

Weidner, Helmut

**Article — Digitized Version**

## Kontinuität statt Wende: die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung

Scheidewege: Jahresschrift für skeptisches Denken

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Weidner, Helmut (1989) : Kontinuität statt Wende: die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung, Scheidewege: Jahresschrift für skeptisches Denken, ISSN 0048-9336, Max-Himmelheber-Stiftung, Baiersbronn, Vol. 19, pp. 267-294

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112000>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

*Helmut Weidner*

## Kontinuität statt Wende

### Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung

Die Ära der konservativ-liberalen Umweltpolitik begann Ende 1982. Seitdem sind gut sechs Jahre vergangen, Zeit genug, um nach ihren Grundmerkmalen und bisherigen Leistungen zu fragen. Hierzu wissenschaftlich abgesicherte Antworten zu geben, ist jedoch aus verschiedenen Gründen schwierig. Das liegt nicht nur an den immer noch nicht zufriedenstellend gelösten theoretisch-methodischen Problemen der Analyse und Bewertung (Evaluation) dieses überaus komplexen Politikbereichs, sondern auch an der teilweise recht lückenhaften Datenlage. Der Informationsfluß „harter Daten“ (etwa Emissions- und Immissionsdaten) hat sich in den letzten Jahren allerdings deutlich verbessert, was möglicherweise die These bestätigt, daß Güte und Umfang umweltbezogener Informationen zunehmen, wenn in der Umweltpolitik Erfolge erzielt werden. Schließlich wird die Bewertung auch dadurch erschwert, daß es sich bei der Umweltpolitik um einen langfristigen Prozeß handelt, dessen gegenwärtig feststellbare Effekte mitunter in einer fernen Vergangenheit wurzeln, während aktuellere Maßnahmen häufig erst in der Zukunft wirksam werden. Eingedenk dessen wird auch kurz auf die umweltpolitischen Vorleistungen aus der Endphase der sozial-liberalen Regierung zurückgeblickt sowie eine Vorausschau auf plausible Wirkungen neuerer Maßnahmen gewagt.

#### *1. Einleitung*

Einer der letzten Kraftakte der seit 1969 amtierenden sozial-liberalen Bundesregierung galt dem Umweltschutz. Am 1. September 1982, wenige Wochen vor dem Regierungswechsel, faßte sie neue Beschlüsse zur künftigen Gestaltung der Umweltpolitik, die teilweise weit über das bis dahin geltende Umweltprogramm hinausgingen.<sup>1</sup> Doch auch diese Kraftanstrengung konnte

die bereits bestehenden tiefen Risse im sozial-liberalen Koalitionsbündnis nicht kitten: Die Koalition aus SPD und FDP zerbrach, und es kam zu einer konservativ-liberalen Koalition, von CDU/CSU und FDP.

Wesentlich mit herbeigeführt wurde der Regierungswechsel Ende 1982 durch die Abkehr vieler Wähler und Unterstützer von der SPD und ihrer Umweltpolitik. Einflußreiche Regierungsmitglieder hatten die stetig wachsende Ökologiebewegung erheblich unterschätzt und in ihr nur eine (vorübergehende) Modeerscheinung gesehen. Sie lehnten die von einigen Mitgliedern der Koalition geforderte Realisierung strengerer Umweltschutzmaßnahmen überwiegend mit dem Argument ab, dies hemme den ökonomischen Aufschwung und führe zu weiteren Arbeitsplatzverlusten. Unterstützt wurde diese Anti-Umweltschutz-Fraktion, zu der auch Bundeskanzler Helmut Schmidt und Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff gehörten, insbesondere durch die großen Gewerkschaften und – natürlich – von den Wirtschaftsverbänden.<sup>2</sup>

Die noch von der alten Regierung vorgelegten Umweltbeschlüsse sowie bereits fertiggestellte Entwürfe strengerer Umweltgesetze und -verordnungen, mit denen die Regierung kurz vor ihrem Ende einen umweltpolitischen Neubeginn versuchen wollte, kamen ihrer Nachfolgerin zugute. Neuer Bundesinnenminister, und damit zuständig für den Umweltschutz, wurde Friedrich Zimmermann (CSU). Der Politiker mit extrem konservativer Reputation, bei dem zuvor kein Engagement für den Umweltschutz feststellbar gewesen war, erkannte relativ schnell, wie populär und wählerwirksam Maßnahmen zugunsten des Umweltschutzes inzwischen geworden waren. In kurzer Zeit setzte er gegen den teilweise heftigen Widerstand der betroffenen Industriekreise strenge umweltpolitische Regelungen durch. Dabei griff er weitgehend auf das am 1. September 1982 verabschiedete Umweltprogramm der sozial-liberalen Koalition zurück.

Es kam also zu dem Paradoxon, daß eine konservative Regierung, die unter dem Schlagwort der „Wende“ angetreten war, ein in damaligen Zeiten progressives Umweltprogramm aus der Feder der vorhergehenden Regierung weitgehend übernahm, zum Teil sogar verschärfte und einzelne Vorhaben schneller implementierte als von der alten Regierung geplant. Gegen den zeitweilig heftigen Widerstand der betroffenen Industrie setzte die neue Regierung auf einigen Gebieten Maßnahmen durch, die relativ rasch die Umweltsituation verbesserten. So kam es zu einem zweiten Paradoxon: Eine wirtschaftsnahe Regierung, eine Meisterin der symbolischen Politik („große Worte und kleine Taten“), betrieb auf dem Felde des Umweltschutzes eine effektorientierte Politik, die zu erheblichen Kostenbelastungen im Industriebereich

führte, besonders aber bei den Energieversorgungsunternehmen, die sich über Jahre auch maßvollen Umweltregelungen erfolgreich widersetzt hatten. Schließlich ist noch bemerkenswert, daß entgegen der Regierungsprogrammatis, die auf allen Politikebenen marktwirtschaftliche Elemente einführen wollte, von Anbeginn bis heute eine ausgesprochen regulativ-bürokratische (ordnungsrechtliche) Umweltpolitik<sup>3</sup> betrieben wurde.

Im folgenden wird zunächst ein kurzer Überblick zu den Umweltbeschlüssen der sozial-liberalen Koalition gegeben. Danach werden Programm, Maßnahmen und Effekte der Umweltpolitik der konservativen Regierung für den Zeitraum 1983 bis 1988 dargestellt und im Lichte der drei offiziell anerkannten Grundprinzipien staatlicher Umweltpolitik bewertet. Abschließend wird die konservativ-liberale Umweltpolitik mit der der früheren Regierung und der Umweltpolitik in anderen westlichen Industrieländern verglichen.

## 2. Rückblick: Die Umweltbeschlüsse der sozial-liberalen Regierung

Wie stark die konservativ-liberale Regierung auf die umweltpolitischen Konzepte der früheren Regierung zurückgegriffen hat, zeigt ein kurzer Überblick zu den wichtigsten Umweltbeschlüssen<sup>4</sup>, wie sie von der alten Regierung am 1. September 1982 gefaßt worden waren:

Auf dem Gebiet der *Luftreinhaltung* sollten Aktivitäten entfaltet werden mit dem Ziel, die deutschen Emissionsgrenzwerte und Produktstandards zur Richtschnur internationaler Umweltpolitik zu machen. Weiterhin sollten die nationalen Anstrengungen zur Emissionsminderung vergrößert werden, um anderen Ländern ein Beispiel zu geben und sie zur Nachahmung anzureizen. Schließlich war vorgesehen, eine spezielle Rechtsverordnung zu Großfeuerungsanlagen (Großfeuerungsanlagen-Verordnung, GFAVO) zu erlassen mit dem Ziel, für größere Anlagen neue, besonders strenge Emissionsgrenzwerte für die wichtigsten Schadstoffe (Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Staub) festzulegen. Ältere Kraftwerke sollen innerhalb einer bestimmten Zeit (10 Jahre) auf die neuen Anforderungen umgerüstet oder aber innerhalb von 10 Jahren nach Erlaß der Verordnung stillgelegt werden.

Der *Gewässerschutz* sollte vor allem zur Sicherung der Trinkwasserversorgung verbessert werden. Der Schutz der Nordsee vor Verschmutzung wurde als dringend erforderlich bezeichnet, insbesondere sollten alle Anstrengungen unternommen werden, um die Verklappung (Dumping) von Abfällen aus der Titanoxidproduktion zu beenden. Im Bereich *Naturschutz* war vorgesehen,

die Artenvielfalt in der Pflanzen- und Tierwelt zu sichern und ökologisch wertvolle Natur- und Landschaftsbereiche zu erhalten. Ziel war auch, die Landwirtschaftspolitik umweltfreundlicher zu gestalten.

Ferner war ein Programm zur Förderung der Klimaforschung aus Bundesmitteln geplant, und der Bundesminister für Forschung und Technologie wurde gebeten, mit besonderem Nachdruck Techniken zu fördern, die energie-, ressourcen- und umweltschonend sind.

Die (hier stark gekürzt wiedergegebenen) Beschlüsse der Regierung vom September 1982 zur zukünftigen Gestaltung der Umweltpolitik waren möglich geworden, weil sich Bundeskanzler Helmut Schmidt und Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff dem innerparteilichen Druck gebeugt und nunmehr „grünes Licht“ für wirksame Maßnahmen gegeben hatten. Im Vergleich zum bisherigen Umweltprogramm zeichneten sich die neuen Beschlüsse dadurch aus, daß sie für einige wichtige Bereiche nicht nur „umweltfreundlichere“ Ziele festlegten, sondern diese zum Teil auch präziser und konkreter formulierten als zuvor üblich. Allerdings überwogen immer noch solche Zielaussagen, die hinsichtlich des angestrebten Umfangs (etwa des Schadstoffausstoßes, der Umweltqualität) und des Vollzugszeitraums sehr vage blieben. Insgesamt ist festzustellen, daß Maßnahmen zur Luftreinhaltung die größte Priorität eingeräumt wurde; hierzu wurden auch die konkretesten Ziele formuliert. Diese Prioritätensetzung wurde von der konservativ-liberalen Regierung übernommen, wie im folgenden gezeigt wird.

