (Jänicke 2000: 1). Den wissenschaftlichen Anstoß zu dieser Strategie gaben in Deutschland insbesondere die Veröffentlichungen von Martin Jänicke (z.B. Jänicke 1984; Jänicke 1992) sowie im Rahmen des Globalisierungsdiskurses die Publikationen von Michael Porter und Claas van der Linde mit der These, dass gerade unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung umweltpolitische Regulierungen notwendig, da gewinnträchtig sind. Kern der Argumentation von Porter und van der Linde ist, dass sich die Unternehmen aufgrund von strikten Umweltauflagen innovativ verhalten müssen, womit konsequenterweise die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und nationaler Ökonomien stimuliert wird (Porter/van der Linde 1995).

Tatsächlich kann man beobachten, dass es im Zuge der ökonomischen Globalisierung zu einem programmatischen Strategiewechsel in der deutschen Umweltpolitik gekommen ist. Dieser Strategiewechsel wurde unter dem ehemaligen Umweltministers Klaus Töpfer eingeleitet, dessen neuer Ansatz darin bestand, den volkswirtschaftlichen Nutzen der Umweltpolitik zu betonen. Dieser programmatische Anstoß lässt sich als Anpassungsstrategie auf die in Deutschland zu Beginn der 1990er Jahre geführte Standortdiskussion interpretieren: So stellte Töpfer am 26. März 1993 vor der Bundespressekonferenz eine Studie vor mit dem Titel „Umweltschutz und Industriestandort“, die vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) und vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) erstellt wurde.²⁰⁶ In dieser Studie wird die von der Wirtschaft erhobene These widerlegt, dass die Umweltpolitik die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik gefährde. Zugleich zeigt die Studie, dass aktiver Umweltschutz für die Entwicklung des Standortes Deutschland „unverzichtbar“ ist und darüber hinaus „interessante wirtschaftliche Entwicklungschancen“ biete.²⁰⁷ Die in der Studie dargestellten Ergebnisse wurden von Töpfer mit dem programmatischen Begriff der „ökologischen Marktwirtschaft“ versehen und in den politischen Diskurs eingebracht.²⁰⁸

Eine ähnliche Stoßrichtung verfolgten die darauf folgenden Programme der konservativ-liberalen Bundesregierung unter der ehemaligen Umweltministerin Angela Merkel. Dabei ist insbesondere das 1997 ins Leben gerufene Programm „Forschung für die Umwelt“ hervorzuheben, dessen Ziel in einer „deutlichen Steigerung der ökologischen Effizienz [...], d.h. vor allem der Erhöhung der Ressourcenproduktivität (Energie und Rohstoffe)“ bestand (BMBF 1997: 5f). Um dieses Ziel zu erreichen, seien „Basisinnovationen erforderlich, die grundlegend neue, umweltschonende Pfade der Technik- und Produktentwicklung eröffnen.“ (ebd.). Mit der Förderung integrativer und innovativer Umwelttechniken ging es

²⁰⁶ Umwelt, 4,(1993: 135f).

²⁰⁷ Ebd.: 137.

²⁰⁸ Ebd.: 138.

schwerpunktmäßig um die Stärkung der Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen.²⁰⁹ Neu an dieser Programmatik war allerdings die Verbindung der angestrebten „Effizienzrevolution“ mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung (BMBF 1997: 6f).

Einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurde dieses Leitbild, nachdem im Jahr 1987 die Brundlandt-Kommission für Umwelt und Entwicklung ihren Bericht „Our Common Future“ vorlegte.²¹⁰ Nachhaltigkeit wird dort definiert als eine Entwicklung, „die den Bedürfnissen einer der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen“. Eines der Grundanliegen des Kommissionsberichtes besteht in einer integrativen, d.h. politikfeldübergreifenden und einer globalen (und eben nicht einer national oder regional verhafteten) Politikstrategie. Bei der UNCED Konferenz im Juni 1992 in Rio de Janeiro wurde das Leitbild der Nachhaltigkeit in verschiedene institutionelle Formen gegossen und geriet damit auch stärker ins Bewusstsein der Weltöffentlichkeit: Die Erstellung der Klimarahmenkonvention und der Biodiversitätskonvention, die Rio-Deklaration und insbesondere das Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert, die sogenannte „Agenda 21“, bildeten einen konzeptionellen Meilenstein für das neue Zusammenwirken von Umwelt-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Der erfolgreiche Diffusionsprozess des Leitbildes zeigt sich ebenso an der Übernahme der Idee in das 5. Aktionsprogramm der Europäischen Union und in die Grundsätze des Amsterdamer Vertrages, sowie in der beabsichtigten konzeptionellen Neugestaltung der Umweltpolitik in Deutschland, deren Grundlagen von der ehemaligen Bundesregierung in ihrem Entwurf „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ beschrieben wird und das von Angela Merkel im Frühjahr 1998 vorgestellt wurde (BMU 1998). Das Verständnis über das Leitbild der Nachhaltigkeit ist in der Bundesrepublik getragen vom sogenannten „Drei-Säulen Modell“, das von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages („Schutz des Menschen und der Umwelt“) in zwei Legislaturperioden ausgearbeitet wurde: Im o.g. Schwerpunktprogramm heißt es dazu: „Die Herausforderung einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland richtet sich nicht nur an die Umweltpolitik. Vielmehr fordert die Agenda 21 alle Politikbereiche auf, Strategien für eine nachhaltige Entwicklung zu formulieren und darin ökologische, ökonomische und soziale Ziele zu berücksichtigen. Dabei kommt der ökologischen Dimension – und damit auch der Umweltpolitik – eine Schlüsselrolle zu [...] Bei der Formulierung von Umwelthandlungszielen [...] kommt dagegen der Abwägung zwischen umweltpolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und sonstigen Zielen eine besondere Rolle zu. Dazu gehört, dass die Handlungsziele möglichst kostengünstig erreicht werden“.²¹¹ Zwar wurde der Entwurf des Schwerpunktprogramms zur Nachhaltigkeit nach einem Bericht der „Zeit“ weder im Kabinett noch im Parlament diskutiert,²¹² doch für den politischen Prozess ist darin angeführte Verständnis durchaus folgenreich: Die politische Leitmaxime der jetzigen Bundesregierung zu einer nachhaltigen, gesamtgesellschaftlichen Entwicklung besteht nun in der Gleichrangigkeit von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten, was ein beständiges Abwägen der Interessen im interministeriellen Abstimmungsprozess nach sich zieht. Aus Sicht der Bundesregierung gefährdet dagegen eine Überzeichnung der ökologischen Säule die Wirtschaftskraft, damit die soziale Lage und letztendlich auch die Umweltpolitik selbst, da diese unter einer solchen Entwicklung ihre gesellschaftliche Akzeptanz der Umweltpolitik verlieren würde. Damit befindet sich die Bundesregierung im Gleichklang mit den maßgeblichen Wirtschaftsverbände, die ebenfalls eine solche Position vertreten: So betrachtet z.B. der BDI das Thema Gefahrenabwehr als „Leitplanke der

²⁰⁹ Umwelt, 4 (1998: 149).

²¹⁰ WCED - World Commission on Environment and Development (1987): Our Common Future.

²¹¹ Umwelt, 5 (1998: IV).

²¹² Die Zeit: „Schröders grüner Modegag“, Ausgabe 21/2000.

Umweltpolitik“, während es bei den anderen Themen gehe es um Aushandlungsprozesse und einen permanenten Abgleich zwischen Wirtschaft und Ökologie geht. Das Umweltministerium akzeptiert das Drei-Säulen-Modell, akzentuiert beim Nachhaltigkeitsgedanken gemäß der „Querschnittsklausel“ im Amsterdamer Vertrag aber insbesondere seinen Querschnittscharakter, d.h. die Einbeziehung umweltpolitischer Aspekte bei allen relevanten Sektoralpolitiken.

Inwieweit das skizzierte Nachhaltigkeitsverständnis der Enquete-Kommission der Umweltpolitik dienlich sein wird, ist umstritten. So kritisiert Fritz Vorholz in der „Zeit“ die „verhängnisvolle Dreifaltigkeitstheorie“ sowie den „eigenwilligen Dreh“, den die Enquete-Kommission dem Leitbild der Nachhaltigkeit verpasst habe. Die Folge davon sei, so wird der Kölner Finanzwissenschaftler Dieter Ewringhaus darin zitiert, dass das Leitbild der intergenerativen Ressourcensicherung „auf dem Altar des kurzfristigen *muddling through* der Wirtschaftspolitik“ geopfert werde.²¹³ Massive Kritik gab es auch in der Plenardebatte vom 23.06.1998 im Bundestag, in der der Zwischenbericht der Enquete-Kommission diskutiert wurde, wobei hier der Abgeordnete Jürgen Rochlitz (Bündnis 90/ Die Grünen) stellvertretend für die Kritik der damaligen Opposition zitiert sei: „Aber auch in der Enquete-Kommission wurde mehrheitlich eher an einem schwachen Bild der Nachhaltigkeit gefeilt als an einem Bild der Nachhaltigkeit im Sinne der Brundtlandschen Warnung, das die grundlegende Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zum Inhalt hat. Nachhaltigkeit lediglich als regulative Idee zu verstehen, als Basis einen Such- und Lernprozesses, der im Wettbewerb der Marktwirtschaft seine Ausprägung erfährt, bedeutet für mich einen weiteren Schritt in Richtung Abwertung zur Floskel.“²¹⁴

Kurz: Im Mittelpunkt der aktuellen Strategien steht die „Vergrünung“ der Wirtschaft, oder wie es der britische Premierminister Tony Blair formuliert, es geht darum, zugleich „reicher and cleaner“ zu werden.²¹⁵ Dieser Ansatz wird aber nicht nur von Tony Blair vertreten, sondern auch von der jetzigen rot-grünen Regierung von Gerhard Schröder, die sich die Strategie der „ökologischen Modernisierung“ ausdrücklich in ihrer Koalitionsvereinbarung zu eigen gemacht hat und damit dem hier dargestellten strategischen Pfad folgt.²¹⁶ In ihrem Programmpunkt zur ökologischen Modernisierung heißt es im Wortlaut: „Die ökologische Modernisierung ist die große Chance, um die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und mehr Arbeit zu schaffen. Die neue Bundesregierung wird dafür sorgen, dass unser Land hierbei eine Vorreiterrolle einnimmt. Wir orientieren uns am Leitbild der Nachhaltigkeit. Die Agenda 21 ist dafür unsere wichtigste Grundlage. Unser Ziel ist eine nachhaltige, das heißt wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung. Die Entwicklung und Einführung neuer produktionsintegrierter und damit an den Ursachen der Umweltzerstörung ansetzender Technologien und Verfahren sowie innovativer Produkte und Dienstleistungen wird zur Schaffung von zukunftsfähigen Arbeitsplätzen beitragen.“

Kritisiert wird an diesem Ansatz die Vernachlässigung der politisch anspruchsvolleren Strategie, strukturelle Umweltprobleme wie z.B. das extensive Konsumverhalten anzugehen (ECPR 2000/01). Stattdessen herrsche das falsche Versprechen, so die Kritik, dass die bekannten Muster des Ressourcen- und Energieverbrauchs im Rahmen ökologischer Modernisierung „schmerzfrei“ weitergehen könnten. Diese Politikstrategien werden von den Kritikern direkt mit der zunehmenden Wettbewerbssituation unter den Nationalstaaten, d.h. mit den Folgen ökonomischer Globalisierung in Verbindung gebracht (ebd.). Auch Befürworter des systemkonformen Innovationspfads „ökologische Modernisierung“ wie

²¹³ Die Zeit: „Schröders grüner Modegag“, Ausgabe 21/2000.

²¹⁴ Bundestag-Plenarprotokoll 13/243.

²¹⁵ Rede von Tony Blair an der CBI/Green Alliance-Konferenz zur Umweltpolitik am 24.10.2000.

²¹⁶ Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/ Die Grünen vom 20. Oktober 1998.

Martin Jänicke sehen die Gefahr, dass der Entwicklungspfad des ökologischen Strukturwandels (umweltentlastende Änderung der Infrastruktur, der Verkehrsstruktur, der Siedlungsstruktur, der Konsumgewohnheiten etc.) der sich eben nicht durch technische Innovationen gestalten lässt, in Vergessenheit geraten könnte (Jänicke 2000: 4). Die Stärke des Konzepts ökologischer Modernisierung endet also dort, wo „potentiell marktgängige technische Standardlösungen nicht verfügbar sind“ (ebd.: 12). Andererseits lässt sich die Strategie ökologischer Modernisierung, so argumentiert Martin Jänicke, von den Nationalstaaten gerade unter den Bedingungen einer sich globalisierenden Ökonomie nutzen. Ob die Umweltpolitik tatsächlich Verlierer dieses dargestellten programmatischen Strategiewechsels ist, bleibt momentan noch eine weitgehend offene Frage. Dies wird nicht zuletzt davon abhängen, mit welchem Ernst die jetzige Bundesregierung die Umsetzung der Ziele „ökologischer Modernisierung“ und „nachhaltiger Entwicklung“ verfolgt (vgl. Brand/Fürst 2002).

