

Hansjürgens, Bernd

Book Part

Umweltpolitik

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Hansjürgens, Bernd (2018) : Umweltpolitik, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 2701-2710,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55992569>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225917>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Bernd Hansjürgens

Umweltpolitik

S. 2701 bis 2710

URN: urn:nbn:de:0156-55992569



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Umweltpolitik

Gliederung

- 1 Definition und Entwicklung des Politikfeldes
- 2 Akteure und Akteursgruppen
- 3 Ziele und Zielfestlegungen in der Umweltpolitik
- 4 Instrumente der Umweltpolitik
- 5 Herausforderungen der Umweltpolitik

Literatur

Umweltpolitik ist auf den Schutz und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Umwelt ausgerichtet. Ihre Charakterisierung erfolgt über die Akteure, Ziele und Instrumente in diesem Politikfeld, wobei Umweltpolitik eine Querschnittsaufgabe ist. Darüber hinaus weist sie starke raumwirtschaftliche Bezüge auf, was sich aus der räumlichen Schadstoffausbreitung, aber auch aus den auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen liegenden Zuständigkeiten ergibt.

1 Definition und Entwicklung des Politikfeldes

Umweltpolitik umschreibt alle staatlichen Maßnahmen, die auf den Schutz der Umwelt und/oder die nachhaltige Nutzung von Umweltressourcen gerichtet sind.

Von Umweltpolitik als einem eigenständigen Politikfeld spricht man in Deutschland seit der Verabschiedung des Umweltprogramms der Bundesregierung im Jahre 1971. Obwohl es schon vorher Ansätze für Umweltpolitik gegeben hat, wurden erst in den 1970er Jahren zahlreiche Umweltgesetze neu eingeführt, wie zum Beispiel das Abfallbeseitigungsgesetz (1972), das Immissionsschutzgesetz (1974) (▷ *Immissionsschutz*), das Wasserhaushalts- und Abwasserabgabengesetz (1976) oder das Naturschutzgesetz (1976) (▷ *Naturschutz*). Das Umweltbundesamt wurde 1974 gegründet und der Sachverständigenrat für Umweltfragen im selben Jahr eingerichtet.

Nachdem die Belange des Umweltschutzes auf Bundesebene lange Jahre unter Federführung des Innenministeriums wahrgenommen worden waren, wurde im Jahr 1986 als Reaktion auf die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl das Bundesumweltministerium gegründet (vgl. BMU/FFU 2007). Die damalige Bundesregierung wollte mit diesem Schritt die Zuständigkeiten im Umweltschutz unter einem neuen Minister zusammenfassen, um den umweltpolitischen Herausforderungen besser entgegenzutreten zu können.

Wesentliche Impulse für den Umweltschutz kommen seit den 1990er Jahren zunehmend von der Ebene der Europäischen Union (EU; ▷ *Europäische Union*). So wurden etwa die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie, 1992) (▷ *FFH-Verträglichkeitsprüfung*) oder die EU-Wasserrahmenrichtlinie (2000) auf EU-Ebene beschlossen. Insgesamt hat die Bedeutung globaler oder internationaler Umweltprobleme im Laufe der Zeit zugenommen, wie sich insbesondere an der Klimaproblematik (▷ *Klima, Klimawandel*) und am Biodiversitätsschutz (▷ *Biodiversität*) erkennen lässt.

2 Akteure und Akteursgruppen

Ein wichtiges Verständnis für Umweltpolitik kann gewonnen werden, wenn der Blick auf die Akteure der Umweltpolitik gerichtet wird. Die Akteure sind (meist kollektive) Handlungsträger, die zur Meinungsbildung in diesem Politikfeld beitragen, und Entscheidungsträger, die umweltpolitische Strategien und Ziele definieren sowie entsprechende Maßnahmen umsetzen. Dabei ist keineswegs allein an die Akteure in der Umweltpolitik zu denken, die sich direkt mit der Umwelt befassen und somit das „institutionelle Fundament der Umweltpolitik“ (Jänicke/Volkery 2005: 1080) bilden. Dies sind etwa die Umweltministerien auf den Ebenen der EU, des Bundes und der Länder, die umweltbezogenen Einrichtungen, wie das Umweltbundesamt, oder aber Interessenverbände, wie etwa der Naturschutzbund Deutschland (NABU), der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Greenpeace oder der World Wildlife Fund (WWF). Darüber hinaus sind auch Akteure außerhalb des Umwelt- und Naturschutzbereichs für Umweltbelange relevant. Hierzu zählen Vertreter anderer Sektoren, deren Handlungen Auswirkungen auf die Umwelt und die Natur haben. Die ▷ *Landwirtschaft*, die ▷ *Binnenschifffahrt* oder Industrieorganisationen und Gewerkschaften sind hier zu nennen.