### *3. Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung: Programm, Maßnahmen und Effekte*

In Abschnitt IV („Perspektiven unserer Politik“) seiner Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982 ging der neue Bundeskanzler Helmut Kohl nur sehr allgemein auf den Umweltschutz ein. Gemessen an den Umweltbeschlüssen der alten Regierung gab es jedenfalls keine hervorragenden neuen Zielsetzungen. Erst späteren programmatischen Reden des neuen für den Umweltschutz zuständigen Bundesinnenministers Friedrich Zimmermann ließ sich dann entnehmen, daß die konservativ-liberale Regierung die umweltpolitischen Beschlüsse der Vorgängerin weitgehend übernahm.<sup>5</sup>

Den hohen Stellenwert der Umweltpolitik für die neue Regierung hob der Bundesinnenminister am 14. Oktober 1982 vor dem Parlament dann mit dem später oft zitierten Satz hervor: „Umweltschutz ist neben der Vermeidung

kriegerischer Konflikte die wichtigste Aufgabe der Menschheit in den nächsten Jahren.“<sup>6</sup> Die Ziele und Maßnahmenprogramme aus den letzten Tagen der alten Regierung wurden fast vollständig übernommen, zum Teil sogar verschärft. Das gilt vor allem für die Luftreinhaltepolitik. Die weitere Bearbeitung des schon vorliegenden Entwurfs der heftig umstrittenen Großfeuerungsanlagen-Verordnung zählte zur ersten Amtshandlung des neuen Innenministers.<sup>7</sup> Die Verordnung, an der die alte Regierung nahezu fünf Jahre laboriert hatte, wurde von ihm in rund neun Monaten (am 1. Juli 1983) in Kraft gesetzt. Er machte auch deutlich, daß wegen der Waldschäden die Schadstoffemissionen der Kraftwerke kräftig gesenkt werden müssen, auch wenn die Ursachen dieser Schäden wissenschaftlich noch nicht eindeutig erwiesen seien. Da die Luftreinhaltepolitik die umweltpolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland seit Ende der siebziger Jahre beherrscht, wird hierauf im folgenden etwas ausführlicher eingegangen.

### 3.1 Luftreinhaltepolitik

In den siebziger Jahren gehörte die Bundesrepublik Deutschland noch zu den Ländern, die bei internationalen Verhandlungen zur Verminderung grenzüberschreitender Luftschadstofftransporte auf eine Abschwächung der Zielsetzungen drängte.<sup>8</sup> Den Anstoß zur grundlegenden Änderung ihrer Haltung gaben insbesondere die rapide Zunahme der Waldschäden („Waldsterben“) und die Forderungen nach effektiven Gegenmaßnahmen in der Öffentlichkeit.

Die neue Einstellung der Bundesregierung fand ihren sichtbarsten Ausdruck auf der von der schwedischen Regierung organisierten Stockholmer „Konferenz zur Versauerung der Umwelt“ im Juni 1982. Hier unterstützte der Vertreter der Bundesrepublik, für zahlreiche Beobachter überraschenderweise, die Bemühungen einiger Staaten, eine Verpflichtung auf klare, überprüfbare Ziele im Rahmen eines internationalen Emissionsminderungsprogramms einzugehen. Diese Staaten bildeten dann den Kern des sogenannten *30-Prozent-Clubs*, benannt nach seinem Ziel, die jährlichen Schwefeldioxid-Gesamtemissionen ( $\text{SO}_2$ ) oder deren grenzüberschreitende Ströme, gemessen an dem Wert von 1980, in einem angegebenen Zeitraum (in der Regel bis 1993) um 30% zu senken. Einzelne Länder verpflichteten sich sogar zu weitaus größeren Emissionssenkungen. Die Bundesrepublik Deutschland gehörte dabei zu den Ländern, die die größten  $\text{SO}_2$ -Emissionsminderungen (60% bis 1993) ankündigten. Ähnlich ist es bei den (erst 1988) vereinbarten Maßnahmen

gegen Stickstoffoxide ( $\text{NO}_x$ ); auch hier gehört die Bundesrepublik zu den progressiven Ländern.<sup>9</sup>

Auch auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften (EG) spielte die Bundesregierung immer häufiger eine Schrittmacherrolle. So trat sie etwa für eine spürbare Senkung des Schwefelgehalts im leichten Heizöl und Dieselmotorkraftstoff und für das Verbot von bleihaltigem Normalbenzin ein. Ihr Versuch, die in den USA geltenden Abgasgrenzwerte für Personenkraftwagen als EG-Bestimmung durchzusetzen, wurde allerdings vereitelt, besonders durch den Widerstand von Frankreich, Italien und Großbritannien. Zu diesem Mißerfolg mag ihre ungeschickte politische Taktik beigetragen haben, vor allem, daß sie nicht bereit war, auf bundesdeutschen Autobahnen eine Höchstgeschwindigkeit vorzuschreiben. Nach wie vor ist die Bundesrepublik das einzige westliche Land ohne eine solche Geschwindigkeitsbegrenzung. Positiv hervorzuheben ist dagegen der wesentlich von der Bundesrepublik initiierte Vorschlag zu einer EG-Richtlinie über Emissionsbegrenzungen bei Großfeuerungsanlagen, der erhebliche Emissionssenkungen bis 1995 für Staub, Schwefeldioxid und Stickstoffoxide vorsah. Wegen des hartnäckigen Widerstands einiger EG-Mitgliedsländer konnte eine entsprechende Richtlinie erst nach mehrjähriger Diskussion im Juni 1988 verabschiedet werden. Die dabei gefundene Kompromißlösung bleibt allerdings erheblich hinter den Anforderungen der bundesdeutschen Großfeuerungsanlagen-Verordnung zurück.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß die Bundesregierung seit etwa 1982 in wichtigen Bereichen der Luftreinhaltepolitik auf internationaler Ebene, im Rahmen der EG sowie aufgrund der Maßnahmen im eigenen Lande zu einem „Vorreiter“ geworden ist. Die generelle steuerliche Begünstigung von dieselmotorbetriebenen PKW wird jedoch von Experten als umweltpolitischer Schildbürgerstreich gesehen. Nachdem hierdurch bereits erheblicher Schaden entstanden ist<sup>10</sup> – die  $\text{NO}_x$ -Emissionen eines Diesel-PKW sind um das Mehrfache höher als die eines Fahrzeugs mit geregelterm Drei-Wege-Katalysator; zudem werden Rußpartikel ausgestoßen, die im Verdacht stehen, krebserzeugend zu sein –, wurde die Begünstigung im Januar 1989 wieder aufgehoben.

Das neue Konzept der Luftreinhaltepolitik mit seinen präzisen, kontrollfähigen Zielen und zeitlich gestuften Vollzugsprogrammen hat mittlerweile zu sehr beachtlichen Ergebnissen geführt: Die  $\text{SO}_2$ - und  $\text{NO}_x$ -Emissionen von stationären Quellen (Industrieanlagen, Kraftwerke, Hausfeuerungen) gingen stark zurück, in der Bundesrepublik sind europaweit die meisten Rauchgasentschwefelungs- und Entstickungsanlagen in Betrieb, an allen Tankstellen kann bleifreies Benzin getankt werden, und im EG-Ländervergleich gibt es in der



Bundesrepublik die meisten Personenkraftwagen mit einem geregelten Drei-Wege-Katalysator. Festzuhalten ist, daß diese „Wende“ in der bundesdeutschen Luftreinhaltepolitik im wesentlichen durch das Waldsterben und die mit ihm verbundenen gesellschaftlichen Konflikte herbeigeführt worden ist. Deshalb handelt es sich bei den Maßnahmen – so sinnvoll und durchgreifend sie auch sind – nicht primär um solche einer *präventiven* Umweltpolitik, sondern überwiegend um Maßnahmen zur Schadensbegrenzung (*reaktive* Umweltpolitik).

### 3.2 Weitere Bereiche der Umweltpolitik

Nicht nur auf dem Gebiet der Luftreinhaltung, auch in anderen Umweltschutzbereichen (Lärmschutz, Gewässerschutz, Umweltchemikalien, Abfall, Bodenschutz, Natur- und Landschaftsschutz) ergriff die konservativ-liberale Regierung Maßnahmen.<sup>11</sup> Sie waren jedoch selten auf die kurzfristige und deutliche Senkung der Umweltbelastung ausgerichtet, sondern blieben stärker dem althergebrachten Ansatz einer symbolisch-regulativen Umweltpolitik verhaftet, bei dem rechtliche Regelungen (Ge- und Verbote) nicht mit präzisen, kontrollfähigen und zeitlich abgestuften Vollzugsprogrammen verbunden werden. Von den Strategien und dem Vollzugsinstrumentarium her besteht insofern in den meisten Umweltschutzbereichen eine weitgehende Kontinuität zur Umweltpolitik vor dem Regierungswechsel.

Den im Vergleich zur Luftreinhaltepolitik schwächeren umweltpolitischen Leistungen in anderen Bereichen stehen entsprechend geringere Verbesserungen der Umweltqualität gegenüber; teilweise kam es sogar zu erheblichen Verschlechterungen. Am Beispiel der Nordsee ist überdies zu sehen, wie falsch die Bundesregierung die Angemessenheit ihrer umweltpolitischen Maßnahmen eingeschätzt hat. So stellte sie noch 1986 fest: „Nach den gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnissen ist eine plötzliche Veränderung des Zustands der Nordsee, die den sofortigen biologischen Tod weiter Gebiete zur Folge hätte, nicht zu befürchten.“<sup>12</sup> Bereits im Mai 1988 entstand jedoch in der Nordsee eine katastrophale Situation, die ein explosionsartiges Algenwachstum und den Tod vieler Robben zur Folge hatte. Zwar sind an der Belastung der Nordsee zahlreiche Staaten beteiligt, doch enthebt dies die Bundesrepublik nicht der Verantwortung, schnell greifende Maßnahmen zur Entschärfung der Situation zu initiieren, denn mit der direkten und indirekten Einleitung von Schadstoffen und den Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft

(Überdüngung) trägt sie in erheblichem Maße zur Schädigung der Nordsee bei.<sup>13</sup>

Als große Schwachstelle in der Umweltpolitik gilt weiterhin der Bodenschutz; zur Sanierung der „Altlasten“ und Reduktion des Müllanfalls ist bislang auch kaum Nennenswertes getan worden.<sup>14</sup> In der Energiepolitik wird die Kernenergie immer noch gegenüber alternativen Energieerzeugungsformen und Energieeinsparmaßnahmen bevorzugt.