5.4.3 Der Wandel der umweltpolitischen Steuerung

Traditionell herrscht in der Bundesrepublik eine Präferenz für die umweltpolitische Steuerung durch das Ordnungsrecht (Jänicke/Weidner 1997: 139). Unter diesen Begriff fallen Instrumente wie Ge- und Verbote, Genehmigungen, Grenzwertsetzungen, Produkt- und Prozessstandards sowie das Umweltstrafrecht (Jänicke et al. 1999: 100). Typisch für die deutsche Tradition der umweltpolitischen Steuerung ist die verfahrensrechtliche Genehmigung für Emissionsquellen auf Grundlage des neuesten „Standes der Technik“ (Cremer/Fisahn 1998: 56; Jänicke/Weidner 1997: 139, Lenschow 1997: 16). Dieses Steuerungsmuster hat ihren Ursprung im umweltpolitischen Konzept der „Gefahrenabwehr“, dessen Wurzeln noch im Polizey- und Industrierecht des 19. Jahrhunderts liegen. Der dominante Typus umweltpolitischer Steuerung in den 1970er Jahren stellte der sogenannte „*command-and-control*“-Mechanismus dar. Kurz: Das deutsche Umweltrecht entstand im wesentlichen aus den jeweiligen staatlichen Reaktionen gegenüber „Umweltkrisen und Unfälle[n]“ und „verdankt seine Entstehung [...] Negativereignissen“, die „auch den überwiegend ordnungsrechtlichen Charakter des Umwelt- und Technikrechts“ begründen (Bohne 1999: 220).

Das exemplarische Programm für den ordnungsrechtlichen Charakter der deutschen Umweltpolitik stellt die Luftreinhaltungspolitik der Bundesrepublik dar, deren Grundlage das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) von 1974 (novelliert 1985), die Technische Anleitung Luft (TA Luft) von 1974 (novelliert im Jahr 1983 und 1986) sowie die Großfeuerungsanlagenverordnung (GFAAnVer) von 1983 bildet (Zittel 1996: 40ff). Pointiert formuliert beruhen diese Gesetze und Verordnungen erstens darauf, die entsprechenden Sachverhalte an einen Genehmigungsvorbehalt zu binden, zweitens bestimmte Anforderungen und Verfahren für den Genehmigungsprozess zu definieren, drittens, Kontrollmechanismen zu erstellen, die die Einhaltung der Maßnahmen garantieren sowie viertens, Sanktionen zu entwickeln, die bei Nichteinhaltung angewandt werden (ebd.: 42). Als spezifisches, bundesdeutsches Merkmal dieses Ansatz gilt die besonders detaillierte Ausgestaltung der Verordnungen und die daraus folgende hohe Regelungsdichte und –intensität, die den Regelungsadressaten wenig Entscheidungsfreiheit zugestehen (Knoepfel/Weidner 1985). Illustrieren lässt sich dies z.B. an der Großfeuerungsanlagenverordnung, bei der mit der Rauchgasentschwefelung die Form der Rückhaltetechnik standardmäßig vorgeschrieben wurde (Zittel 1996: 42). Weitere Merkmale für die hohe Regelungsdichte bildeten die sogenannte „Philosophie des einzelnen Schornsteins“, die Schadstoffgrenzwerte hinsichtlich jeder Emissionsquelle innerhalb von Betrieben festlegte sowie der Umstand, dass die Schadstoffgrenzwerte national definiert waren, ohne Berücksichtigung der regionalen Verteilungen der Schadstoffbelastungen.

Dieser Ansatz geriet allerdings in den 1980er Jahren zunehmend unter Kritik, weil deutlich wurde, dass mit den ordnungsrechtlichen Ge- und Verboten des extrem zersplitterten, deutschen Umweltrechts den umweltpolitischen Herausforderungen nicht mehr beizukommen war (Jänicke 1992; Jänicke/Weidner 1996: 139 ff.). Wissenschaftliche Forschungen zeigten, dass von der Krise der staatlichen Handlungsfähigkeit auch die Umweltpolitik nicht ausgenommen ist (vgl. Jänicke 1986) oder dass sich die Risiken moderner Technologien (Beck 1986) nicht mit dem traditionellen Rechtsinstrumentarium regulieren lassen (Wolf 1987), was insgesamt eine Diskussion über die Flexibilisierung der umweltpolitischen Steuerung in Gang brachte (vgl. Kloepfer 1999; Dose/König 1998). Als problematisch am ordnungsrechtlichen Ansatz deutscher Prägung erwies sich zum einen der hohe Zeitaufwand und der kontroverse Verlauf bei der Formulierung von präzisen technischen Erfordernissen, zum anderen wurde deutlich, dass massive administrative Anstrengungen zur Überwachung

notwendig waren (Jänicke/Weidner 1996: 139). Dazu gewann man zunehmend die Erkenntnis, dass trotz des erheblichen Personal- und Mitteleinsatzes in den Umweltbehörden, ein deutliches Implementationsdefizit bei den ordnungsrechtlichen Maßnahmen herrschte (Mayntz et al. 1978; Lübke-Wolff 1993). Insgesamt führte die Einsicht in die mangelnde Effizienz und fehlende Flexibilität des „*command-and-control*“-Ansatzes zu einer teilweisen Änderung des umweltpolitischen Instrumentariums hin zu Instrumenten der indirekten Steuerung, insbesondere zur stärkeren Betonung der Rolle von Information, Verhandlungen und freiwilligen Selbstverpflichtungen (Jänicke/Weidner 1997: 140), aber auch von ökonomischen Steuerungsansätzen²¹⁷ in der Europäischen Union (Golub 1998; Jordan 2000) und in der Bundesrepublik (Cremer/Fisahn 1998: 63).

Wie im folgenden Abschnitt exemplarisch gezeigt wird, lassen sich in Deutschland deutliche Veränderungen zugunsten der Nutzung von Instrumenten indirekter Verhaltenssteuerung nachweisen, wobei die signifikanteste politische Konfliktlinie bei der Auswahl neuer umweltpolitischer Instrumenten zwischen ökonomischen Lösungen wie der ökologischen Steuerreform und Verhandlungslösungen wie bei den freiwilligen Selbstverpflichtungen der deutschen Wirtschaft beim Klimaschutz verläuft. Zu den Instrumenten der indirekten Verhaltenssteuerung, die in der Bundesrepublik eingeführt wurden, zählen informationelle Instrumente wie das Umweltzeichen „Blauer Engel“, das im Jahr 1977 auf Initiative des BMI von den Umweltministern der Länder beschlossen wurde und das die Aufgabe hat, umweltfreundliche Produkte auf freiwilliger Basis auszuzeichnen. Die Vergabe des Umweltzeichens erfolgt dabei unter der engen Beteiligung von Verbraucherschutzverbänden, Umweltorganisationen und Wirtschaftsverbänden. Nach Information des Umweltbundesamtes achteten im Jahr 1998 etwa 51% der Bevölkerung in West- und 30% der Bevölkerung in Ostdeutschland beim Einkauf auf Produkte mit dem „Blauen Engel“, wobei zur Zeit etwa 4500 Produkte von 900 Herstellern das Umweltzeichen tragen dürfen. Im internationalen Vergleich betrachtet ist der „Blaue Engel“ sogar das erfolgreichste Umweltzeichen.²¹⁸

Ein weitere wichtige Innovation bei der Wahl umweltpolitischer Instrumente stellt das reformierte Gesetz zur Umwelthaftung dar,²¹⁹ das in der Bundesrepublik von Deutschen Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates im Jahr 1990 beschlossen wurde.²²⁰ Dieses Gesetz sieht im Vergleich zur älteren Fassung im wesentlichen strengere Umwelthaftungsbedingungen für Anlagenbetreiber vor, so z.B. durch die Maßgabe, dass Fehler oder Nachlässigkeiten von Anlagenbetreibern nicht zu einer Reduzierung der Haftung führen (vgl. Weidner 1995: 5). So heißt es wörtlich im Paragraph 2 (UmweltHG): „(1) Geht die Umwelteinwirkung von einer noch nicht fertiggestellten Anlage aus und beruht sie auf Umständen, die die Gefährlichkeit der Anlage nach ihrer Fertigstellung begründen, so haftet der Inhaber der noch nicht fertiggestellten Anlage nach § 1. (2) Geht die Umwelteinwirkung von einer nicht mehr betriebenen Anlage aus und beruht sie auf Umständen, die die Gefährlichkeit der Anlage vor der Einstellung des Betriebs begründet haben, so haftet derjenige nach § 1, der im Zeitpunkt der Einstellung des Betriebs Inhaber der Anlage war.“ Mit der Stärkung der Umwelthaftung wird zugleich dem Verursacherprinzip vermehrt Rechnung getragen, das in seiner Anwendung in der Bundesrepublik – verglichen mit den skandinavischen Ländern – eher unterentwickelt ist (Jänicke/Weidner 1996).

²¹⁷ Der prinzipielle Unterschied zwischen dem *command-and-control*-Ansatz und den ökonomischen Instrumenten besteht in dem Versuch, negative Externalitäten nicht erst posthoc zu beseitigen, sondern sie in die diversen ökonomischen Kalküle zu internalisieren.

²¹⁸ UBA, Presse-Information Nr. 13/98.

²¹⁹ UmweltHG; Bundesgesetzblatt I 1990, S. 2634.

²²⁰ BT-Drs. 11/7881.

Zu den Instrumenten indirekter Verhaltenssteuerung, das in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren vermehrt und erfolgreich angewandt wurde, zählt auch das sogenannte Umweltaudit (vgl. Bültmann/Wätzold 1999). Beim Umweltaudit handelt es sich um ein Managementinstrument, mit dessen Hilfe die Unternehmen ihre eigene Umweltleistung feststellen und beurteilen können. Die aus dem amerikanischen Wirtschaftsraum übernommene Idee des Audits entspricht im Grunde einer Innenrevision im Umweltbereich, d.h. das Managementsystem schafft die Grundlage dafür, dass Unternehmen mit den erstellten Daten sinnvoll umgehen können. Unter steuerungstheoretischen Aspekten lässt sich das Öko-Audit als Beispiel für ein Modell selbstregulativer Kontextsteuerung betrachten, deren Leitidee ist, statt ordnungsrechtlicher Vorgaben (*command-and-control*) auf selbstregulative Modelle und damit auf eigenverantwortliches Handeln privater Akteure zu setzen (Schmidt-Preuss 2000).

Die Grundlage für dieses Instrument bildet in Deutschland das Umweltaudit-Gesetz (UAG) vom 07.12.1995,²²¹ das auf die von der europäischen Kommission verabschiedete Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 „über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen bei einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung“ („Eco-Management and Audit Scheme“, kurz: EMAS) zurückgeht.²²² Mit der EMAS-Verordnung wurden neue Elemente in die betriebliche Umweltmanagementsystematik eingebracht: die Validierung des internen Managementsystems durch externe sachverständige Stellen (Umweltgutachter) und vor allem auch die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit über die Umweltleistung des Unternehmens im Rahmen einer „Umwelterklärung“.²²³ Generelles Ziel der Umweltaudit-Verordnung ist die kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes. Unternehmen, die sich zur Umwelterklärung über das geltende Umweltrecht hinaus verpflichten, können sich nach Begutachtung ihrer Umwelterklärung durch einen externen Umweltgutachter in einem Standortregister eintragen lassen. Sie erwerben damit die Befugnis, mit der sogenannten Teilnahmeerklärung - einem EG-einheitlichen Umweltzeichen - standortbezogene Werbung zu betreiben.

Die Entstehungsgeschichte der EMAS zeigt, dass sowohl die deutsche Wirtschaft als auch die konservativ-liberale Bundesregierung zu Beginn der 1990er Jahre den Vorschlag der Kommission für die Einführung eines Öko-Audits zu blockieren suchte (Bültmann/Wätzold 1999). Im Zentrum der Kritik von Seiten der Wirtschaft stand zum einen der geplante verpflichtende Charakter des Audit-Systems (ebd.). Zum anderen hatte die deutsche Wirtschaft erhebliche Schwierigkeiten mit der Selbstregulierungsphilosophie eines Audits, denn deutsche Unternehmen waren es durch das lange Zeit vorherrschende ordnungsrechtliche Regulierungsmuster gewohnt, an Umweltprobleme auf der Grundlage staatlicher Verordnung durch technologieorientierte „*end-of-pipe*“-Lösungen heranzugehen, während das Audit-System ein für deutsche Unternehmen damals fremdes, managementorientiertes Vorgehen erforderte (ebd.). Da die konservativ-liberale Bundesregierung jedoch wusste, dass sie die Verordnung im Ministerrat letztlich nur zu sehr hohen politischen Kosten verhindern hätte können, stimmte sie der Verordnung im Jahr 1993 zu. Nach der Verabschiedung dieser Richtlinie auf europäischer Ebene schalteten sich die Wirtschaftsverbände konstruktiv in die Diskussion über die Implementierung ein, wobei sie

²²¹ Bundesgesetzblatt Teil I 1995 Nr. 61, 14.12.1995; S. 1591.

²²² Die EG-Öko-Audit-Verordnung besitzt innerhalb der Europäischen Union nicht nur allgemeine Geltung, sondern ist in all ihren Teilen verbindlich und in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht. Zwei Punkte der Verordnung müssen jedoch auf nationaler Ebene per Gesetz geregelt werden. Diese Punkte werden auf bundesdeutscher Ebene im Umweltaudit-Gesetz (UAG) festgelegt.

²²³ Eine weitere Audit-Möglichkeit bietet die „ISO 14001“, die 1996 von der privatwirtschaftlich organisierten, in Genf ansässigen International Organization for Standardization (ISO) verabschiedet wurde. Im Gegensatz zur nur in Europa gültigen EMAS-Verordnung besitzt die ISO 14001 weltweit Gültigkeit. Der wesentliche Unterschied ist vor allem, dass öffentliche Stellen in den Prozess der Zertifizierung nicht eingebunden sind und dass die ISO 14001 keine Pflicht zur Information der Öffentlichkeit fordert.

sich für ein möglichst geringes Maß an staatlicher und behördlicher Kontrolle einsetzen, womit sie sich – gegen den Widerstand der Umweltverbände – durchsetzten (vgl. dazu ausführlich: Waskow 1997: 110ff.).

Obwohl zu Anfang aufgrund des Widerstands der Wirtschaft nicht zu erwarten, sind die Erfolge des Audit-Systems inzwischen unübersehbar, denn von 1998 bis zum Jahr 2003 stieg die Anzahl der beteiligten EMAS-Akteure von 1116 auf 2414 Unternehmen, womit Deutschland die Spitzenstellung bei den Teilnehmerzahlen, zumindest in absoluten Zahlen gerechnet, in Europa einnimmt.²²⁴ Allerdings zeigt sich in Deutschland seit dem Jahr 2001 ein Rückgang der Teilnehmerzahlen, was zum einen damit zu tun hat, dass die Novellierung der EG-Verordnung dazu führte, dass einzeln registrierte Standorte nunmehr als eine Organisation registriert werden können und dann lediglich noch als ein einziger Teilnehmer zählen. Zum anderen erweist sich das konkurrenzierende Auditsystem ISO 14001 als zunehmend erfolgreich, da es im Vergleich mit EMAS geringere Anforderungen an die Unternehmen enthält und zudem weltweiten Geltungsanspruch hat – im Zeitalter globaler Märkte ein nicht zu unterschätzender Wettbewerbsvorteil. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, wurde mit einer national geltenden Erweiterungsverordnung (rechtskräftig seit dem 01.02.1998), das bis dahin auf den produzierenden Bereich beschränkte Umwelt-Audit-System EMAS auch für Dienstleistungsunternehmen (z.B. Handel, Verkehr, Banken und Kommunen) geöffnet (ebd.). Die rot-grüne Bundesregierung macht mit dieser nationalen Erweiterungsverordnung Gebrauch von der Möglichkeit einer nationalen Vorreiterstrategie in Europa. Mit einer geplanten Neuformulierung der EMAS-Verordnung auf europäischer (EMAS II) sucht das BMU die Attraktivität dieses Audit-Systems gegenüber dem weltweit geltendem, privatwirtschaftlich geregelten Managementsystem „ISO-Norm 14001“ steigern und zugleich die Kombinationsmöglichkeiten der beiden Systeme fördern.²²⁵ Zudem sollen laut BMU-Planung der Wirtschaft noch bessere Anreize zur Teilnahme angeboten werden (wie z.B. eine Erhöhung des Bekanntheitsgrades). Diese – auf eine deutsche Initiative zurückgehende – Novellierung wurde mittlerweile vom Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament verabschiedet.²²⁶

Ein besonders wichtiges, aber auch in der Bundesrepublik immer noch sehr umstrittenes Thema stellen die sogenannten ökonomischen bzw. marktwirtschaftlichen Instrumente dar wie z.B. Umweltabgaben, Umweltsteuern oder Subventionen (Jänicke/Weidner 1997: 139). Ein signifikantes Lenkungssignal in Richtung marktwirtschaftlicher Instrumente setzte die konservativ-liberale Bundesregierung unter dem damaligen Umweltminister Klaus Töpfer mit der Verpackungsverordnung (VVO) von 1991²²⁷, die zu den seltenen originären Innovationen des BMU gehört, weltweit Beachtung fand (Weidner 1995 : 58) und die von anderen Staaten wie Frankreich, Spanien und Österreich sogar in weiten Teilen übernommen wurde (vgl. Bailey 1999: 561f.).²²⁸ Gemäß der VVO müssen Hersteller und Handel Verkaufsverpackungen zurücknehmen und verwerten., wobei sie von dieser Regelung

²²⁴ Vgl. Bericht des Bund-/Länder-Arbeitskreises (BLAK) steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes 2003: EMAS – Sachstand und Bewertung. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen der Zahl der EMAS-Teilnehmer und der Bevölkerungszahl liegt Deutschland im europäischen Maßstab an zweiter Stelle hinter Österreich.

²²⁵ BMU Pressemitteilung 6/99 S Brüssel/Bonn, 19.01.1999.

²²⁶ EG-Verordnung Nr. 761/2001.

²²⁷ Bundesgesetzblatt I 1991, S. 1234, mittlerweile wurde die VVO im Jahr 1998 novelliert (Bundesgesetzblatt I 1998, S.2379) und zwar als Reaktion auf die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. EG Nr. L 365 S. 10). Zudem ist die novellierte VVO im Zusammenhang mit dem im Jahr 1994 von Bundestag und Bundesrat verabschiedeten „Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen“, (KrW-/AbfG; Bundesgesetzblatt BGBl I 1994, 2705) zu betrachten.

²²⁸ Es lässt sich hier durchaus von einem erfolgreichen Politikdiffusionsprozeß sprechen. Waite (1995: 137) beschreibt die VVO als „the most prescriptiv and demanding piece of environmental legislation passed by any European goverment with regard to packaging waste.“

freigestellt werden konnten, wenn sie bis zum 01.01.1993 ein eigenes, die kommunale Entsorgung ergänzendes bzw. „duales“, flächendeckendes Sammel- und Verwertungssystem errichteten. Um die Freistellung zu erlangen, gründeten Unternehmen aus Handel, Verpackungs- und Konsumgüterindustrie bereits 1990 die „Duales System Deutschland“-Gesellschaft für Abfallvermeidung und Sekundär-Rohstoffgewinnung und führten damit den „Grünen Punkt“ ein. Das Duale System schloss mit Betrieben der Kommunalen Entsorgung und der Entsorgungswirtschaft Verträge, wonach diese Betriebe Sammlung und Sortierung gebrauchter Verpackungen übernehmen, die dem Dualen System die Abnahme und Verwertung garantierten. Die Verbrauchsgüterproduzenten wiederum zahlen an diese Gesellschaft eine Lizenzgebühr für die Rücknahme der Verpackungen. Trotz der vielfältigen Probleme und der vorgebrachten Reformvorschläge (vgl. SRU 2000; SRU 1998 : 28) gilt die VVO und das Duale System im internationalen Vergleich als innovatives umweltpolitisches System (Weidner 1995: 58).

Gerade am Beispiel der VVO lässt sich aber auch zeigen, dass die Instrumente indirekter Steuerung bisher immer noch im „Schatten der Hierarchie“, d.h. des staatlichen Ordnungsrechts stehen, was sich insbesondere an der Debatte über die Einführung des Dosenpfands zeigt. Prinzipiell sind Handel und Industrie mit der noch geltenden VVO die Verpflichtung eingegangen, einen Mehrweganteil von wenigstens 72 Prozent einzuhalten. Trotz der seit längerem bekannten Unterschreitung dieser Quote und trotz zweijähriger Gespräche zwischen Bundesregierung und Handel sowie Industrie waren die letzteren nicht bereit, den Trend zur Dosenherstellung zu stoppen, sondern forderten lediglich eine Absenkung des Mehrweganteils auf 62%.²²⁹

Mit der Novellierung der Verpackungsverordnung und der damit verbundenen Einführung eines Dosenpfands demonstriert die rot-grüne Bundesregierung, dass bei Nicht-Einhaltung von eingegangenen Selbstverpflichtungen ordnungsrechtliche Sanktionen drohen und notfalls auch umgesetzt werden. Zwar wurde der Novellierung der Verpackungsverordnung gegen die Stimmen der CDU/CSU und FDP im Bundestag durch die Regierungsmehrheit zugestimmt, doch die notwendige Zustimmung des Bundesrates steht noch aus. Dabei gehen die Zustimmungs- bzw. Ablehnungsfronten bisher quer durch die politischen Parteien und Verbände hindurch, was sich daran zeigt, dass die sozialdemokratisch regierten Länder Rheinland-Pfalz und Niedersachsen ihren Widerstand angekündigt haben, während z.B. der Bayerische Landtag mehrheitlich, d.h. mit den Stimmen der CSU-Fraktion, auf einen Dringlichkeitsantrag der Fraktion der Grünen vom 08.05.01 und laut der Landtagsfraktion der Grünen in Bayern ebenso der Bayerische Umweltminister auf der Umweltministerkonferenz der Novellierung zugestimmt hat.²³⁰ Allerdings hat die CSU-geführte Bayerische Staatsregierung signalisiert, dass sie in der entscheidenden Bundesratssitzung vom 22.06.01 der Novellierung ihre Zustimmung (trotz des gegenteiligen Votums ihrer Landtagsfraktion) versagen wird.

Die Bayerische Staatsregierung argumentiert gegen die geplante Novellierung mit dem Hinweis, die neue Regelung könne von der EU als Handelshemmnis gekippt werden und fordert zusätzlich, dass vor einer Pfandregelung der Nachweis für die gewünschte Lenkungswirkung zugunsten von ökologisch vorteilhaften Verpackungen wissenschaftlich untermauert werden muss. Dabei bezieht sich der Bayerische Umweltminister in seinen Zweifeln gegenüber der ökologischen Lenkungswirkung eines Dosenpfandes auf eine Studie der Unternehmensberatung Roland Berger Strategy Consultants, die bei Einführung des

²²⁹ So gibt es z.B. in der Abfallpolitik freiwillige Vereinbarungen auf Basis des Ordnungsrechts und der entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten, aber es handelt sich bei diesen Aushandlungsprozessen nicht um echte Verhandlungen, sondern lediglich um Anhörungen der involvierten Verbände.

²³⁰ Bayerischer Landtag Drs. 14/6576.

Dosenpfandes sogar noch einen weiteren Anstieg des Abfallaufkommens von Einwegverpackungen und ein Sinken des Mehrwegsanteils bis um Jahr 2005 auf 61,2 Prozent prognostiziert.²³¹ Dieser Argumentation hält das Umweltbundesamt (UBA 2001) einerseits die Studien mehrerer renommierter Forschungsinstitute entgegen und nennt zudem die in Schweden gemachten Erfahrungen mit einem Dosenpfand als positives Beispiel für die Lenkungswirkung dieses Instruments, da dort die Mehrwegquote nach anfänglichen Schwierigkeiten deutlich angestiegen ist (ebd.: 10). Zu den weiteren Befürwortern einer solchen Maßnahme zählen auf Regierungsebene das Bundeswirtschaftsministerium sowie auf Verbandsebene der Bundesverband des Deutschen Getränkefachgroßhandels e.V., der zusammen mit der Deutschen Umwelthilfe ein gemeinsames Grundsatzpapier (2001) zur Unterstützung der Novellierung verfasst hat.

Ansätze zu einem politischen Steuerungswandel in der Umweltpolitik zeigen sich auch beispielhaft an der Klimaschutzpolitik – und dies nicht erst mit dem Beginn der rot-grünen Koalition. Schon die konservativ-liberale Bundesregierung hatte sich im Jahr 1994 auf einen Beschluss zur Reduzierung von CO₂-Emissionen unter Anwendung marktwirtschaftlicher Steuerung festgelegt: „Im Rahmen der Instrumentierung ihrer Klimavorsorgepolitik hat der Einsatz **ökonomischer Instrumente** (Hvhg. im Original), mit denen externe Kosten der Energienutzung verursachergerecht in die Energiepreise einbezogen und damit Lenkungssignale zur Erhöhung der Energieeffizienz gesetzt sowie Substitutionsprozesse angestoßen werden, für die Erreichung des CO₂-Minderungsziels der Bundesregierung weiterhin wesentliche Bedeutung“.²³² Dazu zählte die damalige Bundesregierung beispielsweise Maßnahmen wie die finanzielle Förderung erneuerbarer Energien, den Bundesverkehrswegeplan von 1992, mit dem „erstmalig mehr Investitionen für die Schiene als für die Bundesfernstraßen vorgesehen“ waren²³³, die Erhöhung der Mineralölsteuer, sowie Transformation der Kraftfahrzeugsteuer von einer hubraumbezogenen hin zu einer emissionsorientierten Steuer, die in ihrer ersten Stufe für schwere Nutzfahrzeuge ab dem 1. April 1994 und in einer Stufe für Personenkraftwagen ab 1. Juli 1997 in Kraft trat.²³⁴

Das signifikanteste Beispiel für ein umweltpolitisches Umsteuern in Richtung marktwirtschaftliche Instrumente ist die im Jahr 1998 von der rot-grünen Regierungskoalition beschlossene ökologische Steuerreform²³⁵, die seit März 1999 in Kraft getreten ist. Der mit dieser Steuerreform induzierte, stufenweise Anstieg der Energiepreise hat laut Bundesregierung die Reduzierung des Energieverbrauchs durch sparsameren Umgang mit natürlichen Ressourcen zum Ziel und möchte zusätzliche Innovationsanreize zur Entwicklung und Markteinführung neuer Technologien geben. Angestoßen wurde die Diskussion über das marktwirtschaftliche Instrument der ökologischen Steuerreform durch eine im Jahr 1994 veröffentlichte Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), das von Greenpeace in Auftrag gegeben wurde und die Machbarkeit einer solchen Steuer darstellte, worin unter anderem mit einem Arbeitsplatzgewinn von 500.000 Stellen in zehn Jahren kalkuliert wurde (Greenpeace/DIW 1994). Die dadurch stark diskutierte und damals im Prinzip von allen Parteien befürwortete Idee einer ökologischen Steuerreform sollte im Mittelpunkt einer Strategie der „doppelten Reformdividende“ stehen: einerseits Entlastung der Umwelt durch höhere Energiepreise, andererseits Schaffung von Arbeitsplätzen durch Reduzierung der Belastung des Faktors Arbeit (ebd.). Als „gemeinsamer Kern aller Konzepte

²³¹ Pressemitteilung der Arbeitsgemeinschaft Verpackung + Umwelt e.V. vom 06.02.01.