#### *4. Bewertung der Umweltpolitik durch den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*

Im Ende 1987 veröffentlichten Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU)<sup>15</sup> werden die Umweltsituation und die Leistungen der Umweltpolitik sehr ambivalent bewertet<sup>16</sup>:

„Erste größere Erfolge allgemeinen Umweltschutzes zeichnen sich deutlich ab, doch ebenso klar werden Mängel, Mißerfolge und Verzögerungen auf dem Weg in eine bessere Umwelt erkannt. Der eingeschlagene Weg erweist sich als richtig, muß aber konsequenter beschritten werden.“

An dem in der Bundesrepublik verwendeten umweltpolitischen Instrumentarium kritisiert der SRU besonders das weitgehende Fehlen von ökonomischen und flexiblen Instrumenten (wie etwa Abgaben, Zertifikate, Haftungsregelungen).<sup>17</sup>

Es werden auch erhebliche Defizite festgestellt, unter anderem, bei der Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von umweltbezogenen Informationen, im Naturschutz und in der Landschaftsplanung, im Bereich Bodenschutz, Gewässerschutz sowie beim Lärmschutz und dem Schutz von Lebensmitteln vor Verunreinigungen.

Im Bereich Umwelt und Energie wird einerseits die Nutzung von Kernenergie als „umweltpolitisch verantwortbar“ bezeichnet, andererseits wird darauf verwiesen, daß die Entsorgung der radioaktiven Abfälle mit dem Bau von Kernkraftwerken nicht Schritt gehalten habe. Der SRU empfiehlt, bei energiepolitischen Entscheidungen Energieeinsparungsmaßnahmen und eine rationellere Energienutzung in den Vordergrund zu stellen und die umweltverträgliche Energieerzeugung (etwa Sonnen-, Wind-, Bioenergie) stärker zu fördern. Der Landwirtschaftspolitik wird attestiert, daß sie Umweltschutzbelange höchst unzureichend berücksichtigt und in erheblichem, in einigen Bereichen sogar in einem steigenden Maße zur Umweltbelastung beitrage.

Von besonderem Interesse für die zukünftige umweltpolitische Diskussion in der Bundesrepublik dürften die vom SRU mit Nachdruck gestellten Forderungen nach stärkerer Transparenz in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen, so insbesondere bei den Verfahren zur Festlegung von Grenzwerten (Umweltstandards) sein.<sup>18</sup>

Als positiv zu bewertende Umweltschutzleistung hebt der SRU unter anderem die Maßnahmen zur Luftreinhaltung, den Bau von Kläranlagen, das Verbot von bleihaltigem Benzin, das im Vergleich zu früheren Zeiten stärkere Engagement auf internationaler Ebene sowie einige der ökonomischen Anreizprogramme zur Verbesserung der Umweltsituation hervor.

Ein eindeutiges Gesamturteil über die Umweltsituation und die Wirksamkeit der umweltpolitischen Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland zu fällen, ist aus sachlichen und methodischen Gründen kaum möglich; deshalb hat wohl auch der SRU kein allgemein bewertendes Fazit gezogen. Meines Erachtens ist aus der expliziten und impliziten Kritik des SRU an den Grundlagen, Strategien, Maßnahmen und Effekten der Umweltpolitik zum einen die Anerkennung zu entnehmen, daß umweltpolitische Entscheidungen überwiegend Ergebnisse eines allgemeinen, wenn auch hochkomplizierten politischen Prozesses sind, der dementsprechend demokratisch, und nicht rein expertokratisch, strukturiert werden sollte, und zum zweiten die Erkenntnis, daß eine langfristig erfolgreiche und akzeptable Umweltpolitik präventiv und unter Beachtung des gesamtökologischen Kontexts gestaltet sein sollte. Allerdings macht der SRU vor der Frage halt, wieweit die sozioökonomischen, politischen und rechtlichen Grundvoraussetzungen für eine solche demokratische Umwelt-Vorsorgepolitik in der Bundesrepublik Deutschland gegeben sind.

##### *5. Umweltpolitik nach Tschernobyl*

Obwohl in Einzelbereichen unbestrittene Erfolge erzielt wurden, nahm die Kritik an der Umweltpolitik der Bundesregierung im Verlauf ihrer Amtszeit insgesamt zu. Die Gründe hierfür sind noch nicht vollständig geklärt, entscheidend scheint aber zu sein, daß es in allen Bereichen der Umweltpolitik zu neuen Problemsituationen gekommen ist und bereits bestehende Problemlagen nicht angemessen behandelt wurden, zumindest nicht in einer Weise, wie es technisch und wirtschaftlich möglich gewesen wäre. Ferner ereigneten sich einige umweltpolitische Skandale, die in der Bevölkerung den Eindruck ver-

stärkten, die zuständigen Behörden kontrollierten industrielle Umweltverschmutzer nur unzulänglich und gingen gegen unerlaubte Handlungen größerer Betriebe nicht mit dem gebotenen und rechtlich möglichen Nachdruck vor. Verschiedene Entscheidungen der Bundesregierung stießen bei vielen Bürgern auf heftige Kritik, so zum Beispiel die ablehnende Haltung gegenüber einem allgemeinen Tempolimit auf Autobahnen und die Duldung sehr großzügiger Umweltregelungen in der Genehmigung für das Kohlekraftwerk Buschhaus.

Besonders die Entscheidung gegen das Tempolimit geriet unter den (nicht ausgeräumten) Verdacht, im Interesse der bundesdeutschen Automobilindustrie auf der Grundlage eines methodisch zweifelhaften Gutachtens des TÜV Rheinland gefällt worden zu sein. Im Gegensatz zur Begründung des damaligen Umweltministers Friedrich Zimmermann, daß ein allgemeines Tempolimit keine signifikanten Emissionsrückgänge herbeiführe, hat sich später in der Schweiz gezeigt, daß selbst eine relativ milde Geschwindigkeitssenkung – von 100 auf 80 km/h außerhalb von Ortschaften und von 130 auf 120 km/h auf Autobahnen – positive Auswirkungen hat.<sup>19</sup>

Der Verlust an Vertrauen in die umweltpolitische Kompetenz des Bundesministeriums des Innern und der entsprechende Glaubwürdigkeitsverlust des für den Umweltschutz zuständigen Ministers erreichte seinen Höhepunkt kurz nach der Tschernobyl-Katastrophe im April 1986. Die verzögerte und teilweise sehr abwiegelnde Reaktion des Innenministers auf weit verbreitete Sorgen in der Bevölkerung über mögliche Folgen der gestiegenen Strahlenbelastung sowie das Zutagetreten von eklatanten planerischen und organisatorischen Mängeln im Strahlen- und Katastrophenschutz führten dazu, daß speziell der Innenminister und generell die Organisation des staatlichen Umweltschutzes scharf kritisiert wurden.<sup>20</sup>

In dieser Situation fällt die Bundesregierung eine schnelle Entscheidung von beträchtlichem politischen Raffinement: Am 5. Juni 1986 wurde durch Organisationserlaß des Bundeskanzlers das „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ (BMU) gebildet. Zum ersten vollamtlichen Umweltminister der Bundesrepublik Deutschland wurde mit Walter Wallmann, zuvor Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt, ein Nichtexperte ernannt.

In das neue Ministerium wurden bisher auf verschiedene Bundesministerien verteilte Umweltschutzaufgaben eingegliedert. Einige für die Gestaltung einer präventiven Umweltpolitik wichtige Kompetenzen ließ man allerdings anderen Ministerien; so verblieb etwa die Zuständigkeit für das Pflanzenschutzmittelrecht beim Bundesministerium für Landwirtschaft, für das Gefahrstoffrecht

beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales, für energiepolitische Entscheidungen beim Wirtschaftsministerium; Raumordnung und Landesplanung ressortieren weiterhin beim Bundesministerium für Städtebau und Wohnungswesen und zentrale Forschungsfelder (Klima, Ressourcenschonung) bleiben im Bundesministerium für Forschung und Technologie. Gemessen an der Zahl der Personalstellen gehört das BMU zu den kleineren Ministerien. Im Jahr 1987 waren es rund 520 Mitarbeiter. Für das Jahr 1989 ist ein Budget von rund 541 Millionen DM vorgesehen, das sind weniger als 0,2% des Bundeshaushalts (rund 290 Milliarden DM).

Neben den politischen Folgen von Tschernobyl gab sicherlich der Blick auf die bevorstehende Bundestagswahl (25. Januar 1987) einen Anstoß zur personellen und organisatorischen Neugestaltung der staatlichen Umweltpolitik, hatten doch unter anderem Meinungsbefragungen gezeigt, daß umweltpolitische Themen eine herausragende Rolle in der öffentlichen Diskussion spielten.<sup>21</sup>

Infolge der Tschernobyl-Katastrophe lag der Tätigkeitsschwerpunkt des Bundesumweltministers zu Beginn seiner Amtszeit im Bereich der Kernenergie, vorrangig beim Strahlenschutz. Eine seiner ersten Initiativen war die Erarbeitung eines Strahlenschutz-Gesetzes, das am 31. Dezember 1986 in Kraft trat. Dieses Gesetz und die damit verbundenen Maßnahmen wurden von den Oppositionsparteien, von Wissenschaftlern und besonders von Umweltschutzorganisationen kritisiert, weil sie im wesentlichen darauf abzielten, die politische Überlebensfähigkeit der Kernenergieerzeugung sicherzustellen und kritische Meinungsvielfalt durch Zentralisierung einzuschränken.

Die im weiteren Verlauf der Amtszeit des ersten Umweltministers aufgetretenen Probleme (etwa unkorrekte Genehmigungsverfahren zugunsten der Brennelemente-Fabrik der Hanauer Firma ALKEM, das Brandunglück bei der Firma Sandoz in Basel, zahlreiche Vorfälle von Gewässerverschmutzungen durch Chemieunternehmen in der Bundesrepublik, der amtliche Umgang mit radioaktiv kontaminiertem Molkepulver) und die Reaktionen des BMU hierauf trugen relativ schnell dazu bei, daß der neue Umweltminister hinsichtlich seiner umweltpolitischen Kompetenz und Durchsetzungsfähigkeit in der öffentlichen Meinung an Reputation verlor.<sup>22</sup>

Gleichwohl kann angenommen werden, daß die Reorganisation der staatlichen Umweltpolitik nach Tschernobyl positiv für die konservativ-liberale Koalition zu Buche schlug. Aus dem Bundestagswahlkampf im Januar 1987 ging sie jedenfalls als klarer Sieger hervor, und in der hessischen Landtagswahl im April 1987 erreichte die CDU/FDP-Koalition mit Walter Wallmann als

Kandidaten für das Amt des hessischen Ministerpräsidenten ebenfalls die Mehrheit der Wählerstimmen und löste hier die Koalition von SPD und GRÜNEN ab. Nachfolger von Bundesminister Wallmann wurde im Mai 1987 Professor Klaus Töpfer, zuvor Umweltminister von Rheinland-Pfalz, mithin *also ein Umweltextperte*. Aufgrund seiner kurzen Amtszeit ist es noch nicht möglich, seine Aktivitäten und ihre Effekte umfassend zu bewerten. Partielle Erfolge sind zwar bereits erzielt worden – so etwa im Streit mit der Getränkeindustrie um Kunststoffflaschen –, eigentliche „umweltpolitische Durchbrüche“ sind derzeit jedoch noch nicht sichtbar. Zu gentechnologischen Fragen, insbesondere wie sie auf der EG-Ebene behandelt werden, verhält sich der Minister angesichts deren zukünftiger umweltpolitischer Brisanz eigentümlich zurückhaltend. Und der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom Juni 1988 zur „Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung“, der gerade noch vor Ablauf der dreijährigen Anpassungsfrist beschlossen worden ist, wird von vielen Experten als unzulänglich kritisiert. Er bleibt im Inhalt auch weit unter dem Niveau, das etwa die Niederlande mit ihrem Konzept zur Umweltverträglichkeitsprüfung vorgegeben haben.

Legt man die in der Regierungserklärung vom 18. März 1987 enthaltenen Programmpunkte zur Umweltpolitik<sup>23</sup> einer Bewertung zugrunde, so ergibt sich, daß bisher (Stand Januar 1989) etliche der zentralen Vorhaben der Bundesregierung nicht realisiert wurden. Hierzu gehören die folgenden Programmpunkte: die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatsziel in das Grundgesetz, die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente in die Umweltpolitik, die Entwicklung und Durchsetzung eines umfassenden Konzeptes zum Schutz des Grundwassers sowie von Nord- und Ostsee, die Sanierung von Altlasten, die Einführung einer obligatorischen Umwelthaftpflichtversicherung und einer (verschuldensunabhängigen) Gefährdungshaftung, die es bisher nur für den Gewässerschutzbereich gibt. Bei allen noch bestehenden Defiziten der Umweltpolitik ist jedoch offensichtlich, daß auf internationaler Ebene eine forcierte und progressive Umweltpolitik betrieben wird sowie (etwa mit der verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung und der obligatorischen Umwelthaftpflichtversicherung) an der Einführung neuer umweltpolitischer Instrumente gearbeitet wird, die zu einer strukturellen Änderung des Umweltrechts führen und bei der Entwicklung und Durchsetzung einer präventiven Umweltpolitik grundlegend sein könnten.

Eindeutiger als die Frage zu den Auswirkungen der nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl vorgenommenen Reorganisation kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Frage beantwortet werden, ob es bezüglich der drei („offiziel-

len“) Grundprinzipien der staatlichen Umweltpolitik zu wesentlichen Änderungen im Verlauf der konservativ-liberalen Regierungsperiode gekommen ist. Das ist Thema des folgenden Kapitels.

#### 6. Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Licht der drei Grundprinzipien staatlicher Umweltpolitik

Ein umfassendes politisches Programm für den Umweltschutz wurde zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik von der sozial-liberalen Koalition mit dem Umweltprogramm von 1971 formuliert.<sup>24</sup> Bereits damals, eindeutiger noch im Umweltbericht der Bundesregierung von 1976 (es handelt sich hierbei um die Fortschreibung des Umweltprogramms von 1971), wurden drei *umweltpolitische Grundprinzipien* aufgestellt, die als handlungsleitende Orientierungen für alle umweltpolitischen Maßnahmen dienen sollen. Zu dieser „Prinzipien-Trias“<sup>25</sup> gehören das Vorsorge-, das Verursacher- und das Kooperationsprinzip. Im „Umweltbericht '76“ sind die Grundprinzipien von der sozial-liberalen Bundesregierung wie folgt formuliert worden<sup>26</sup>:

*Vorsorgeprinzip:* „Umweltpolitik erschöpft sich nicht in der Abwehr drohender Gefahren und der Beseitigung eingetretener Schäden. Vorsorgende Umweltpolitik verlangt darüber hinaus, daß die Naturgrundlagen geschützt und schonend in Anspruch genommen werden ...“

*Verursacherprinzip:* „Eine volkswirtschaftlich sinnvolle und schonende Nutzung der Naturgüter wird am ehesten erreicht, wenn die Kosten zur Vermeidung, zur Beseitigung oder zum Ausgleich von Umweltbelastungen dem Verursacher zugerechnet werden ... Die öffentliche Hand sollte grundsätzlich nur dann mit den Kosten für die Beseitigung von Umweltschäden belastet werden, wenn der Verursacher nicht festgestellt ist oder wenn akute Notstände beseitigt werden müssen ...“

*Kooperationsprinzip:* „Nur aus der Mitverantwortlichkeit und der Mitwirkung der Betroffenen kann sich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen individuellen Freiheiten und gesellschaftlichen Bedürfnissen ergeben. Eine frühzeitige Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte am umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ist deshalb von der Bundesregierung vorangetrieben worden, ohne jedoch den Grundsatz der Regierungsverantwortlichkeit in Frage zu stellen.“

Die konservativ-liberale Regierung behielt diese Grundprinzipien bei; Ergänzungen und Veränderungen, formuliert unter der Überschrift „Leitlinien

marktwirtschaftlich orientierter Umweltpolitik<sup>27</sup> und „Leitlinien der Bundesregierung zur Umweltvorsorge durch Vermeidung und stufenweise Verminderung von Schadstoffen“<sup>28</sup> berührten nicht ihre Substanz. Interpretierte man die Grundprinzipien aus dem Alltagsverständnis heraus, müßte man der amtlichen Umweltpolitik attestieren, daß sie die von ihr selbst anerkannten Normen weitgehend nicht einhält. Da es jedoch über den Bedeutungsgehalt und die aus ihm abzuleitenden praktisch-politischen Handlungsmaßstäbe noch keinen wissenschaftlichen Konsens gibt, ist es vorläufig angeraten, auf Definitionen und Interpretationen durch die amtliche Umweltpolitik selbst zurückzugreifen und in der Bewertung eher vorsichtig-abwägend als fundamentalistisch-rigide zu sein.

Unter Beachtung dieser einschränkenden Bemerkungen zur Evaluationsfähigkeit der drei Grundprinzipien kann bezüglich ihrer politikleitenden Funktion für die Regierungszeit der konservativ-liberalen Koalition im großen und ganzen folgendes Fazit gezogen werden<sup>29</sup>:

Das *Vorsorgeprinzip* ist weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Weise vollständig implementiert worden. In Teilbereichen des Umweltrechts sind zwar Bestimmungen zugunsten vorsorglicher Umweltschutzmaßnahmen aufgenommen worden, dennoch sind sachlicher Bedeutungsgehalt und Reichweite des Prinzips immer noch umstritten. Die Anwendung des Vorsorgeprinzips auf Risiken, deren Größenordnung und Wahrscheinlichkeitspotential noch unbekannt sind, ist unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen kaum möglich und dementsprechend auch nicht erfolgt.<sup>30</sup>

Maßnahmen werden in aller Regel erst dann ergriffen, wenn umweltbelastende Aktivitäten offensichtlich zu einer Gefahr für Gesundheit und Umwelt werden oder, was häufig der Fall ist, wenn Beeinträchtigungen und Schäden schon entstanden sind. Hätte das Vorsorgeprinzip tatsächlich die Geltung, die ihm in der offiziellen umweltpolitischen Programmatik zugebilligt wird, dann hätten wesentlich strengere Umweltschutzmaßnahmen – beispielsweise gegen die Verwendung oder Erzeugung von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW), Pestiziden, Phosphaten, Nitraten, Stickoxiden, Sonderabfällen – ergriffen werden müssen, was bei allen genannten Fällen technisch und ökonomisch möglich gewesen wäre. Für zahlreiche Fälle gilt sogar, daß selbst Sanierungsmaßnahmen erst mit erheblicher Zeitverzögerung eingeleitet worden sind.

Die umweltgerechte Gestaltung anderer Politikbereiche gilt für eine Durchsetzung des Vorsorgeprinzips als besonders dringlich und wirksam. Es ist inzwischen wohl allgemein anerkannt – und wird auch im Bundesumweltmini-



sterium so gesehen<sup>31</sup> –, daß die Umweltpolitik im Planungsprozeß anderer Politikbereiche, insbesondere Landwirtschaft, Energie und Verkehr, ansetzen muß, um sich von einer reaktiven (Sanierungs-)Politik zu einer vorsorgenden Umweltpolitik entwickeln zu können. Zu diesem Thema einer „Ökologisierung umweltrelevanter Politikbereiche“ ist jedoch von der konservativ-liberalen Regierung weder konzeptionell noch faktisch etwas beigetragen worden, das eine eigene Handschrift erkennen läßt.<sup>32</sup>

Das *Verursacherprinzip* ist während der konservativ-liberalen Regierungszeit in Teilbereichen stärker als früher durchgesetzt worden, so besonders deutlich im Gebiet Luftreinhaltung, wo die großen Luftverschmutzer (Kraftwerke, Industriefeuerungsanlagen), aber auch kleinere und mittelgroße luftverschmutzende Anlagen (unter anderem aufgrund der Bestimmungen der TA Luft sowie spezieller Verordnungen zum Bundesimmissionschutzgesetz) weitgehend auf eigene, teilweise sehr hohe Kosten die Schadstoffemissionen ihrer Anlagen reduzieren müssen. Andererseits sind Verursacher größerer Umweltprobleme bekannt, die nicht die Kosten zur Vermeidung, Beseitigung oder zur Entschädigung von Umweltbelastungen zu tragen haben. Das gilt etwa für Chemieunternehmen (Gewässerbelastung, „Altlasten“), große landwirtschaftliche Betriebe (Gewässer- und Bodenbelastung) und Kraftwerke („Waldsterben“), um nur einige zu nennen. Obwohl es seit Beginn der achtziger Jahre eine intensive Diskussion zu ökonomischen Instrumenten (Abgaben, Gebühren, Zertifikate etc.) gibt und die Experten mehrheitlich einen stärkeren Einsatz dieser Instrumente in der Umweltpolitik empfohlen haben, sind verursacherorientierte ökonomische Instrumente von der amtierenden Regierung bisher nicht oder in sehr eingeschränkter Weise eingesetzt worden.