²³² BT-Drs. 12/8557.

²³³ So betrug das Gesamtinvestitionsvolumen für die Schiene 213,6 Mrd. DM gegenüber 209,6 Mrd. DM für die Bundesfernstraßen (BT-Drs. 12/8557 : 32)

²³⁴ Man kann hinzufügen, dass dieser Wandel hin zu ökonomischer Lenkung des Energiekonsums schon mit der 1985 verabschiedeten Verordnung initiiert wurde, dass Fahrzeuge mit geregelter Katalysator von Steuervorteilen profitieren (Cremer/Fisahn 1998 : 65).

²³⁵ Genau lautet es: „Gesetz zum Einstieg in die Ökologische Steuerreform“; Bundesgesetzblatt I 1999: 378.

zur ökologischen Steuerreform,, (Dräger/Wolf 1995: 1073) wurden die folgenden Elemente identifiziert: „die Erhebung von Energiesteuern, die Erhöhung der Mineralölsteuer und die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen und Steuerprivilegien“ (ebd.; zusammenfassend: Priewe 1998).

Strittig dagegen war die Fragen nach der Art der Energiesteuer, d.h. welche Energieträger teurer werden sollen und welche billiger, Fragen nach der Erhöhung der Steuersätze und nach dem Gebrauch des Steueraufkommens sowie Fragen nach Ausnahmeregelungen. Besonders prägnant war die Konfliktlinie bei der Frage, wozu das Aufkommen der ökologischen Steuerreform benutzt werden sollte. Während die Modelle der SPD und der Grünen vorsahen, mit einem Teil des erwirtschafteten Steueraufkommens ökologische Förderprogramme zu finanzieren (ebd.), sprachen sich die Delegierten der CDU in ihrer Parteitagsempfehlung von 1995 für eine europaweite CO₂/Energiesteuer aus, die aufkommensneutral gestaltet werden sollte (vgl. CDU/CSU 1995). Im Jahr 1998 schlug die damalige Umweltministerin Angela Merkel auf dem CDU-Forum „Bewahrung der Schöpfung“ eine jährliche Anhebung des Benzinpreises um fünf Pfennige vor. Auch der ehemalige Vorsitzende der CDU-Bundestagsfraktion Wolfgang Schäuble erklärte vor dem CSU-Umweltarbeitskreis im Jahr 1997 seine positive Haltung gegenüber einer Ökosteuer: „Den Grundgedanken einer ökologischen Steuerreform halte ich nach wie vor für richtig... Es führt kein Weg daran vorbei: Der Straßenverkehr und zwar der Güterverkehr ebenso wie der Personenverkehr ist zu billig zu haben, die Preise spiegeln nicht die wahren Kosten wieder. [...] Dieses doppelte Ungleichgewicht müssen wir wieder stärker ins Lot bringen, wenn wir unseren beiden Hauptzielen, mehr Beschäftigung und weniger Umweltbelastung, näher kommen wollen. [...] Wir werden den Straßenverkehr teurer machen müssen, gerade in Deutschland. In den meisten anderen europäischen Ländern liegt der Benzinpreis höher als bei uns“.²³⁶ Diese Absichtserklärungen entsprachen auch dem Grundsatzprogramm der CDU, das auf dem 5. Parteitag 21.–23.02.1994 in Hamburg beschlossen wurde und in dem sich die Partei ausdrücklich zum Verursacherprinzip und zur Anwendung von marktwirtschaftlichen Instrumenten in der Umweltpolitik ausspricht, „um das Eigeninteresse an Innovation und Verhaltensänderung zu stärken“.²³⁷ Wörtlich heißt es dort: „Die entscheidenden Anreize zur Erhöhung der Wirkungsgrade sowie zur Einsparung von Energie werden über die Ausgestaltung der Preise erfolgen, die schrittweise auch die ökologischen Kosten umfassen müssen.“ Auch der damalige Koalitionspartner FDP sprach sich in Gestalt ihres ehemaligen Bundeswirtschaftsministers Günter Rexrodt prinzipiell für eine Energiesteuer aus, die laut Rexrodt sogar im nationalen Alleingang durchgeführt werden sollte, falls es bis zum 1. Januar 1997 nicht zu einer Einigung auf europäischer Ebene komme. Dieser Vorschlag beinhaltete weiter, vorerst nur die privaten Verbraucher zu belasten, die Einnahmen einer solchen Steuer aber voll an den Verbraucher zurückzugeben. Dieser – trotz aller dargestellten Differenzen – grundsätzlich parteiübergreifende Konsens über die Notwendigkeit eines ökologisch ausgerichteten Besteuerungsverfahrens brach entzwei, als es im Jahr 2000 zu einer Erhöhung der Benzinpreise kam und die wichtigsten Oppositionsparteien im Bundestag (CDU/CSU und FDP) eine Aussetzung der Steuer verlangten (vgl. Jordan et al. 2000).

Die Positionen der Verbände und Gewerkschaften zur Einführung marktgerechter Instrumente waren uneinheitlich: Die Umweltschutzverbände Greenpeace (Greenpeace/DIW 1994), BUND (BUND/Misereor 1996: 185 ff.) und NABU (vgl. Krebs/Reiche 1996) setzten sich generell für die Einführung einer ökologischen Steuerreform ein, wobei von BUND und NABU auch ein deutscher Alleingang innerhalb von Europa befürwortet wurde (Priewe 1998: 46). Während sich die Konzeptionen von BUND und NABU eng an den Vorstellungen von

²³⁶ Nürnberger Nachrichten vom 10.01.2000.

²³⁷ CDU-Grundsatzprogramm 1994; Absatz 153.

Bündnis 90/Die Grünen und dem DIW bewegten, sprach sich der Deutsche Naturschutzring im Gegensatz zu Bündnis 90/Die Grünen in einem Positionspapier (1997) für eine strikte, aufkommensneutrale ökologische Steuerreform aus (Priewe 1998: 46). Bemerkenswert war insbesondere die gespaltene Meinung der Gewerkschaften: Zwar hatte sich der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB 1996) der Position der SPD zugunsten des umweltpolitischen Umsterns hin zu einer ökologischen Steuerreform angeschlossen,²³⁸ doch setzte sich die bedeutende Einzelgewerkschaft IG Chemie, Bergbau, Energie (IGCBE) von dieser DGB-Position ab und veröffentlichte zusammen mit dem Verband der Chemischen Industrie (VCI) und dem Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) ein gemeinsames Positionspapier (1995), in dem empfohlen wird, auf eine Energiebesteuerung zu verzichten, um das System der freiwilligen Selbstverpflichtungen zur Reduzierung von CO₂-Emissionen nicht zu belasten. Die IG Metall wiederum trat in ihrem Positionspapier (IG Metall 1996) für eine sozial-ökologische Reformstrategie basierend auf Umweltabgaben ein. Allerdings spricht sich die IG Metall – ähnlich wie der DGB – für eine Sonderregelung zugunsten von energieintensiven Sektoren aus, damit sich keine unzumutbaren Nachteile gegenüber Wettbewerbern aus Drittländern ergeben (DGB 1996; IG Metall 1996).

Für die deutsche Wirtschaft äußerten sowohl der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) und der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) grundsätzliche Bedenken: Während der DIHT eine Ökosteuer als Quersubventionierung mit wettbewerbsverzerrender Wirkung kritisierte²³⁹ (Priewe 1998: 45), bezweifelte der ehemalige Verbandspräsident des BDI, Hans-Olaf Henkel die umweltpolitische Lenkungswirkung einer solchen Steuer und erklärte eine weitere Steuerbelastung zur zusätzlichen Bedrohung des Standorts Deutschland. Als Alternative zum marktwirtschaftlichen Instrument setzte sich der BDI in der Folge verstärkt für das kooperative Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtungen ein (BDI 1996/BDI-Drucksache Nr.317) und präsentierte am 27. März 1996 eine Neufassung der Selbstverpflichtungserklärung, in der erklärt wurde, dass sich die deutsche Wirtschaft (vertreten durch 19 Fach- und Spitzenverbände) verpflichtet, ihre CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 um 20% gegenüber dem Referenzjahr 1990 zu reduzieren (BDI 1996a). Diese Aktualisierung basierte auf der Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge vom 10. März 1995, in der sich 14 Industrieverbände bereiterklärten, „auf freiwilliger Basis [...] besondere Anstrengungen zu unternehmen, ihre spezifischen CO₂-Emissionen bzw. den spezifischen Energieverbrauch bis zum Jahr 2005 (Basisjahr 1987) um bis zu 20% zu verringern,“ (BDI 1995). Darüber hinaus wurde in diesem Papier ein Monitoring-System durch das Rheinisch-Westfälische-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) akzeptiert, das als unabhängige Instanz die Überwachung der Selbstverpflichtungen zu überprüfen hat (vgl. Breier 1997).

Im Gegenzug erklärte sich die Bundesregierung dazu bereit erklärt, zusätzliche ordnungsrechtliche Maßnahmen wie z.B. die Wärmenutzungsverordnung (WNVO) und die nationale Klimaschutzsteuer auszusetzen: „Vor diesem Hintergrund unterstreicht und erneuert die Bundesregierung ihre Erklärung vom 10. März 1995. Sie ist weiterhin bereit, zusätzliche ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Klimavorsorge auszusetzen und der Privatinitiative der deutschen Wirtschaft Vorrang zu gewähren. Außerdem wird sich die Bundesregierung im Falle einer EU-weiten CO₂-/Energiebesteuerung dafür einsetzen, dass die an der Selbstverpflichtungsaktion teilnehmende Wirtschaft davon ausgenommen wird bzw. die dabei erreichten CO₂-Minderungen voll angerechnet werden.“ (Bundesregierung 1996). Allerdings wird es von den Ergebnissen des Monitoring abhängig gemacht, ob die Regierung ihren Verzicht auf derartige Maßnahmen tatsächlich einhält (ebd.). Geht es um die Auswahl des

²³⁸ Wobei sich der DGB im Kern ausdrücklich zum Ordnungsrecht bekennt (DGB 1996).

²³⁹ Und zwar zulasten energieintensiver und zugunsten personalintensiver Sektoren

umweltpolitischen Instrumentariums lässt sich seitens des BDI generell eine Bevorzugung des kooperativen Instruments der freiwilligen Selbstverpflichtungen gegenüber marktwirtschaftlichen Lösungsansätzen feststellen. Aus Sicht des BDI setzen solche Vereinbarungen sowohl die Eigenverantwortlichkeit der Akteure wie auch die Schaffung der Rahmenbedingungen durch den Staat voraus. Transparenz und Öffentlichkeitspflichtigkeit werden dabei für selbstverständlich gehalten, wobei durchaus gesehen wird, dass in der Öffentlichkeit noch ein großer Misstrauensdruck herrscht, der durch verbesserte Kommunikationsprozesse beseitigt werden soll. Bei marktwirtschaftlichen Instrumenten sieht der BDI weiterhin ein Problem mit deren ökologischer Lenkungswirkung aber auch mit deren Berechenbarkeit: Wenn eine Steuer einmal eingeführt ist, so die Argumentation, löst sie sich nur schwer wieder auf, denn der „Appetit“ der staatlichen Haushalte lasse in der Regel nicht nach. Insbesondere in der Chemieindustrie befürchtet man durch Ökosteuern einen Kapitalentzug, der für Investitionen eingesetzt werden könnte. Die Forderungen der OECD nach der verstärkten Nutzung marktwirtschaftlicher Instrumente wird als Forderung „aus dem Elfenbeinturm“ verstanden, welcher der BDI das deutsche Modell der Selbstverpflichtungen entgegenhalten möchte.