Anstelle ökonomischer Anreizsysteme auf Grundlage des Verursacherprinzips gewann das „Gemeinlastprinzip“ (die Kosten für Vermeidung und Beseitigung von Umweltschäden werden auf die Allgemeinheit überwälzt) zunehmend an Bedeutung. Umweltminister Töpfer sieht die Diskrepanz in der Kostenverteilung auch: „Die volkswirtschaftlichen Kosten der Umweltschäden betragen jedes Jahr viele Milliarden DM. Sie fallen im wesentlichen der Allgemeinheit, nicht dem Verursacher zur Last.“<sup>33</sup>

Beim *Kooperationsprinzip* ist die Situation ähnlich ambivalent wie beim Verursacherprinzip: In Teilbereichen wurden die Partizipationsmöglichkeiten von Organisationen und Verbänden, die Umweltschutzinteressen vertreten, verbessert; insgesamt jedoch sind durch formelle (und informelle) Verfahren und Regelungen zum Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß wirtschaftliche Interessengruppen bezüglich ihrer Interessendurchsetzung immer noch

begünstigt. Man kann daher trotz der teilweise erweiterten und verbesserten Partizipationsmöglichkeiten noch nicht sagen, daß Umweltschutzgruppen zur eigentlichen Klientel des BMU geworden seien. Abgesehen davon sind Möglichkeiten zur Stimulierung einer breiteren und egalitären Partizipation bekannt, die in unserem Gesellschafts- und Rechtssystem prinzipiell realisierbar wären und sich zudem in anderen Ländern nachweislich als effektiv erwiesen haben. Hierzu gehören etwa die Verbandsklage, umfassende Rechte zur Akteneinsicht und der Ausbau des Umweltberichterstattungssystems (Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von umweltbezogenen Informationen).<sup>34</sup> Diese Möglichkeiten zur Demokratisierung umweltpolitischer Entscheidungsprozesse sind jedoch nicht verwirklicht worden; zu groß sind die Widerstände von der Wirtschaft und wohl auch Teilen der Verwaltung.

Selbst die Kooperation zwischen Umweltministerium und Industrie, bei der Umweltgruppen außen vor bleiben, bringt nicht immer Vorteile für den Umweltschutz. So erreichen manche der sogenannten freiwilligen Vereinbarungen nicht das Niveau, das aus Gründen des Umweltschutzes erforderlich und mit förmlichen Mitteln durchsetzbar wäre.<sup>35</sup> Fehlschläge des Kooperationsprinzips gab es unter anderem bei der Abfallverwertung und den Altstoffen, wie sie im Chemikaliengesetz genannt werden. Dennoch ist es aus der Sicht der Flexibilisierung der Umweltpolitik prinzipiell zu begrüßen, daß neben oder anstelle von förmlichen Direktiven der Weg von Verhandlungslösungen beschritten wird. Aus den USA und Japan ist hierzu eine Vielzahl von positiven Ergebnissen bekannt, aber auch in der Bundesrepublik Deutschland sind seit 1983 beachtliche Ergebnisse erzielt worden.<sup>36</sup>

Unter Berücksichtigung der theoretisch-methodischen Probleme einer Bewertung der noch in der Entwicklung befindlichen konservativ-liberalen Umweltpolitik anhand offizieller, relativ „unscharfer“ Zielkriterien kann insgesamt nur ein vorläufiges Fazit zum Verhältnis von Anspruch und Realität gezogen werden. Gleichwohl ist festzustellen, daß keines der offiziellen umweltpolitischen Grundprinzipien in substantieller Weise umgesetzt worden ist. Das war allerdings auch schon zu Zeiten der sozial-liberalen Koalition der Fall. Im Vergleich zu jener Zeit kann jedoch für den hier betrachteten Regierungszeitraum festgestellt werden, daß es – entgegen vielfach geäußerter Befürchtungen – keine umweltpolitischen Rückschritte, etwa durch die Beschneidung bestehender Partizipationsmöglichkeiten von Umweltorganisationen oder durch eine „industriefreundliche“ Lockerung von Umweltvorschriften, gegeben hat.

## 7. Einige Charakteristika der Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung

Die Leistungsbewertung der konservativ-liberalen Umweltpolitik und die Charakterisierung ihres Politikstils<sup>37</sup> wird je nach gewähltem Blickwinkel und Bezugspunkt unterschiedlich ausfallen und entsprechend strittig sein. Die vorsichtigste Bewertungsmethode besteht darin, von der Regierung selbst anerkannte Kriterien zu verwenden; dies ist im vorigen Abschnitt unter Verwendung der drei offiziell anerkannten Grundprinzipien der Umweltpolitik geschehen.

Dieser eingeeengte, quasi-offizielle Blickwinkel grenzt jedoch andere sinnvolle Bewertungskriterien aus. In der einschlägigen Literatur werden die mannigfaltigsten Bewertungssysteme und -kriterien vorgeschlagen<sup>38</sup>; zu den am häufigsten genannten Bewertungskriterien gehören Umweltverbesserungen, Maßnahmeeffizienz, Innovationsanreize, administrative Handhabbarkeit, Problemverschiebungen, gesellschaftliche Akzeptanz sowie Gerechtigkeit und Billigkeit.

Die vollständigste und aktuellste Bewertung der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist gegenwärtig im SRU-Gutachten von 1987 zu finden. Leider gibt es hierin keine zusammenfassende Bewertung anhand der genannten Bewertungskriterien. Wägt man Lob und Tadel im SRU-Gutachten gegeneinander ab, so überwiegt wohl die Kritik an den umweltpolitischen Leistungen der Regierung. Das gilt meines Erachtens vor allem für die Kriterien gesellschaftliche Akzeptanz, Effizienz, Gerechtigkeit und Umweltqualitätsentwicklung.

Ein beliebtes, dennoch problematisches Bewertungsverfahren besteht darin, ausgewählte *Expertenurteile* zu zitieren. Dies soll hier nur knapp angewendet werden. Ein kritischer Grundton bei der Bewertung der umweltpolitischen Leistungen ist bei zwei in der Fachwelt und von umweltengagierten Bürgern anerkannten Experten recht deutlich zu hören. Nicht nur pflichtgemäßes (und, wie dargestellt, teilweise berechtigtes) Lob äußert Umweltminister Klaus Töpfer über die bisherigen Ergebnisse der Umweltpolitik. Für einige zentrale Bereiche konstatiert er größere Versäumnisse, und manche augenscheinlichen Erfolge relativiert er durch den Hinweis auf ihre problematischen Nebenfolgen. So stellte er in einem Vortrag im August 1988 fest<sup>39</sup>:

„Dramatische Waldschäden, Tschernobyl, Sandoz, Robbensterben und übermäßiges Algenwachstum in der Nordsee: das sind spektakuläre Indizien für die ökologische Krise, in der wir uns befinden. Aber auch weniger

spektakulär muten wir Tag für Tag der Natur viel zu – häufig mehr, als sie verkraften kann ... Ja, auf manchen Gebieten – wie im Natur- oder Bodenschutz, bei der Reinhaltung der Meere oder bei Fragen des Klimas – stehen wir eigentlich erst am Anfang.“

Er wies auch auf Problemverschiebungen von einem Umweltbereich in einen anderen hin<sup>40</sup>:

„Es ist ja bedenkenswert, daß gerade unsere erfolgreiche Politik in der Luftreinhaltung und im Gewässerschutz zum vermehrten Anfall von problematischen Abfällen geführt hat.“

In der Abfallentsorgung gibt es für ihn bereits eine Krisensituation, und die schon in den späten siebziger Jahren festgestellten allgemeinen Vollzugsdefizite sind nach seiner Meinung immer noch in erheblichem Maße vorhanden<sup>41</sup>:

„Die augenblickliche Krise der Abfallentsorgung erstreckt sich nicht nur auf den Bereich des Sonderabfalls. Krisenhafte Entwicklungen zeichnen sich auch bei der Hausmüllentsorgung und bei der Entsorgung sonstiger Massenabfälle, wie etwa beim Klärschlamm, ab ... Der zunehmende Abfallexport verschlei-ert den Krisenzustand.“

Der langjährige Staatssekretär im Bundesinnenministerium Günter Hartkopf, dort bis zu seinem Ausscheiden kurz nach der Amtsübernahme durch Friedrich Zimmermann die treibende Kraft bei der Gestaltung und Durchsetzung der Umweltpolitik – teilweise auch mit unorthodoxen Mitteln<sup>42</sup> –, hat seitdem verschiedentlich die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung kommentiert. In einem neueren Beitrag zeigt er etliche schwerwiegende Defizite auf und zieht unter anderem folgendes Resümee<sup>43</sup>:

„Das Gleichheitsprinzip, also die Abschaffung von Schädigungsprivilegien, muß ausgebaut, das Minimierungsprinzip durchgängig verankert werden. Das Gleichrangigkeitsprinzip der Umweltmedien untereinander wird zwar teilweise schon praktiziert, doch hat es noch keinen Eingang als selbständiges Prinzip in die Politik gefunden. Das Gemeinwohlprinzip ist schwach ausgebildet ... und das Ressourcenschonungsprinzip ist schon gar nicht in praktische Politik umgesetzt worden ... Insgesamt gesehen, wird unsere Umweltpolitik trotz vieler Teilerfolge auch in den nächsten Jahren in der politischen Praxis noch nicht den gleichgewichtigen Stellenwert erreichen können, wie sie Wachstums- und Sozialpolitik bereits errungen haben.“

Wird als Orientierungspunkt für die Bewertung eine *historische Perspektive* gewählt, so fällt im Vergleich zur Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung zunächst eher die Kontinuität als eine grundlegende Änderung – ob zum Guten oder zum Schlechten – auf. Eine nähere, gleichwohl immer noch

unvollständige Betrachtung zeigt dann, daß, gemessen am Kriterium „Umweltqualitätsverbesserungen“ – ich selbst halte dies für das wichtigste Bewertungskriterium –, teilweise erhebliche Fortschritte zu verzeichnen sind. Wird der Senkung von Schadstoffemissionen Vorrang vor anderen Kriterien eingeräumt, ist die umweltpolitische Leistung der konservativ-liberalen Regierung besser als die ihrer Vorgängerin. Man muß aber sehen, daß im Verlauf der achtziger Jahre nicht nur der Problemdruck stark zugenommen hat, sondern sich auch die gesellschaftlich-politischen Rahmenbedingungen für die Durchsetzung einer strengeren Umweltpolitik erheblich gebessert haben.<sup>44</sup>

Die Zunahme des umweltpolitischen Handlungsdrucks im Sinne von Handlungsforderungen an die politischen Entscheidungsträger, die diese nicht folgenlos (ohne Wählerstimmen- und Legitimationsverlust) ignorieren oder in lediglich symbolischer Weise behandeln können, resultiert im wesentlichen aus dem gestiegenen Umweltbewußtsein der Bevölkerung, ihrem gesunkenen Vertrauen in Problemlösungskapazität und -willen der zuständigen politisch-administrativen Institutionen, dem wachsenden Mißtrauen gegenüber dem angeblich neutralen Sachverstand von naturwissenschaftlich-technischen Experten und – was besonders wichtig ist – der Verbesserung der Rahmenbedingungen für umweltschutzengagierte Bürger, ihre Forderungen in zielgerichtete und wirksame umweltpolitische Aktivitäten umzusetzen.