Obwohl mit der Wirkung solcher Instrumente noch wenig Erfahrungen vorliegen (Jänicke/Weidner 1997: 139f.) und trotz der anfänglichen Skepsis der rot-grünen Bundesregierung gegenüber freiwilligen Selbstverpflichtungen (Jordan et al. 2000), scheint sich inzwischen ein umweltpolitischer Steuerungsmix in der Bundesrepublik durchzusetzen, was in besonderem Maße an dem Nationalen Klimaschutzprogramm der Bundesregierung deutlich wird²⁴⁰. Dessen Maßnahmenbündel umfasst sowohl ordnungsrechtliche Instrumente wie z.B. die beabsichtigte Verabschiedung der Energieeinsparverordnung als auch die Weiterführung des Systems der Verhandlungen und freiwilligen Selbstverpflichtungen (am Beispiel der Verhandlungen zum Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung) der deutschen Wirtschaft. So erkennt die derzeitige Bundesregierung an, „dass die deutsche Wirtschaft bis 1999 bereits eine Minderung der spezifischen CO₂-Emissionen um 23 Prozent erreicht hat“ und sie hat sich deshalb mit den Fachverbänden der Wirtschaft darauf geeinigt, dass die deutsche Wirtschaft bis ins Jahr 2005 (Referenzjahr 1990) eine Minderung der spezifischen CO₂-Emissionen um 28 Prozent anstrebt. Bis zum Jahr 2012 wird zudem eine Reduzierung der spezifischen Emissionen der sechs Treibhausgase des Kioto-Protokolls (ausgedrückt in CO₂-Äquivalenten) anvisiert. Zusätzlich verpflichtet sich die Bundesregierung in ihrem eigenen Geschäftsbereich die CO₂-Emissionen um 30 Prozent bis 2010 zu reduzieren. Auf internationaler Ebene tritt die Bundesregierung zudem für das marktwirtschaftliche Instrument handelbarer Emissionsrechte ein. Erkennbarer Nachholbedarf im Bereich der eines umweltpolitisch strategischen Steuerungsmixes existierte im internationalen Vergleich v.a. bei der lange nicht vorhandenen Strategie einer nationalen Umweltplanung. So konnte sich Angela Merkel als Umweltministerin der konservativ-liberalen Koalition mit dem entsprechenden Entwurf des Bundesumweltministeriums (BMU 1998) im Kabinett nicht durchsetzen (vgl. auch Jänicke/Jörgens 1998; 2000; Rüling/Volkery 1999). Erst im Jahr 2002 legte die Bundesregierung eine Nachhaltigkeitsstrategie vor, in der umweltplanerische Elemente integriert sind.²⁴¹

Die Wandel des vorherrschenden ordnungsrechtlichen Ansatzes in der Bundesrepublik lässt sich nicht auf eine Ursache, sondern auf ein Bündel verschiedener und zusammenwirkender Faktoren zurückführen (Cremer/Fisahn 1998 : 57ff.) Wie oben erläutert,

²⁴⁰ Dazu zählen neben der Einführung der ökologischen Steuerreform das Erneuerbare-Energien-Gesetz, das Markteinführungsprogramm für erneuerbare Energien, das 100.000-Dächer-Programm und die Förderung schwefelarmer bzw. schwefelfreier Kraftstoffe (Umwelt 11/2000 : V).

²⁴¹ Bundesregierung 2002: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin..

basierte die deutsche Umweltpolitik in den 1970er Jahren auf der Annahme, dass Erfolge in der Umweltpolitik vor allem durch den technologischen Fortschritt und den Einsatz umweltfreundlicher Technologien zu erreichen sind. Paradigmatisch für diesen Regulierungsstil waren Regulierungen zur Emissionsbegrenzung auf dem „Stand der Technik“. Technisch betrachtet war es die nachgeschaltete Filtertechnologie, die als Problemlösungsansatz dominierte. Dieser Regulierungsstil geriet durch die zunehmend erfolgreiche Umweltbewegung unter Beschuss, die ihre symbolische und argumentative Kraft vor allem aus ihrer Technikskepsis bezog, wobei der Protest gegen die friedliche Nutzung der Atomkraft im Vordergrund stand.

Ein zweiter Faktor, der zur Veränderung des Regulierungsstils führte, war der Niedergang der keynesianischen Wirtschaftspolitik mit ihrer staatlichen Interventionspolitik und dem gleichzeitigen Aufstieg der angebotsorientierten, monetaristischen Ökonomie (Friedman 1962), die antizyklische Wirtschaftssteuerung und staatliche Intervention als Investitionshindernis und Wachstumsbremse betrachtet. Diese Kritik brachte dann eine Fixierung der Debatte auf den Gebrauch sogenannter „ökonomischer„ Instrumente mit sich, deren Kernidee in der Nutzung von positiven, wirtschaftlichen Anreizeffekten und dem Preismechanismus (statt Verboten und Sanktionierungen) besteht. Insbesondere die OECD versteht sich als „Promoter„ von marktwirtschaftlichen Instrumenten: „Das wirksamste Instrument ist [...] der Preismechanismus, in dem Maße, wie er Erzeugern und Verbrauchern die richtigen Signale vermittelt“ (OECD 1998: 17; vgl. OECD 1997).

Eine dritter Strang der Kritik, der das ordnungsrechtliche Regulierungsmuster betraf, entstammte den Untersuchungen der Implementationsforschung, die zeigten, dass erhebliche Umsetzungsprobleme bei umweltpolitischen Regulierungen existieren (Mayntz 1978; Lübbecke-Wolff 1993). In deren empirischen Studien wurde klar, dass die Regulierungen selten in ihren Vorgaben und Zielen realisiert wurden, sondern dass sie vielmehr als Grundlage für Diskussionen und Druckmittel innerhalb eines „Bargaining“-Prozess zwischen den offiziellen Stellen einerseits und den Privaten andererseits diente. Eberhard Bohne prägte für diesen Prozess des Aushandelns von Umweltstandards zwischen Staat und Privaten den Begriff des „informalen Rechtsstaats“ (Bohne 1981; vgl. Bohne 1984).

Als vierten Faktor für die Veränderung des Regulierungsstils benennen Cremer und Fisahn (1998: 61) den zunehmenden ökonomischen Wettbewerbsdruck und die sich daraus ergebende „Standort Deutschland“-Debatte als Folgen ökonomischer Liberalisierung und Globalisierung. Etwa zeitgleich gesellten sich dazu noch die Herausforderungen der deutsch-deutschen Wiedervereinigung, bei denen es auch in besonderem Maße darum ging, das Investitionsbedingungen in den neuen Bundesländern attraktiver zu gestalten.

Allerdings ließ sich diese These, dass die wirtschaftliche Globalisierung einen unmittelbaren Einfluss auf die Veränderung der umweltpolitischen Instrumentenwahl habe im Rahmen dieser Studie weder durch empirische Studien belegen noch in den Interviews erhärten. Zwar sind aus Sicht des BMU die staatlichen Zugriffsmöglichkeit aufgrund der Globalisierung nicht mehr in dem erwünschten Maße vorhanden, doch die Änderung hin zu ökonomischen Instrumenten und Selbstverpflichtungen werden vor allem darauf zurückgeführt, dass die Situation der Gefahrenabwehr nicht mehr maßgeblich für die Umweltpolitik ist. Der ausschlaggebende Grund für die Veränderungen in den umweltpolitischen Instrumentenwahl liegt aus der Sicht des Bundesumweltministeriums insbesondere am erreichten Stand der Umweltpolitik: Durch den sinkenden Grenznutzen der ordnungsrechtlichen Umweltschutzmaßnahmen ergeben sich notwendigerweise steuerungspolitische Neuorientierungen. Auch Unternehmensverbände wie der der BDI betrachten die Transformation der umweltpolitischen Steuerungsinstrumente nicht als Ergebnis von wirtschaftlichen Globalisierungsprozessen, sondern als Ausfluss der Tatsache,

dass sich die neuen Herausforderungen wie z.B. Klimaschutz nicht mehr mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen und Grenzwertsetzungen bewältigen lassen. Auf der Seite der Umweltschutzgruppen sieht man dagegen einen Zusammenhang zwischen der ökonomischen Globalisierungsdiskussion und der Debatte über neue umweltpolitische Steuerungsformen, begrüßt aber prinzipiell einen Steuerungsmix, wenn die potentielle Eingriffsmöglichkeit durch das Ordnungsrecht gewahrt bleibt. Zudem bestünde der Vorteil von Maßnahmen wie freiwillige Selbstverpflichtungen darin, dass sie der Wirtschaft suggerieren, keine Standortnachteile zu erleiden.

Einen erheblichen Einfluss auf die Transformation der umweltpolitischen Steuerung in der Bundesrepublik hat dagegen die Politik der Europäischen Union erhalten (Bohne 1999; Pehle 1997). Christoph Engel (1999: 1072) spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer „Revolutionierung“ der Instrumente des deutschen Umweltrechts durch das Europarecht, die sich allerdings eher „im Verborgenen“ abgespielt habe (vgl. Baake 2000). So war die deutsche Umweltpolitik „auf EU-Ebene seit Beginn der gemeinschaftlichen Umweltrechtsetzung [...] dadurch geprägt, dass sie Rechtsakte über technikbezogene Anforderungen zur Begrenzung von Emissionen, Abwässern und Abfällen regelmäßig initiiert oder unterstützt hat, während sie Rechtsakte über umweltqualitätsbezogene, verfahrensbezogene und organisatorische Anforderungen sowie Erweiterungen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz häufig zu verhindern trachtete“ (Bohne 1999: 221).

Besonders erfolgreich war die Bundesrepublik mit ihrer technikbezogenen Umweltpolitik in den 1980er Jahren, was sich vor allem an ihren Erfolgen bei der gemeinsamen europäischen Luftreinhaltepolitik zeigte (ebd.).²⁴² Damit gelang es der Bundesrepublik das „technikbezogene Emissionsbegrenzungskonzept des deutschen Immissionsschutz- und Abfallrechts“ auf die europäische Ebene zu übertragen, was auf der ökonomischen Seite dazu beitrug, die Wettbewerbsvorteile für die deutsche Wirtschaft und die Exportchancen für deutsche Umwelttechnologien zu erhöhen (ebd. : 222). Auf der politisch-administrativen Seite gelang es damit zudem, den Aufwand für die Implementierung europäischer Richtlinien zu minimieren (ebd.). Diese Dominanz der deutschen Regulierungsphilosophie auf europäischer Ebene reduzierte sich von Beginn der 1990er Jahre drastisch und zwar unter dem maßgeblichen Einfluss der britischen Regierung, die schon in den 1980er Jahren versuchte, den technikbezogenen, deutschen Ansatz auf europäischer Ebene wenn nicht zu verhindern, dann aber doch abzuschwächen.²⁴³ Es war vornehmlich der Druck des europäischen Umweltrechts, der dafür sorgte, dass die britische Regierung das britische Umweltrecht insbesondere unter medienübergreifenden Gesichtspunkten reformierte, die Öffentlichkeitsbeteiligung verstärkte und generelle Umweltqualitäts- und Emissionsstandards einführte (ebd.: 223.). Diese Reform war, wie Eberhard Bohne betont, von Beginn an mit der

²⁴² So konnte die Bundesrepublik auf europäischer Ebene den Erlass folgender Richtlinien durchsetzen: EWG 84/360 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen, EWG 88/609 über die Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in der Luft, EWG 89/369 über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll, EWG 89/429 über die Verringerung der Luftverunreinigung durch bestehende Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll sowie EG 94/67 über die Verbrennung gefährlicher Abfälle.

²⁴³ Diese Haltung hatte ihren Grund darin, dass das britische Rechts- und Verwaltungssystem im Umweltschutz bis zum Ende der 1980er Jahre gekennzeichnet war durch Elemente wie a) einer geringen gesetzlichen Regelungsdichte, b) einem Regelungssystem, das vor allem auf mediale und sektorale Lösungen spezialisiert war, c) dem „weitgehenden Fehlen genereller rechtsverbindlicher Umweltqualitäts- und Emissionsstandards“ (ibid: 222) d) einem geringen Grad an formalisierten Verwaltungshandeln mit großen Entscheidungsspielräumen e) einer dezentralisierten und fragmentarisierten Verwaltungsstruktur, die zudem medial und sektoral ausgerichtet ist sowie f) einem Verwaltungshandeln, das auf konsens- und kostenorientierte Strategien auf Basis von Verhandlungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung setzte, weitgehend ohne Beteiligung der Öffentlichkeit. Zu den Auswirkungen europäischen Umweltrechts auf das britische Politik- und Verwaltungshandeln vgl. Knill 1995.

Absicht verbunden, die reformierte britische Konzeption auf das europäische Umweltrecht zu übertragen. Mit der Verabschiedung der Umweltinformationsrichtlinie (EWG 90/313), der Umweltaudit-Verordnung und der IVU-Richtlinie (EG 96/61) konnte die britische Regierung dieses Vorhaben in die Tat umsetzen, was dazu führte, dass die Dominanz der deutschen Regulierungsphilosophie im europäischen Umweltrecht insgesamt nachließ, während zugleich die britische Regulierungskonzeption wichtiger wurde. Für das europäische Umweltrecht bedeutete dies eine stärkere Orientierung an einem medienübergreifenden Regulierungsansatz, eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit, verstärkte prozedurale Elemente statt einseitiger Technikorientierung und die Aufweichung des Prinzips der „besten verfügbaren Technik“ (Bohne 1999: 224; vgl. Schmidt-Preuss 2000). Diese prozedurale und medienübergreifende Neuorientierung im europäischen Umweltrecht war es dann auch, die die Umweltpolitik der Bundesrepublik (die auf den Prinzipien „*command-and-control*“, beste verfügbare Technik, ohne Berechnung der damit verbundenen Kosten sowie weitgehendem Ausschluss der öffentlichen Interessengruppen vom administrativen Prozess fußte) in Bedrängnis brachte (vgl. Héritier et al. 1994).

Ein Beispiel für eine prozedurale Regelung ist wie schon erläutert die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, die eine Ermittlung über die Folgen geplanter industrieller und infrastruktureller Projekte auf die Umwelt, Verfolgung eines medienübergreifenden Ansatzes verlangt und mit deren Hilfe die Konsequenzen für Menschen, Fauna, Flora, Wasser, Luft etc. in ihren Wechselwirkungen ermessen werden sollen.²⁴⁴ Eine konkrete Forderung dabei ist, dass der Projektträger der Behörde ein entsprechendes Untersuchungsergebnis vorlegen muss, das bei der Genehmigungsentscheidung zu berücksichtigen ist. Unverändert bleibt dabei das materielle Zulassungsrecht, d.h. die UVP hat nur verfahrensrechtlichen Charakter: sie ist ein Instrument der Sachverhaltsermittlung. Zwar hält die UVP-Änderungsrichtlinie von 1997 an diesem Konzept fest, sieht nun aber noch das „Scoping“ und einen früheren Abklärungstermin vor, doch hat die Bundesrepublik bisher die Frist für die Umsetzung verstreichen lassen, was zu einem Beschluss der EU-Kommission geführt hat, gegen Deutschland vor dem EuGH ein Zwangsgeldverfahren wegen fehlerhafter Umsetzung europäischen Umweltrechts einzuleiten.²⁴⁵ Der Hintergrund zu diesem Beschluss bildet ein EuGH-Urteil vom 22.10.1998, in dem festgestellt wurde, dass Deutschland seiner Pflicht zur Umsetzung der UVP-Richtlinie bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten nicht hinreichend nachgekommen sei.²⁴⁶ Beanstandet wird vor allem, dass das deutsche UVP-Gesetz von 1990 ganze Projektclassen von der Umweltverträglichkeitsprüfung ausnehme. Dieser Mangel sollte durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und dem „Artikelgesetz“ ausgeglichen werden, verzögerte sich aber so weit, dass es zu dem EuGH-Urteil kam. Laut dem BMU hat Umweltminister Trittin darauf am 25. Oktober mit der EU-Umweltkommissarin Wallström eine Vereinbarung erzielt, die vorsah kein Zwangsgeldverfahren einzuleiten unter Hinweis auf den beschlossenen Entwurf des Artikelgesetzes. Deshalb hatte die Kommission die Einleitung eines Zwangsgeldverfahrens einstweilen zurückgestellt, ist aber nun von dieser Zurückstellung wieder abgesprungen.

Politikwissenschaftlich bemerkenswert an diesem Fall ist nun mindestens zweierlei: Einerseits zeigt er, welche Schwierigkeiten in institutionellen Konstellationen wie Mehrebenensystemen auftauchen können, wenn unterschiedliche Regulierungsphilosophien und Rechtsetzungsverfahren aufeinander treffen. Andererseits belegt dieser Fall, dass der

²⁴⁴ Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist Ergebnis der EWG-Richtlinie 85/337, deren Einführung (nach anfänglichem Zögern) vor allem von der britischen Regierung betrieben wurde. Deutschland opponierte zuerst gegen diese Maßnahme, gab aber letztlich seinen Widerstand dagegen auf (Héritier et al. 1994).

²⁴⁵ Pressemeldung BMU 262/2000 vom 22.12.2000.

²⁴⁶ Diese vom EuGH bemängelten Defizite stammen noch von Versäumnissen der alten Regierung.

supranationale Druck nicht unbedingt und in jeder Hinsicht zu einer Einengung des politikfeldspezifischen Handlungsspielraums führen muss, denn Trittin benutzt nun wiederum diesen Druck in seiner Stellungnahme, um die relevanten nationalen Akteure – Bundestag und Bundesrat– auf die Notwendigkeit einer schnellen Verabschiedung der entsprechenden Gesetze einzuschwören.²⁴⁷

Generell kann man feststellen, dass in der Bundesrepublik ein politischer Steuerungswandel in der Umweltpolitik stattgefunden hat, der in erheblichem Maße von den jüngeren Änderungen der qualitätsschutzorientierten und prozeduralen Ausrichtung im europäischen Umweltrecht ausging. Während diese Qualitätsschutzziele bestimmte Standards für die Umweltmedien Wasser, Luft oder Boden vorsehen (also Immissionsziele im Auge haben), die in einem bestimmten Zeitraum erreicht sein müssen, war die deutsche Regulierungstradition lange Zeit von der Dominanz von Emissionsgrenzwerten und Genehmigungserfordernissen auf dem Stand der besten verfügbaren Technik geprägt. Dies führte – wie gezeigt wurde – auf europäischer Ebene immer wieder zu Konflikten, insbesondere mit der Kommission (vgl. Breuer 1990: 82) und zur verzögerten Implementation der europäischen Richtlinien.²⁴⁸ Mit dieser Entwicklung zeigt sich exemplarisch das Zusammenspiel von nationaler und europäischer Ebene in der umweltpolitischen Steuerung: So exportierte die Bundesrepublik ihre Emissions- und „Stand der Technik“-Philosophie in die Mitgliedstaaten und bekam dafür den qualitätsorientierten Ansatz zurück, was letztlich zu einem Gemisch der beiden Steuerungsansätze führte.

5.4.4 Wandel der Akteurskonstellation und Interessenvermittlungsprozesse

Wie schon dargestellt, hat sich die Umweltpolitik in der Bundesrepublik auf der Grundlage einer „inside initiative“ des politisch-administrativen Systems entwickelt (vgl. Weidner 1995: 1996). Die politischen Parteien haben das Thema Umweltpolitik im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Akteuren relativ spät entdeckt (Weidner 1996: 17). Erst als die gesellschaftlichen Konflikte zu diesem Thema Mitte der 1970er Jahre virulenter wurden und zudem Wählerwanderungen zugunsten der damals entstehenden „grünen“, „bunten“ und „alternativen“ Parteien stattfanden (vgl. Raschke 1993), begannen die etablierten Parteien damit, umweltpolitische Fragen in ihre Programme zu integrieren (Weidner 1996: 17). Als umweltpolitisches Fanal in der parteipolitischen Struktur gilt die Gründung der Grünen Partei im Jahr 1980 und ihr Einzug in den Deutschen Bundestag im Jahr 1983. Kennzeichnend für die Entwicklung der Grünen²⁴⁹ ist die Tatsache, dass sie sich von einer „single-issue“-Partei, die sich als ökologische Fundamentalopposition verstand, hin zu einer etablierten systemkonformen Partei mit breitem Themenspektrum gewandelt hat, die inzwischen auf allen politischen Systemebenen in verschiedenen Regierungskoalitionen beteiligt war und ist (ebd.). Diese Entwicklung sorgte für die breite gesellschaftliche Akzeptanz der Grünen nicht nur in umweltpolitischen Fragen. Für diese Diagnose spricht auch die Tatsache, dass Regierungsbündnisse zwischen den Grünen und der CDU zumindest auf Landesebene nicht mehr ausgeschlossen, sondern von beiden Seiten diskutiert werden. So wie die Grünen ihre programmatische Basis um sozial- und wirtschaftspolitische Themen erweitert haben, gelang es im Laufe der 1980er Jahre den etablierten bundesdeutschen Parteien, den Umweltschutz in ihr Programm zu integrieren. Bei den „großen“ Fragen zur Umweltpolitik lassen sich zwischen den Parteien wenig Differenzen ausmachen, umstritten ist hier vor allem der

²⁴⁷ Vgl. BMU-Pressemitteilung 259/2000, 20.12.2000.

²⁴⁸ Vgl. KOM 96/600 final.

²⁴⁹ seit der deutsch-deutschen Wiedervereinigung *Bündnis 90/Die Grünen*.

Ausstieg aus Risikotechnologien wie der Kernenergie oder die Haltung zur gentechnologischen Forschung und Anwendung. Generell kann man feststellen, dass mit der Ökologisierung der Gesellschaft im Laufe der 1980er Jahre die „umweltpolitische Verwundbarkeit“ des Unternehmensbereichs zugenommen hat (ebd.: 18). Das gestiegene Umweltbewusstsein in der Öffentlichkeit in den vergangenen 20-25 Jahren zeigt sich unter anderem an der regelmäßigen umweltpolitischen Berichterstattung in den Massenmedien oder an den organisierten Verbraucherprotesten und Konsumboykotts wie z.B. im Fall der Ölförderungsplattform „Brent Spar“ des multinationalen Konzerns „Shell“. Die Sorge um Imageverluste in der Öffentlichkeit und damit verbundene ökonomische Einbußen haben viele Firmen mittlerweile dazu veranlasst, den Umweltschutz in ihr Managementprogramm mitaufzunehmen und manchmal über die rechtlich verbindlichen Standards hinausgehende umweltbezogene Maßnahmen zu treffen (ebd.).²⁵⁰ Darüber hinaus entwickelte sich der Umweltschutz zu einem marktrelevanten Faktor, mit dem beim Konsumenten „wirtschaftliche Folgebereitschaft“ erzeugt werden kann. Wie Weidner erläutert, ist es für die Unternehmen im Vergleich zu den 1970er Jahren insgesamt schwieriger geworden, ökonomische Interessen gegen ökologische Interessen auszuspielen und dies gilt selbst für ökonomisch problematische Zeiten wie die 1990er Jahre (ebd.: 19). Die zunehmende Bedeutung des Umweltschutzes für die Unternehmen spiegelt sich auch in der institutionellen und programmatischen Integration des Umweltschutzes in den wichtigen Wirtschaftsverbänden (wie dem VCI oder BDI) wieder. Für den Umweltschutz in Deutschland spielen in zunehmenden Maße auch „grüne“ Unternehmen²⁵¹ und deren Spezialverbände eine wichtige Rolle (ebd.: 20). Hervorzuheben ist hier unter anderem die Bedeutung der Öko-Industrie, an die in der Bundesrepublik direkt und indirekt etwa 550.000 Arbeitsplätze gebunden sind (Jänicke/Weidner 1997: 145). Neben dem industriellen Sektor existieren mittlerweile auch Klein- und Mittelbetriebe, die ihre Arbeit nach ökologischen Kriterien ausrichten (so z.B. im Bereich der Landwirtschaft oder im Bereich der Umweltmedizin). Für die Interessenvertretung „grüner“ Unternehmen wurden entsprechende Interessenverbänden wie z.B. B.A.U.M., future, UnternehmensGrün etc. gegründet (Weidner 1996: 20). Die Bedeutung „grüner“ Unternehmen und Interessenverbände liegt laut Weidner (ebd.) vor allem darin, dass sie a) an der „Dynamisierung von Innovationen in der Umweltpolitik“ einen erheblichen Anteil haben (vgl. Jänicke/Weidner 1995) b) zur Diffusion ökologischen Gedankengutes in der Wirtschaft beitragen und c) eine wichtige Rolle bei der Netzwerkbildung spielen.

Den politisch bedeutenden Kern der organisierten Umweltbewegung bilden in Deutschland die Umweltverbände (Weidner 1996: 21).²⁵² Auch in ihrer Entwicklung zeigt sich generell – ähnlich wie bei den Grünen – ein Prozess der „Entradikalisierung“ und der Integration in das ökonomische und politische System (ebd.). Wie Hey und Brendle (1994: 137) hervorheben, war gerade das Verhältnis zwischen Umweltorganisationen und staatlicher Verwaltung von Spannungen geprägt: Die Kritik der staatlichen Akteure an die Umweltschutzorganisationen bezog sich vor allem auf die Radikalität der erhobenen Forderungen, die geringe Kompromissfähigkeit und die mangelnden Kenntnisse über politische Prozesse (ebd.) Während die Umweltorganisationen in ihrer Entstehungsphase demnach eine fundamentaloppositionelle Haltung zum herrschenden Wirtschafts- und Industriesystem einnahmen, haben sich die meisten von ihnen mittlerweile zum kritischen Kooperationspartner für andere gesellschaftliche Organisationen und öffentliche Institutionen

²⁵⁰ Diese Entwicklung lässt sich in den unterschiedlichsten Wirtschaftsbereichen belegen: So betreibt z.B. der multinationale Konzern British Petrol die größte solarzellenbetriebene Versuchsanlage zur Gewinnung von Energie in Europa; Dienstleister wie die „Europäische Reiseversicherung“ spenden einen festgelegten Teil ihrer Einnahmen an Naturschutzprojekte etc.

²⁵¹ Zu denen Weidner (1996) sowohl jene zählt, die umweltgerecht produzieren als auch jene, die umweltgerechte Produkte herstellen.

²⁵² Zur Beschreibung und Analyse der Entwicklung der Umweltorganisationen vgl. für viele Hey/Brendle 1994.

transformiert (Weidner 1996: 20f). Dies zeigt sich z.B. an der Beteiligung von Umweltorganisationen an offiziellen, nationalen Delegationen bei internationalen Konferenzen, eine Partizipation, die zwar nicht kontinuierlich, aber punktuell stattfindet.²⁵³ Generell hat sich die Lobbykraft der Umweltverbände mit dem Regierungswechsel zu Rot-Grün-Regierung eher verstärkt als verringert, wobei sich die Möglichkeiten der Einflussnahme sich mittlerweile zunehmend auf die Expertise und die Beeinflussung der Gesetzesvorlagen fokussiere.

Für die relative Stärke der deutschen Umwelt- und Naturschutzbewegung spricht die Tatsache, dass in ihnen etwa vier Millionen Mitglieder organisiert sind. Zu den wichtigsten Verbänden gehören der BUND (230.000 Mitglieder)²⁵⁴, der Naturschutzbund Deutschland (NABU) mit etwa 350.000 Mitgliedern²⁵⁵, der World Wildlife Fund for Nature (WWF) mit etwa 104.000 Mitgliedern in Deutschland²⁵⁶. Den größten Mitgliederanteil stellt Greenpeace Germany mit einer Anzahl von ca. 530.000 Mitgliedern, die zudem im internationalen Vergleich die größte Fördersumme an Greenpeace International aufbringen (Jänicke/Weidner 1997: 145; vgl. die umfassende Darstellung bei Hey/Brendle 1994). Die Dachorganisation der Umweltverbände, der Deutsche Naturschutzring (DNR), verfügt etwa über 3,3 Millionen, wobei die Mitgliederstruktur relativ heterogen ist, da das Mitgliederspektrum von Naturschützern bis zu Naturnutzern (wie z.B. Fischereiverbänden) reicht (Hey/Brendle 1994: 140). Trotz der Dachverbandsstruktur scheint die Schwäche der deutschen Umweltschutzorganisationen in der diffusen Funktionsverteilung zu bestehen, die zu einer Überschneidung der Verbandsaktivitäten statt klarer Aufgabentrennung führt (ebd.: 135 f). Allerdings wird dieses Faktum von einigen Umweltorganisationen als positives Konkurrenzelement betrachtet (ebd.).