Zu den wichtigsten Rahmenbedingungen zähle ich unter anderem, daß

- die Durchsetzung von Umweltschutzinteressen bessere Chancen hat aufgrund der Zunahme und Konsolidierung von Bürgerinitiativen, Umweltverbänden und Umweltparteien, aber auch aufgrund der stärkeren Sensibilisierung traditioneller Parteien und Institutionen für Umweltschutzbelange;
- institutionalisiertes „Gegenwissen“ zu der etablierten Umwelt-Expertokratie verstärkt wurde. Zur Professionalisierung und Spezialisierung innerhalb der Umweltschutzbewegung tragen insbesondere umweltengagierte Forschungsinstitute und Forschergruppen bei, die in einigen Fällen eine modernere Geräteausstattung als staatliche oder kommunale Ämter haben, so daß ihre Untersuchungsergebnisse kaum noch, wie früher oft der Fall, wegen methodischer Mängel verworfen werden können;
- die privaten und öffentlichen Medien der Umweltdiskussion breiteren Raum geben, selbst Skandale aufdecken und auch komplexe Zusammenhänge bedrohlicher Entwicklungen aus wissenschaftlicher Sicht vorbildlich analysieren und bewertend darstellen – manchmal früher als dies durch die Wissenschaft oder gar Politik geschieht. In dieser Hinsicht hat wohl „Der Spiegel“ eine Pionierrolle gespielt, der beispielsweise schon 1969 einen

- größeren Bericht mit dem Titel „Wir sind dabei, den Planeten zu ermorden“ brachte und damit unter anderem zur Popularisierung des Begriffs „Umweltschutz“ in der Bundesrepublik beitrug<sup>45</sup>;
- der generelle Widerstand von Unternehmen und Gewerkschaften gegen Umweltschutzregelungen gesunken ist. Die Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer umweltschutzorientierten Wirtschaftspolitik werden im Unterschied zu den siebziger Jahren nunmehr von einer steigenden Zahl von Unternehmen und einflußreichen Einzelgewerkschaften sowie dem Deutschen Gewerkschaftsbund eher positiv beurteilt;
  - von den Bundesländern und Kommunen eine aktivere Umweltpolitik betrieben wird, während sie früher nicht selten Umweltschutzvorhaben des Bundes abschwächten oder verhinderten.

Stellt man die allgemein günstigeren Rahmenbedingungen für umweltpolitische Aktivitäten seit der Zeit der konservativ-liberalen Regierung in Rechnung, dann wird man im Vergleich mit der vorherigen Regierung kaum von größeren Leistungen sprechen können, allenfalls von größeren erzielten Effekten. Eines fällt zumindest deutlich auf: Die theoretisch-konzeptionelle Schwäche der gegenwärtigen Regierung auf dem Gebiet der Umweltpolitik. Während die sozial-liberale Regierung in recht kurzer Zeit ein in seinen Grundpfeilern noch immer geltendes, auch aus heutiger Sicht politisch anspruchsvolles Programm (das Umweltprogramm von 1971) erstellt hat, ist es der nachfolgenden Regierung in bis heute immerhin sechs Jahren Regierungszeit nicht gelungen, etwas Vergleichbares zu entwickeln. Gegenüber ihren programmatischen Leistungen – „Umweltpolitik der Bundesregierung. Bilanz und Perspektiven“ (1986), „Leitlinien Umweltvorsorge“ (1986) und „Umweltpolitik. Bilanz des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ (1987) –, die insgesamt den Eindruck eines konzeptionslosen Flickenteppichs erwecken, ist das, was die sozial-liberale Regierung in wesentlich kürzerer Zeit, bei geringerem Problem- und Handlungsdruck und mit begrenzterem Wissen über ökologische Zusammenhänge und politische Durchsetzungsprobleme entworfen hatte, geradezu als ein konzeptionelles Monumentalgebäude zu bezeichnen.<sup>46</sup>

Es mag sein, daß die jetzige Regierung bewußt eine Strategie der kleinen Schritte verfolgt, in dem sie sich auf derzeit Durchsetzbares und nicht auf den unvermeidlich konfliktgeladenen Entwurf einer durchsetzungsorientierten Langfriststrategie zur ökologischen Modernisierung umweltschädigender Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen konzentriert. In ihrer starken Konzentration auf das (zur Schadensbegrenzung) Machbare scheint sie meiner

Meinung nach den (von Regierungspolitikern gern zitierten) Satz von Max Weber, daß Politik das langsame Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich sei<sup>47</sup>, einseitig zu interpretieren. Mit „Leidenschaft und Augenmaß“ hat Max Weber sicherlich nicht ein „Durchwursteln“ gemeint, eher wohl die hartnäckige Durchsetzung von politischen Zielen gegen machtvolle Interessengruppen auf der Grundlage eines visionären Pragmatismus.

Das umweltpolitische Strategiedefizit wird im übrigen angesichts der Entwicklungen in den Europäischen Gemeinschaften besonders deutlich. Es ist eigentlich unverständlich, daß die Bundesregierung noch immer kein Strategiekonzept zur EG-Umweltpolitik entwickelt hat – es gibt kein offizielles Konzept hierzu, und „Insider“ bestätigen, daß es auch kein inoffizielles gibt –, obwohl die Bundesrepublik aufgrund ihres ökologischen und wirtschaftlichen Verflechtungsgrades potentiell stärker von umweltrelevanten EG-Entscheidungen betroffen ist als andere Mitgliedsländer. Selbst die von zahlreichen Experten befürchteten negativen Auswirkungen des für 1992 angestrebten einheitlichen Binnenmarktes auf den umweltpolitischen Handlungsspielraum speziell von umweltpolitisch fortschrittlichen Mitgliedsstaaten<sup>48</sup> haben im Bundesumweltministerium bislang weder zu vorsorglichen Gegeninitiativen noch zur Entwicklung eines Strategiekonzepts zur Bewältigung dieser „umweltpolitischen Herausforderung“ durch eine recht anachronistisch anmutende Wachstumsstrategie geführt. Als anachronistisch kann die Wachstumsstrategie deshalb bezeichnet werden, weil sie gegen alle Erkenntnisse und Erfahrungen der letzten Jahrzehnte auf Zentralisierung statt auf Dezentralisierung und auf Gigantomanie statt auf kleine, flexible Einheiten setzt.

Schließlich sei noch auf eine andere vielversprechende und zunehmend angewandte Methode der Bewertung der Umweltsituation und der entsprechenden umweltpolitischen Leistungen innerhalb eines Landes eingegangen, die Methode des *internationalen Vergleichs*. Die mir bekannten komparativen Studien, Länderanalysen und -berichte sowie internationalen Datenkompilationen erlauben meines Erachtens *prima vista* – eine systematische Vergleichsanalyse steht noch aus – folgende Bewertung der konservativ-liberalen Umweltpolitik im Vergleich zum umweltpolitischen Entwicklungsstand in westlichen Industrieländern: Im Falle der drei Grundprinzipien bundesdeutscher Umweltpolitik zeigt sich, daß es zwar einige Länder gibt, in denen das eine oder andere der Prinzipien effektiver realisiert worden ist, daß es jedoch nicht möglich ist, für alle drei Prinzipien eine eindeutige Länderrangfolge zu bilden. Deutlich macht der internationale Vergleich vor allem, daß es den empirischen

Optimalfall einer systematisch-präventiven Umweltpolitik bislang nirgendwo gibt. Es überwiegt in allen betrachteten Ländern die konventionell-reaktive Umweltpolitik, wobei rasch ergriffene und schnell wirksame Sanierungsmaßnahmen sogar eher selten vorzufinden sind.

Stehen Umweltqualitätsentwicklung, Emissionsentwicklungen und der Einsatz emissionsmindernder Techniken im Zentrum des internationalen Vergleichs, dann rechtfertigen die umweltpolitischen Leistungen der konservativ-liberalen Regierung meines Erachtens eine Einordnung ihrer Umweltpolitik in das Spitzenfeld, zu dem nur wenige Nationen gehören (etwa Japan, Schweden, Schweiz, Niederlande).<sup>49</sup> Die Einordnung ins Spitzenfeld schließt nicht aus, daß es noch massive Umweltprobleme in der Bundesrepublik gibt und daß von erfolgreicheren Strategien und Regelungsinstrumenten anderer Länder gelernt werden könnte.<sup>50</sup>

### *8. Schlußbetrachtung: Kontinuität statt Wende*

Die Suche nach herausragenden Besonderheiten im Politikstil, bei Strategien und Instrumentarien der Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Vergleich zu ihrer Vorgängerin führte zu dem Ergebnis, daß im wesentlichen alles beim alten geblieben ist. Es gibt zwar relative Unterschiede in einzelnen Bereichen – eine fundamentale Wende in der Umweltpolitik, die es rechtfertigte, von einer spezifisch konservativen Umweltpolitik zu sprechen, hat hingegen meines Erachtens nicht stattgefunden. Ihre programmatische Basis wurzelt eindeutig noch in den Umweltprogrammen (1971 und 1976) der sozial-liberalen Regierung. Ob die Zunahme sogenannter freiwilliger Vereinbarungen zwischen Staat und Industrie bereits einen neuen Politikstil jenseits von bürokratisch-regulativer Steuerung schafft, läßt sich derzeit noch nicht sagen. Es sollte aber gesehen werden, daß einerseits freiwillige Vereinbarungen auch zu Zeiten der sozial-liberalen Regierung üblich waren und andererseits die jetzige Regierung in starkem, gleichfalls zunehmendem Maße mit regulativen (ordnungsrechtlichen) Instrumenten arbeitet.