Parallel zu den weitgehend systembejahenden Anpassungsprozessen der Umweltbewegung an das gesellschaftliche und ökonomische Umfeld, fanden bei ihnen auch organisationsinterne Transformationsprozesse statt, die sich kurz charakterisieren lassen als (Weidner 1996: 22f.; Rucht 1991; Koopmans 1995): a) Verknüpfung und Stabilisierung der lose gekoppelten Umweltorganisationen durch „routinisierte Interaktionen“ (Weidner 1996: 22); b) Professionalisierung der internen Organisationsstruktur; c) Rückgang von direkten und symbolischen Aktionsmustern und zugleich steigende Bedeutung von massenmedialer Öffentlichkeitsarbeit, Lobbying und Beteiligung in Expertengremien und Ausschüssen; d) Diversifikation der Kompetenzen durch Ausbau der Mitgliederbasis; e) Öffnung der Umweltbewegungen gegenüber Akteuren der Privatwirtschaft und der öffentlichen Institutionen, was insgesamt zu einer Erhöhung der Schnittstellen mit wissenschaftlichen, politisch-administrativen und privatwirtschaftlichen Akteuren und zur Formierung von Fachnetzwerken quer zu den Verbänden führte; f) Entstehung und Wachstum von ökologisch orientierten Forschungsinstituten und wissenschaftlichen Dienstleistern (wie z.B. das Öko-Institut) aus der Umweltbewegung heraus; g) erhöhter Finanzbedarf durch „Professionalisierung und institutionelle Expansion“ (Weidner 1996: 23), der zunehmend nicht mehr allein durch Mitgliederbeiträge, sondern mit Hilfe staatlicher Zuschüsse, Projektfinanzierung sowie eigener privatwirtschaftlicher Tätigkeit erwirtschaftet wird; h) Leitbildwandel durch die Konzepte ökologische Modernisierung und nachhaltiger Entwicklung, die beide eine systemimmanente, erfolgreiche Bearbeitung von Umweltproblemen versprechen.

²⁵³ So war Greenpeace Deutschland an der nationalen Delegation zur Conference on Sustainable Development beteiligt, aber z.B. nicht an der WTO-Konferenz in Seattle, was sowohl dem Wunsch des BWMI als auch dem Wunsch von Greenpeace entsprach.

²⁵⁴ Der innerhalb von Deutschland föderativ organisiert ist und auf transnationaler Ebene in das Umweltverbandsnetzwerk „Friends of the Earth International“ integriert ist.

²⁵⁵ Einschließlich der Mitglieder des „Landesbundes für Vogelschutz“ (LBV)

²⁵⁶ Weltweit verfügt der WWF über ca. fünf Millionen Förderer.

Festhalten lässt sich damit, dass sich die Entwicklung der umweltpolitischen Akteurskonstellation in der Bundesrepublik insbesondere durch folgende Faktoren auszeichnet: Einer davon bildet die kontinuierliche Steigerung der Anzahl umweltpolitischer Akteure auf gesellschaftlicher Ebene: Während zu Beginn der 1970er Jahre umweltpolitische Entscheidungen zwischen staatlichen Akteuren einerseits und Vertretern der Industrie andererseits ausgehandelt wurden, veränderten im Laufe der 1970er Jahre gesellschaftliche Akteure wie Umweltbewegungen, Umweltorganisationen und Umweltparteien die umweltpolitische Akteurskonstellation. Hinzu traten in den 1980er und 1990er Jahren umweltpolitisch orientierte Medien sowie „grüne“ Unternehmen und deren Interessenverbände (Jänicke/Weidner 1997: 147). Ein zweiter Faktor stellen Veränderungen in der Binnenstruktur der Umweltorganisationen dar: Dabei spielen vor allem Elemente wie organisationsinterne Professionalisierung, Kompetenzsteigerungen, personelle Vernetzungen sowie die grundlegende Akzeptanz gemeinsamer Leitbilder eine entscheidende Rolle. Diese Veränderungen führten zu einer Erhöhung der Kooperationsfähigkeit zwischen den konfligierenden Parteien, also zwischen Umweltschutzorganisationen, staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren und trugen dazu bei deren zu Beginn spannungsreiches Verhältnis in eine Art kritisches Arbeitsverhältnis zu überführen. Damit wurden auch für alle Beteiligten verhandlungs- und kompromissorientierte Lösungen statt konventioneller Konfliktregelung (durch Gerichtsentscheide) attraktiver (Weidner 1996: 24).

5.4.4.1 Transformation der umweltpolitischen Interessenvermittlung: Ökologischer Neo-Korporatismus oder Umweltpolitik-Netzwerke?

Die oben beschriebene Öffnung der Umweltorganisationen hatte zwei Hauptkonsequenzen, die hier nur in Kürze dargestellt werden sollen: Erstens kam es zu verstärkten Kooperationsformen zwischen Umweltorganisationen, Wirtschaft und staatlichen Akteuren, zweitens entstanden neuen, alternative Formen der Konfliktregelung zwischen diesen Parteien. Traditionell vermittelt das Politikfeld Umwelt in der Öffentlichkeit ein konfliktbeladenes und konfrontatives Bild, was nicht zuletzt am „Katastrophencharakter“ einiger zentraler Umweltprobleme, den spektakulären Aktionen von Umweltorganisationen sowie der entsprechenden Art der Medienberichterstattung liegt. Dieses Bild der 1970er Jahre, der permanenten und unversöhnlichen Konfrontation zwischen Umweltschützern einerseits sowie Staat und Wirtschaft andererseits, ist heute nicht mehr zutreffend (Weidner 1996: 27). Richtig ist vielmehr, dass mit der steigenden Komplexität der Akteurskonstellationen (und den in den vorigen Passagen beschriebenen Folgen) die Kooperation zwischen den zentralen Akteuren deutlich zugenommen hat (ebd.). Dies trifft auf die intensiviertere Kooperation zwischen Staat und Umweltorganisationen zu (SRU 1996: 240), in der Elemente wie Gutachteraufträge, Beratung von Fachbehörden, gemeinsame Strategien und Programme zur Umwelterziehung oder die gemeinsame Mitgliedschaft in nationalen und internationalen Umweltgremien einen zentralen Platz einnehmen (Weidner 1996: 28f). Auch staatliche Finanzierungsleistungen für die Entwicklung und den Aufbau von Umweltorganisationen, vor allem in den neuen Bundesländern, gehören zu den neueren Formen der Kooperation (ebd.). Trotz der intensivierten Zusammenarbeit darf nicht übersehen werden, dass die Unterstützungsleistungen von staatlicher Seite nachlassen, wenn umweltpolitische Konflikte in der Öffentlichkeit gegen die Interessen anderer relevanter gesellschaftlicher Gruppen ausgetragen werden (ebd.).

Zu diesen Ausnahmefällen zählt z.B. die gemeinsame Erklärung der Umweltminister und Umweltverbänden gegen die von Teilen geforderte „Atempause“ in der Umweltpolitik (ebd.).²⁵⁷ Ebenso wie die Kooperation zwischen Umweltorganisationen und staatlichen Akteuren zugenommen hat, lassen sich in den vergangenen Jahren intensiviertere Arbeitsbeziehungen und gemeinsame Projekte zwischen Umweltorganisationen und wirtschaftlichen Akteuren beobachten. Die Kooperationsformen ähneln im Prinzip denen zwischen Umweltakteuren und staatlichen Akteuren, d.h. sie erstrecken sich auf finanzielle und ideelle Unterstützung sowie auf Dienstleistungsangebote. Eine Besonderheit in den Kooperationsformen stellt das „Umweltsponsoring“ dar, bei dem z.B. unternehmensnahe Stiftungen wie die 1993 gegründete „Michael-Otto-Stiftung für Umweltschutz“ einen Großteil ihres Geldes dem WWF und dem NABU spenden. Eine weitere wichtige Kooperation sind Aufträge für ökologische Beratungsleistungen, die von Konzernen an die Umweltorganisationen vergeben werden. Beispielhaft für diese Form der Zusammenarbeit ist die Kooperation zwischen dem Hertie-Konzern und dem BUND zur Entwicklung ökologischer Unternehmensstrategien oder die Kooperation zwischen dem WWF und dem Bekleidungskonzern Hennes & Mauritz. Insbesondere Greenpeace, in der Öffentlichkeit bekannt für spektakuläre Aktionen, verfügt über eine breite Palette an Kooperationen und strategischen Allianzen mit dem Unternehmensbereich (Weidner 1996: 30). Ein besonders einschneidendes Ereignis für neue Kooperationsformen war die gemeinsame Erklärung des Bundesverbandes Junger Unternehmer (BJU) und dem BUND, in der sie eine Umorientierung hin zu einer ökologisch orientierten, sozialen Marktwirtschaft forderten, einschließlich der Einführung einer ökologischen Steuerreform. Da diese Formen der Kooperation zu Konflikten

²⁵⁷ Vgl. Ökologische Briefe, Nr. 48, 01.12.1993.

innerhalb der Umweltorganisationen führten, gaben sich Umweltverbände wie der BUND oder der WWF verbindliche Richtlinien für die Kooperation und vor allem Kooperationspartner.

Darüber hinaus entwickelte sich nicht nur die Kooperation mit staatlichen oder wirtschaftlichen Akteuren, sondern die Beziehungsgeflechte gewannen zunehmend einen multilateralen Charakter: Die Kooperationsbeziehungen wurde ausgedehnt auf Gewerkschaften, Kirchen oder Verbraucherschutzverbände (ebd.: 31). Diese neue Beziehungsgeflechte entstanden unter anderem, weil neue umweltpolitische Steuerungsformen wie das Öko-Audit neue Formen der Informationszubereitung und -mitteilung sowie Gutachtungsleistungen bedürfen. Einrichtungen wie z.B. das Institut für Umweltgutachter und -berater (IdU) oder das Aktionsbündnis Umweltbetriebsprüfung sind in der Regel aus einem breiteren gesellschaftlichen Spektrum zusammengesetzt, was die Vernetzung zwischen den Akteuren begünstigt. Blockierend auf die Kooperationsleistungen wirken sich vor allem die gegenseitigen Vorurteile über die jeweiligen Absichten und Interessen des Gegenübers aus, aber auch organisationsinterne Merkmale der Umweltverbände. Dazu zählt die vergleichsweise immer noch geringe Organisiertheit der Umweltverbände (mit Ausnahme des WWF und Greenpeace) und die mangelnde Bündelungskraft des DNR. Folgenreich für die Kooperationsfähigkeit ist ebenso die oftmals heterogene Mitgliederstruktur der Umweltverbände und dazu das größere Misstrauen der Basis gegenüber der Zusammenarbeit mit staatlichen oder wirtschaftlichen Akteuren. Kurz: Die Umweltverbände müssen das schwierige Spagat zwischen externen Kooperationsleistungen und interner Klientelintegration bewältigen, was nicht immer gelingt.

Eine relativ neue Art der Konfliktregelung im Umweltbereich stellen in Deutschland sogenannte „Mediationsverfahren“ und „dialogische Modelle“ dar (Weidner 1996: 34ff.; Barthe/Brand 1996). Deren zentrales Merkmal ist der Versuch, (teil-)konsensuale Übereinkünfte und Interessenausgleich auf Verhandlungsbasis und dialogischer Konfliktregulierung zwischen den beteiligten Parteien zu erzielen. Charakteristisch für deren Verhandlungsmodi ist, dass die Interaktionsformen zwischen „Bargaining“ und „Arguing“ oszillieren (Lauer-Kirschbaum 1996; vgl. grundsätzlich zu den Typologien: Habermas 1992; Mayntz 1993; Scharpf 1993; 1997). Sie stellen damit eine Alternative zu Konfliktregelungen dar, die auf vornehmlich konfrontativen Strategien und Mobilisierung von kooperativen Netzwerken beruhen (vgl. von Prittwitz 1996). Mediations- und mediationsähnliche Verfahren finden vor allem Bereich der Raumordnungs-, Umweltverträglichkeits-, Planfeststellungs-, Genehmigungs- und Sanierungsverfahren ihre Anwendung (Weidner 1996: 34). Kennzeichnend für diese Konflikte ist meist, dass sie sich im Bereich der Infrastrukturmaßnahmen, der Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen (Verkehr, Kraftwerke, Abfallanlagen) bewegen (ebd.). Die Konflikte sind zudem sehr oft stark politisiert und zeichnen sich durch wissenschaftliche Uneindeutigkeit aus. Oftmals geht es bei dem Streit um „Standortfragen“, z.B. über den geeigneten Ort für eine Mülldeponie. Die Mediatorenaufgaben werden mittlerweile in der Regel von professionellen Mediatoren aus Beratungs- und Planungsbüros, d.h. aus dem professionalisierten Umweltkommerzsektor durchgeführt (ebd.: 36).