Das Fazit „Kontinuität statt Wende“ mag vor dem Hintergrund massiver ideologischer und sonstiger Differenzen zwischen sozial-liberaler und konservativ-liberaler Regierungskoalition überraschend sein, bestätigt jedoch allgemeine Ergebnisse politikwissenschaftlicher Forschungen, daß parteipolitische Faktoren von eher geringer Bedeutung für umweltpolitische Leistungen sind.<sup>51</sup> Diese hängen überwiegend vom ökologischen Belastungsniveau und seinem



Politisierungsgrad, also dem umweltpolitischen Handlungsdruck, sowie von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab.<sup>52</sup> Daß zugleich nur geringe Unterschiede im Politikstil beider Regierungen feststellbar sind, dürfte damit zu erklären sein, daß Regierungen zwar wechseln, die für die Programmbildung und den Vollzug im umweltpolitischen Bereich zuständige Verwaltung sowie ihre Organisationsmuster im wesentlichen unverändert weiterbestehen.<sup>53</sup> Hinzu kommt, daß die "Politikverflechtung" zwischen Bund und Ländern aufgrund der föderalistischen Kompetenzstruktur bei Umweltschutzaufgaben „radikale“ Änderungen in der Politik sehr unwahrscheinlich macht.<sup>54</sup>

Für die These vom strukturkonservierenden Einfluß der zuständigen Verwaltung und ihrer Entscheidungs- und Organisationsmuster über den Regierungswechsel hinaus spricht auch, daß der Typus einer überwiegend nach juristischen Prämissen gestalteten, hoch bürokratischen, regulativen Umweltpolitik weiterhin dominiert und es flexible ökonomische Instrumente immer noch so schwer haben, Eingang in die bundesdeutsche Umweltpolitik zu finden.<sup>55</sup> Deshalb kann ich auch nicht die Feststellung des SRU im Umweltgutachten 1987 teilen, daß der eingeschlagene Weg sich als richtig erweise und konsequenter beschritten werden müßte. Es wird meiner Meinung nach eher eines umwelt- und rechtspolitischen Quantensprungs bedürfen, um strukturell verankerte Barrieren (rechtsdogmatischer, machtpolitischer und informationeller Art) auf dem Weg zu einer effektiveren, demokratischeren und präventiven Umweltpolitik zu überwinden.<sup>56</sup>

Für Kritik und Kommentare zur Ursprungsfassung danke ich Franz-Joseph Dreyhaupt, Max Himmelheber, Edda Müller, Eckard Rehbinder, Klaus Weigelt und Roland Zieschank. Für die ausführliche Kommentierung gilt Liesel Hartenstein, Otto Keck und Josef Kölblle besonderer Dank, ebenso Dagmar Kollande für die redaktionelle Überarbeitung der Endfassung.

### *Anmerkungen*

<sup>1</sup> Die Umweltbeschlüsse der sozial-liberalen Regierung sind wiedergegeben und kommentiert in *Umwelt (BMI)*, 91, 14. September 1982.

<sup>2</sup> Vgl. zur Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung die grundlegende Studie von E. Müller, *Innenwelt der Umweltpolitik*, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1984; sowie R.-D. Brunowsky & L. Wicke, *Der Öko-Plan. Durch Umweltschutz zum neuen Wirtschaftswunder*, München, Zürich (Piper), 1984.

<sup>3</sup> Zum Begriff „regulative Umweltpolitik“ vgl. R. Mayntz (Hg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Taunus (Anton

Hain), 1980; R. Mayntz (Hg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1983.

<sup>4</sup> Vgl. *Umwelt* (BMI), 91, 14. September 1982.

<sup>5</sup> Vgl. *Umwelt* (BMI), 92, 9. November 1982: 1–3.

<sup>6</sup> Ebenda: 1.

<sup>7</sup> Ebenda: 2.

<sup>8</sup> Vgl. G. S. Wetstone & A. Rosencranz, *Acid Rain in Europe and North America*, Washington, D. C. (Environmental Law Institute), 1983; V. Prittwitz, *Umweltaußenpolitik. Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa*, Frankfurt a.M., New York (Campus), 1984.

<sup>9</sup> Vgl. *Umwelt* (BMU), 12, 31. Dezember 1988: 535–536; *BUS-Bulletin* (Bundesamt für Umweltschutz, Schweiz), 4, 1988: 15–18.

<sup>10</sup> Aufgrund der steuerlichen Begünstigung von Diesel-PKW stieg ihr Anteil an allen Neuzulassungen erheblich an. Betrug er vorher etwa 11% (so im Jahr 1983), stieg er im Jahr 1986 auf den bisherigen Höchststand von rund 27%, um dann allerdings wieder zu sinken. Vgl. *Umwelt* (BMU), 8, 30. August 1988: 319. Vgl. auch das Interview mit A. Kuhlmann, Leiter des TÜV Rheinland, zu den Gesundheitsgefahren durch Partikelemissionen des Diesel-PKW (die er bestätigt) in: *Die Zeit*, 14. September 1988.

<sup>11</sup> Vgl. auch E. Reiche, *Umweltpolitik im 10. Deutschen Bundestag und im Bundesrat 1983 bis 1987*, Materialien (Deutscher Bundestag), Bonn 1987.

<sup>12</sup> Bundesminister des Innern (Hg.), *Umweltpolitik der Bundesregierung. Bilanz und Perspektiven*, Bonn, 1986: 80.

<sup>13</sup> Vgl. die Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen *Umweltprobleme der Nordsee und Umweltprobleme der Landwirtschaft*, Stuttgart, Mainz (W. Kohlhammer), 1980 bzw. 1985 sowie *Umweltgutachten 1987*, Stuttgart, Mainz (W. Kohlhammer) 1987.

<sup>14</sup> Vgl. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltgutachten 1987*, a.a.O., sowie R. Zieschank, *Bodenbelastung in der BRD – Die verborgene Umweltkatastrophe*. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 17, 1, 1988: 67–77 und die dort angegebene Literatur.

<sup>15</sup> Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltgutachten 1987*, a.a.O.

<sup>16</sup> Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Kurzfassung des Umweltgutachtens 1987*, Bonn (Bonner Universität-Buchdruckerei), 1987: 5.

<sup>17</sup> Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Kurzfassung des Umweltgutachtens 1987*, a.a.O., 10.

<sup>18</sup> Ebenda: 61. Bereits früher hierzu: H. Weidner & P. Knoepfel, *Politisierung technischer Werte – Schwierigkeiten des Normbildungsprozesses an einem Beispiel (Luftreinhaltung) der Umweltpolitik*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 10, 2, 1979: 160–170;

dies., *Luftreinhaltungspolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich*, Band 1: *Methodik und Ergebnisse*, Berlin (edition sigma), 1985.

<sup>19</sup> Vgl. *BUS-Bulletin* (Bundesamt für Umweltschutz Schweiz) 4, 1988: 9–13.

<sup>20</sup> Vgl. *Presseberichterstattung in den überregionalen Tageszeitungen der Bundesrepublik Deutschland* sowie in „*Die Zeit*“ und „*Der Spiegel*“; H. P. Peters et al., *Die Reaktionen der Bevölkerung auf die Ereignisse in Tschernobyl. Ergebnisse einer*

Befragung, in: *Kölner Zs. für Soziologie und Sozialpsychologie*, 39, 4, 1987: 764–782.

<sup>21</sup> Vgl. M. Dierkes & H.-J. Fietkau, *Umweltbewußtsein – Umweltverhalten*, Gutachten für den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, teilweise wiedergegeben im *Umweltgutachten 1987*, a.a.O., 48–53, und die dort genannte Literatur.

<sup>22</sup> Vgl. die einschlägige Berichterstattung der überregionalen Tageszeitungen in der Bundesrepublik.

<sup>23</sup> Vgl. *Bulletin*, 27, 1987: 205 ff.

<sup>24</sup> Bundestags-Drucksache VI/2710, 14. Oktober 1971; vgl. auch Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung, Anlage zur Bundestags-Drucksache VI/2710.

<sup>25</sup> P.-Chr. Storm, *Umweltrecht. Einführung in ein neues Rechtsgebiet*, Berlin (Erich Schmidt), 1988<sup>3</sup>: 13–15.

<sup>26</sup> Der Bundesminister des Innern, *Umweltbericht '76. Fortschreibung des Umweltprogramms der Bundesregierung vom 14. Juli 1971*, Stuttgart, Mainz (W. Kohlhammer), 1976: 26 ff.

<sup>27</sup> Vgl. Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, *Umweltpolitik. Bilanz des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Bonn, 1987: 16 f.

<sup>28</sup> Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), „Leitlinien Umweltvorsorge“, *Umweltbrief*, 33, 1986.

<sup>29</sup> Vgl. hierzu u. a. H. Weidner, E. Rehbinder & R.-U. Sprenger, *Darstellung und Wirkungsanalyse der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik in Japan*, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, München (ifo-Institut für Wirtschaftsforschung), 1987, und die zahlreichen dort genannten Literaturhinweise.

<sup>30</sup> Vgl. insbesondere den Beitrag von E. Rehbinder in U. E. Simonis (Hg.), *Präventive Umweltpolitik*, Frankfurt a.M., New York (Campus), 1988: 129–141. Vgl. auch J. Kölbl, *Das geltende Umweltrecht – kohärentes Schutzsystem oder Häufung von Abwehrreaktionen?*, in: *Evangelische Akademie Loccum* (Hg.), *Loccumer Protokolle* 10, 1984: 6–27.