Die hauptsächlichen Schwierigkeiten dieser Verfahren liegen in dem hohen Aufwand, den alle Beteiligten tragen müssen, den Fragen der Kostenträgerschaft, den ungleichen Ressourcen der beteiligten Gruppen, der problematischen Rückbindung der Verhandlungsergebnisse an informale Interessensnetzwerke und formale politische Verfahren sowie die gruppeninternen Abstimmungsprozesse. Dazu sind auch demokratietheoretische und rechtliche Bedenken gegen solche Verfahren erhoben worden, die sich insbesondere auf die Exklusivität von Verhandlungssystemen richten oder auf eine steigende Dominanz

bürokratischer Einflussnahme. Auch die Verpflichtungsfähigkeit der an der Regelung beteiligten Verbände erscheint rechtlich zumindest problematisch (Weidner 1996: 40f.). Als kaum oder nicht verhandelbar haben sich darüberhinaus Fälle erwiesen, in denen es im Kern um prinzipielle Wertekonflikte geht. Weidner kommt deshalb zum Schluss, dass mediationsgestützte Verfahren vor allem in einzelfallbezogenen Konflikten auf lokaler oder überregionaler Ebene erfolgsversprechende Lösungen sein können, dass sie aber vermutlich nicht quantifizierbar sind. Lauer-Kirschbaum (1996: 129) spricht in der Bewertung der Mediationsverfahren von einer „eigentümlichen Ambivalenz“: Während die Rückübersetzung der erzielten Mediationsergebnisse in politische Prozesse einerseits nur schwer zu leisten und deshalb oft Gegenstand der Kritik sei, heben die Teilnehmer als positives Faktum den veränderten Umgang mit der jeweiligen Konfliktpartei hervor. Mediationsverfahren werden von Lauer-Kirschbaum (ebd.) deshalb im Anschluss an Seibel (1991) als Systeme des „erfolgreichen Scheiterns“ bezeichnet, weil sie zwar nicht die erwartete Leistung erbringen aber dennoch zur Stabilisierung der institutionellen Struktur beitragen.

Im Gesamtbild zeichnet sich das Politikfeld Umwelt in seinen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen durch „eine große Zahl staatlicher Institutionen aller Ebenen, parastaatliche Gremien, organisierte Interessengruppen und zahlreiche locker organisierte Gruppen und Einzelakteure“ aus (Weidner 1996: 44). Die institutionellen Kopplungen und die Stabilität zwischen den beteiligten Akteuren variiert dabei von Ebene zu Ebene und von Sektor zu Sektor relativ stark, so dass man in der Beurteilung der Interessenvermittlungsstruktur nicht von einem typischen neokorporatistischen Arrangement sprechen kann. Nur in Einzelfällen wie dem System freiwilliger Selbstverpflichtungen, der Etablierung des „Dualen Systems“ oder im Falle des Öko-Audit-Systems zeigen sich Entwicklungen hin zu einer verstärkten Interdependenz zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren (ebd.: 41). Die für neokorporatistische Strukturen typischen, koordinations- und durchsetzungsfähigen Großverbände fehlen im Umweltbereich jedoch völlig. Trotz dieser strukturellen Schwächen haben sich die Umweltorganisationen in der Bundesrepublik so weit professionalisiert, dass sie nunmehr über vielfache sowie permanente Zugänge und Einflusskanäle gegenüber dem politisch-administrativen Systeme gewonnen haben. Zugleich haben sich auf allen politischen Ebenen partielle Verhandlungssysteme zwischen Staat, Wirtschaft und Umweltorganisationen entwickelt. Laut Weidner ist es deshalb eher gerechtfertigt von einem entstehenden Umweltpolitiknetzwerk statt von ökologischem Neokorporatismus zu sprechen, auch wenn die Stabilität des Netzwerks durch Faktoren wie dem Querschnittscharakter der Umweltpolitik, der hochgradig dezentralisierten Implementationsebene sowie der Vielzahl und Unüberschaubarkeit der Akteure (vor allem auf lokaler Ebene mit den entsprechenden Bürgerinitiativen etc.) gering ist (Weidner 1996: 46). Insgesamt betrachtet lässt sich in der Bundesrepublik auch im gesellschaftlichen Bereich und in der Interessenvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft ein beachtlicher und kontinuierlicher umweltpolitischer Kapazitätsaufbau beobachten (Jänicke/Weidner 1997).

5.4.5 Internationale Umweltpolitik: Vom Vorreiter zum Nachzügler?

Traditionell gehört die Bundesrepublik innerhalb der EU zu den umweltpolitisch fortschrittlichen Staaten und damit – neben Dänemark und der Niederlande – zu den „Motoren“ der europäischen und internationalen Umweltpolitik (Lieverink/Andersen 1998; Lieferink/Andersen 1998a; Andersen/Rasmussen 1998; Pehle 1997; Sbragia 2000). Auf die Notwendigkeit europäischer und internationaler Kooperation wurde und wird von Bundesumweltministern verschiedener Couleur programmatisch hingewiesen (Umwelt

2/1991; Umwelt 1/1995; Rede von Bundesumweltminister Jürgen Trittin am 16.11.1999 in London vor dem Royal Institute of International Affairs über „Internationale Umweltpolitik - Herausforderungen an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend“). Dabei schien zu Beginn der europäischen Umweltpolitik in den 1970er Jahren erst wenig darauf hinzudeuten, dass die Bundesrepublik zu einem umweltpolitischen Motor werden könnte: So verzögerte die Bundesregierung z.B. die Verhandlungen über international koordinierte Maßnahmen zur Reduzierung von SO₂-Emissionen und hatte (unterstützt von Großbritannien) einen Teilerfolg darin errungen, die Genfer Konvention zur Luftverschmutzungskontrolle (1979) so vage wie möglich zu gestalten (Pehle 1997 : 189f.) Anfang der 1980er Jahre deutete sich eine umweltpolitische Wende der Bundesrepublik auf europäischer Ebene an: Auf einer Konferenz in Schweden über die Bodenversauerung unterstützte die Bundesregierung unerwartet die Forderung nach einem klar definierten, internationalen Emissionsreduktionsprogramm und gehörte seitdem dem „30-Prozent-Club“ an (ebd.).²⁵⁸ Eine ähnliche Wende zeigte sich bei der Haltung der Bundesrepublik zur Einigung von Helsinki über den Schutz der marinen Umwelt in der Baltischen See, bei der sie vom Blockierer in den 1970er Jahren zum Unterstützer anfangs der 1990er Jahre wurde (ebd.). Zurückführen lässt sich diese Wende im wesentlichen auf den Beitritt der neuen Bundesländer und der damit veränderten geographischen Interessenkonstellation. Besonders prägnant war die Position der Bundesrepublik bei ihrer Initiative zur Einführung für neue und strengere EG-Richtlinie bei den Kraftfahrzeugemissionen im Jahr 1983, die sich nach den strikten *US-83-Standards* orientieren sollten (Holzinger 1995: 192 ff.).

Die Hintergrundstrategie der damals noch jungen, christlich-liberalen Bundesregierung war dabei, die Rolle eines umweltpolitischen Vorreiters auf supranationaler Ebene zu übernehmen und zwar genau in jenen Bereichen, bei denen es in der Bundesrepublik einen hohen Handlungsdruck gab, wie z.B. in der Luftreinhaltepolitik (Weidner 1991: 137 ff). So entwickelte sich die Bundesrepublik zu einem der entscheidenden Antriebskräfte bei internationalen und supranationalen Verhandlungen zum Umweltschutz: „Combining its relatively ‚green‘ organisation and its status as the biggest industrial producer as well as the biggest domestic market in the EU, Germany quite naturally became the motor behind the EU environmental policy during the 1980s. As such, it also formed the core of what was sometimes referred as the ‚green troika‘, consisting of Germany, Denmark and the Netherlands“ (Lieberink/Andersen 1998: 71).²⁵⁹ Demgegenüber wurde Mitte der 1980er Jahre die Umweltpolitik der EG von der bundesdeutschen Bevölkerung als bürokratisch und rückständig wahrgenommen, was zu vermehrten Forderungen nach einem deutschen umweltpolitischen Sonderweg führte (Pehle 1997). Im Zuge der deutsch-deutschen Wiedervereinigung und den damit einhergehenden finanziellen Belastungen und sozialen Problemen schien zumindest zeitweise der umweltpolitische Elan der Bundesrepublik auf europäischer und internationaler Ebene nachzulassen (Lieberink/Andersen 1998: 71f.). Albin und Müller-Kraenner (1999: 73) sprechen sogar von einer deutschen Rolle als „Bremsen“ in der europäischen Umweltpolitik, was sich v.a. in der Gesetzgebungsphase bemerkbar machte. So blockierte die deutsche Verhandlungsführung (zusammen mit Spanien) bei der Ausarbeitung der Amsterdamer Verträge die generelle Abschaffung des Einstimmigkeitsprinzips und sorgte dafür, dass die Vetomöglichkeiten in den Bereichen Steuervorschriften, Raumordnung, Bodennutzung oder Maßnahmen im Energiesektor vorerst

²⁵⁸ Dieser Prozentwert bezieht sich auf die damals geplante Reduzierung der Luftschadstoffe.

²⁵⁹ Die Reihe der umweltpolitischen Erfolge der Bundesrepublik in Europa schließen z.B. mit ein die Richtlinien EWG 84/360 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen, EWG 88/609 über die Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in der Luft, EWG 88/369 über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll sowie EWG 89/429 über die Verringerung der Luftverunreinigung durch bestehende Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll (Bohne 1999).

erhalten bleiben (ebd.). Ebenso resistent zeigte sich die deutsche Regierungsdelegation z.B. gegenüber dem Vorschlag der Kommission (KOM 96/500) für eine verbesserte Vollzugskontrolle der europäischen Richtlinien (Albin/Müller-Kraenner 1999: 74). Diese Haltung erstaunt nicht weiter, wenn man sich vor Augen führt, dass die Bundesrepublik zu den negativen Spitzenreitern bei den Verurteilungen durch den EuGH im Umweltbereich gehört (ebd.) Andererseits demonstrierte die Bundesregierung in den 1990er Jahren, dass sie in der Präsidentschaftsfunktion auf europäischer Ebene nach wie vor als umweltpolitischer Aktivposten zu bewerten ist (Andersen/Rasmussen 1998 : 592).²⁶⁰

Generell kann man also konstatieren, dass der reduzierte Schwung der deutschen Umweltpolitik auf europäischer Ebene sich weniger an einer signifikanten Deregulierungsstrategie (weder auf nationaler, europäischer noch internationaler Ebene) erwies, sondern eher daran, dass die Bundesrepublik (in der Typologie von Liefferink/Andersen 1998) nicht mehr so sehr als umweltpolitischer „forerunner“, sondern eher als „pusher“ auftrat.²⁶¹ Ein entscheidender Grund für die nachlassende Aktivität auf europäischer Ebene hat ihren Grund darin, dass die Implementierung der europäischen Verordnungen und Direktiven aufgrund der unterschiedlichen Rechtstraditionen in den Mitgliedstaaten und des zur Zeit dominanten prozeduralen Steuerungsansatzes auf EU-Ebene der deutschen Ministerialbürokratie erhebliche Schwierigkeiten bereitet (Liefferink/Andersen 1998: 72). Verantwortlich für diese Probleme sind ebenfalls das zersplitterte deutsche Umweltrecht²⁶² (Baake 2000) und die Struktur des deutschen Föderalismus, die beide eine Implementierung der europäischen Vorgaben zusätzlich erschweren (vgl. Unfried 1998: 129f.; Lenschow 2000: 52). Auf internationaler Ebene tritt die Bundesrepublik in vielerlei Hinsicht immer noch als umweltpolitischer Vorreiter auf.²⁶³ Dies beweist nicht zuletzt die aktive Rolle und kontinuierliche Rolle der Bundesrepublik in der Klimaschutzpolitik. Die Reduktionsverpflichtungen, die Deutschland hier übernommen hat, sind im Vergleich zu anderen Industriestaaten außergewöhnlich hoch.²⁶⁴

²⁶⁰ So wurde unter dem deutschen Vorsitz im Ministerrat (1994) 13 Gesetze zur Umweltpolitik verabschiedet, mehr als unter dem Vorsitz Dänemarks (9) oder Belgien (3).

²⁶¹ In der genannten Typologie zeichnet sich der „forerunner country“, idealtypisch durch folgende Elemente aus: (Liefferink/Andersen 1998 : 69): 1. Er besteht auf die Freiheit zur Entwicklung und Umsetzung eigener nationaler Umweltpolitiken. 2. Er begrüßt europäische und internationale Politiken dann, wenn sie dabei helfen, die eigenen umweltpolitischen Ziele zu erreichen. 3. Geht es um die Möglichkeit auf nationaler Ebene striktere Umweltstandards einzuführen, akzeptiert der „forerunner“, keine externen Einschränkungen der nationalstaatlichen Souveränität. Der Idealtypus des „pushers“, dagegen 1. betont die Wichtigkeit surpnationaler und internationaler Kooperation 2. versucht politisch auf den Prozess der Verhandlung Einfluß zu nehmen und sorgt für eine zeitige Implementation von EU-Direktiven und Vereinbarungen 3. bemüht sich um hohe Umweltstandards auf nationaler Ebene aber grundsätzlich im Rahmen surpnationaler und internationaler Vereinbarungen.

²⁶² Gemeint ist hier v.a. das vorläufige Scheitern des Umweltgesetzbuches.

²⁶³ Vgl. zu diesem Abschnitt die quantitativen Erhebungen in: Anhang, Diagramm 1-4.

²⁶⁴ Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass durch den Wegfall eines Teils der ostdeutschen Industrie sogenannte „Mitnahmeeffekte“ entstehen.