<sup>31</sup> Vgl. K. Töpfer, *Politische Durchsetzbarkeit einer langfristigen Umweltpolitik*. Vortrag bei einer Fachtagung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn, 25. August 1988: 7 (mimeo).

<sup>32</sup> Vgl. für viele G. Hartkopf, *Möglichkeiten und Grenzen reglementierender Umweltpolitik*, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 3, 1988: 209–230, hier: 212 f., 219.

<sup>33</sup> K. Töpfer, *Die politische Verantwortung der Umweltpolitik für das Umwelthaftungsrecht*, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 2, 1988: 287–302, hier: 301.

<sup>34</sup> Vgl. E. Rehbinder, Stichwort „Verbandsklage“, in: O. Kimminich, H. Freiherr von Lersner & P.-Chr. Storm (Hg.), *Handwörterbuch des Umweltrechts*, Band II, Berlin (Erich Schmidt), 1988: Sp. 967–976; H. Weidner, *Umweltberichterstattung in Japan. Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von Umweltdaten*, Berlin (edition sigma), 1987; ders., *Denkanstöße aus Japan*, in: *Scheidewege. Jahresschrift für skeptisches Denken*, 17, 1987/88: 251–277.

<sup>35</sup> Vgl. G. Hartkopf, *Möglichkeiten und Grenzen reglementierender Umweltpolitik*, a.a.O., 211 f., 218; ders., Stichwort „Umweltpolitik“, in: O. Kimminich et al. (Hg.), *Handwörterbuch des Umweltrechts*, a.a.O., Sp. 675. Allgemein hierzu E. Bohne, *Der informale Rechtsstaat*, Berlin (Duncker & Humblot), 1981.

<sup>36</sup> Für die Bundesrepublik vgl. etwa M. Grüner, Umweltschutz als Herausforderung und ökonomische Chance, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Bulletin 9, 27. Januar 1989: 69–75. Zu den USA und Japan vgl. H. Weidner, E. Rehbinder & R.-U. Sprenger, Darstellung und Wirkungsanalyse der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik in Japan, a.a.O.; G. Bingham, Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience, Washington D.C. (The Conservation Foundation), 1986.

<sup>37</sup> Zum Begriff Politikstil vgl. J. J. Richardson & N. S. J. Watts, National Policy Styles and the Environment. Britain and West Germany compared, IIUG discussion paper 85–16, Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), 1985.

<sup>38</sup> Vgl. für viele R.-U. Sprenger, Kriterien zur Beurteilung umweltpolitischer Instrumente aus der Sicht der wissenschaftlichen Politikberatung, in: G. Schneider & R.-U. Sprenger (Hg.), Mehr Umweltschutz für weniger Geld – Einsatzmöglichkeiten und Erfolgchancen ökonomischer Anreizsysteme in der Umweltpolitik, München (ifo-Institut für Wirtschaftsforschung), 1984: 41–73.

<sup>39</sup> K. Töpfer, Politische Durchsetzbarkeit einer langfristigen Umweltpolitik, a.a.O., 1–3.

<sup>40</sup> Ebenda: 5

<sup>41</sup> K. Töpfer, Entsorgungsmanagement von morgen, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 38, 9, 1988: 658–662, hier: 658. Zu den Vollzugsdefiziten vgl. ders., Die politische Verantwortung der Umweltpolitik f. d. Umwelthaftungsrecht, a.a.O., 301.

<sup>42</sup> Vgl. etwa G. Hartkopf, Ein ziemlich wilder Haufen, in: Die Zeit, 14. Februar 1986.

<sup>43</sup> G. Hartkopf, Möglichkeiten und Grenzen reglementierender Umweltpolitik, a.a.O., 112. Vgl. auch ders., Stichwort „Umweltpolitik“, in: O. Kimminich et al (Hg.), Handwörterbuch des Umweltschutzes, a.a.O., Sp. 675.

<sup>44</sup> Vgl. M. Dierkes & H.-J. Fietkau, Umweltbewußtsein – Umweltverhalten, a.a.O.; Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, a.a.O.

<sup>45</sup> Der Spiegel, 23, 48, 1969: 193–201.

<sup>46</sup> Vgl. auch G. Hartkopf, Stichwort „Umweltpolitik“, in O. Kimminich et al (Hg.), Handwörterbuch des Umweltschutzes, a.a.O., Sp. 668–672.

<sup>47</sup> Vgl. M. Weber, Soziologie – Weltgeschichtliche Analysen – Politik. Stuttgart (Alfred Kröner), 4. Auflage, 1968: 185.

<sup>48</sup> Vgl. ifo-Institut (Hg.), EG-Binnenmarkt: Eine Herausforderung für den Umweltschutz, München (ifo-Institut für Wirtschaftsforschung), 1989, i. V. und T. Hanke, G. Lütge & F. Vorholz, Der Preis der Harmonie. Das Abenteuer Binnenmarkt bringt unkalkulierbare Risiken, in: Die Zeit, 10. Februar 1989: 33–37.

<sup>49</sup> Vgl. M. Jänicke & H. Mönch, Ökologischer und wirtschaftlicher Wandel im Industrieländervergleich. Eine explorative Studie über Modernisierungskapazitäten, in: M. G. Schmidt (Hg.), Staatstätigkeit, International und historisch vergleichende Analysen. Sonderheft Politische Vierteljahresschrift, 29, 19, 1988: 389–405; hier 389; P. Knoepfel & H. Weidner, Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich, 6 Bände, Berlin (edition sigma), 1985; H. Weidner, Air Pollution Control Strategies and Policies in the F. R. Germany, Berlin (edition sigma), 1986; ders., Clean Air Policy in Great Britain. Problem-shifting as Best Practicable Means, Berlin (edition sigma), 1987; H. Weidner, E. Rehbinder & R.-U. Sprenger, Darstellung und Wir-

kungsanalyse der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik in Japan, a.a.O., 1987; G. Enyedi, A. J. Gijswijt & B. Rhode, *Environmental Policies in East and West*, London (Taylor Graham), 1987; M. Fischer-Kowalski (Hg.), *Öko-Bilanz Österreich. Zustand, Entwicklungen, Strategien*, Wien (Falter), 1988.

<sup>50</sup> Zu wenig Beachtung von der offiziellen Umweltpolitik finden meiner Meinung nach: die schon seit Mitte der siebziger Jahre in den USA teilweise mit großem Erfolg erprobten „konsensualen Konfliktregelungen“ (Stichworte: Vermittlung, Politikdialog); die in der japanischen Umweltpolitik grundlegenden Umweltschutzvereinbarungen, Umweltberichterstattungssysteme und das Fondssystem zur Entschädigung umweltbedingter Gesundheitsschäden; in den Niederlanden das System der Umweltverträglichkeitsprüfung und das besonders aus politologischer Sicht hochinteressante Planungs- und Implementationskonzept – vielleicht derzeit weltweit das modernste umweltpolitische Instrument der handlungsorientierten Langfristplanung.

<sup>51</sup> Politikwissenschaftliche Untersuchungen zeigen generell, daß parteipolitische Änderungen in der Regierungszusammensetzung in stark dezentralistischen oder in föderalistischen und durch Politikverflechtung gekennzeichneten Ländern die Inhalte staatlicher Steuerung kaum ändern, zumindest sehr viel weniger ändern als in zentralistischen Staaten. Vgl. M. G. Schmidt, Einführung, in: ders. (Hg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, a.a.O., 1–35; dort finden sich weitere Literaturhinweise und Beiträge (G. Lehmbruch et al., M. Jänicke & H. Mönch) zu diesem Thema.

<sup>52</sup> Vgl. P. Knoepfel, L. Lundqvist, R. Prudhomme & P. Wagner, *Comparing Environmental Policies. Different Styles, Similar Content*, in: M. Dierkes et al. (Hg.), *Comparative Policy Research*, a.a.O., 171–185; P. Knoepfel & H. Weidner, Die Durchsetzbarkeit planerischer Ziele auf dem Gebiet der Luftreinhaltung aus der Sicht der Politikwissenschaft. Ergebnisse aus einer internationalen Vergleichsuntersuchung, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 2, 1985: 87–115 und, neuestens, M. Jänicke & H. Mönch, *Ökologischer und wirtschaftlicher Wandel im Industrieländervergleich. Eine explorative Studie über Modernisierungskapazitäten*, a.a.O.

<sup>53</sup> Der Präsident des Umweltbundesamtes, Freiherr von Lersner, sieht jedoch gute Chancen einer grundlegenden Reform in der Bürokratie: „Ich bin fest davon überzeugt, daß die Reform des Beamtentums, die nach zwei politischen Umstürzen nicht möglich war, jetzt durch die ökologische Herausforderung erzwungen wird. Was also nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg nicht gelang, das deutsche Berufsbeamtentum an die Erfordernisse der Zeit anzupassen, wird nunmehr wohl stattfinden“ (H. Freiherr von Lersner in einem Referat anlässlich der Tagung des 85. Bergedorfer Gesprächskreises am 4. Juni 1988, wiedergegeben in Körper-Stiftung (Hg.), *Die ökologische Wende – Hat sie noch Chancen?* Protokoll Nr. 85/1988, Hamburg, o.J., 9–17, hier: 13). Vgl. auch G. Winter, Stichwort „Umweltrechtssoziologie“, in: O. Kimminich et al. (Hg.), *Handwörterbuch des Umweltrechts*, a.a.O., Sp. 793–802 und die dort genannte Literatur.

<sup>54</sup> Vgl. zur These der „Politikverflechtungsfalle“, in der institutionelle Reformen ebenso unwahrscheinlich sind wie Rückschritte, F. W. Scharpf, *Die Politikverflechtungsfälle: Oder was ist generalisierbar an den Problemen des deutschen Föderalismus und der europäischen Integration?*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 4, 1985: 323–356.

<sup>55</sup> Vgl. K.-H. Hansmeyer, Marktwirtschaftliche Elemente in der Umweltpolitik, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 3, 1988: 231–241, besonders 239ff.

<sup>56</sup> Vgl. H. Weidner, *Umweltpolitische Denkanstöße aus Japan*, a.a.O.; O. Keck, *Präventive Umweltpolitik als Abbau von Informationsrestriktionen*, in: U. E. Simonis (Hg.), *Präventive Umweltpolitik*, Frankfurt a.M., New York (Campus), 1988: 105–127; M. Jänicke, *Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*, München, Zürich (Piper), 1986.