Die Analyse des Akteursverhaltens in der Umweltpolitik ist hilfreich, um zu ermitteln, welche Umweltinteressen sich im Umweltschutz durchsetzen und somit prägend für dieses Politikfeld sind. Dazu sind im Wesentlichen drei Schritte nötig: Erstens sind die relevanten Akteure (bzw. Akteursgruppen) zu identifizieren und hinsichtlich ihrer Ziele und Interessenlagen zu beschreiben. Zweitens sind die Handlungsfelder und -arenen zu kennzeichnen, in denen Akteursgruppen über Umweltbelange verhandeln. Drittens sind zusätzlich Politikprozesse zu untersuchen, also die Abläufe, die von der Politikformulierung über die Formulierung von Ausgestaltungsvarianten und Alternativen bis hin zu letztlichen Entscheidungen (z. B. Gesetzesvorhaben) mit Umweltbezug reichen. Solche Politikprozesse müssen auch situative Faktoren mitberücksichtigen, wie etwa das Reaktorunglück in Fukushima im Jahre 2011, das ganz wesentlich zu der Entscheidung in Deutschland beigetragen hat, aus der Atomenergie auszusteigen.

Im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie wird das Verhalten von Akteuren (oft zu Gruppen zusammengefasst) in ihren jeweiligen politischen Entscheidungsfeldern untersucht (vgl. Kirsch 2004). Als relevante Akteure im Umweltbereich werden dabei – typischerweise und stark vereinfachend – folgende Gruppen mit ihren jeweiligen Zielen identifiziert:

- 1) Interessengruppen im Bereich der Industrie oder der Landwirtschaft zielen in politischen Verhandlungen darauf ab, umweltbezogene Regulierung zu verhindern oder eine Form der Regulierung zu bewirken, die ihre wirtschaftlichen Interessen möglichst wenig beeinträchtigt und ihre Wettbewerbsposition auf den jeweiligen Märkten nicht behindert.
- 2) Nichtregierungsorganisationen aus dem Umweltbereich wie z. B. Umweltverbände verfolgen Ziele, die auf vermehrten Umwelt- und Naturschutz ausgerichtet sind.
- 3) Politische Entscheidungsträger richten ihr Handeln danach aus, ihre Wiederwahl zu sichern. Dabei sind sie in vielen Fällen auf die Unterstützung von Interessengruppen zur Sicherung von Wählerstimmen angewiesen. Sie verfolgen oft auch ideologische (d. h. durch bestimmte Werthaltungen geprägte) Zielsetzungen.
- 4) Die staatliche Bürokratie (> *Verwaltung, öffentliche*) ist für das > *Monitoring* von Umweltveränderungen sowie die Umsetzung von umweltpolitischen Zielen und Maßnahmen verantwortlich. Ihre Zielsetzungen orientieren sich oft an der Verbesserung der Umweltbelange, aber auch die Sicherung von Einflussmöglichkeiten und Prestige ist ihr wichtig.

Neben diesen Gruppen von Akteuren können im Einzelfall auch weitere Akteure eine Rolle spielen. Eine besondere Bedeutung in der Klimapolitik kommt beispielsweise dem International Panel on Climate Change (IPCC) als wissenschaftlichem Impulsgeber zu, im Bereich der Biodiversitätsforschung ist die Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) zu nennen.

Entscheidend für den Verlauf und die Ergebnisse umweltpolitischer Prozesse ist nun, in welchem Ausmaß welche Akteure (oder Gruppen von Akteuren) ihre Interessen durchsetzen können. Dies hängt ganz entscheidend davon ab, über welche Macht und Einflussmöglichkeiten die einzelnen Akteure verfügen. In Anlehnung an Olson (2004) sind in demokratisch verfassten Systemen unter den genannten Akteursgruppen insbesondere Interessengruppen entscheidend. Ihre Durchsetzungschancen hängen vor allem von ihrem Organisationsgrad, der Homogenität der vertretenen Interessen sowie ihrer Finanzkraft ab. Interessengruppen mit homogenen Interessenlagen, hohem Organisationsgrad und großer Finanzkraft können danach ihre Interessen

Umweltpolitik

besser durchsetzen als Interessengruppen mit breit gestreuten Einzelinteressen, geringem Organisationsgrad und schwacher finanzieller Ausstattung. Mit diesen Ansätzen der Neuen Politischen Ökonomie lässt sich ausgezeichnet belegen, dass umweltbezogene Belange in politischen Abstimmungsprozessen oft ins Hintertreffen geraten und nicht oder nur in sehr abgeschwächter Form durchgesetzt werden.

Die Analyse von Akteuren und Akteursgruppen kann zudem für Fragen der räumlichen Zuordnung von Umweltproblemen im vertikalen Staatsaufbau Hinweise liefern (▷ *Föderalismus*). Je nach Gesetzes-, Ausführungs- und Finanzierungskompetenz ist für Umweltprobleme die europäische, nationale oder regionale Ebene zuständig. Für diese Kompetenzzuordnung sind oft die Ausbreitungseigenschaften von Schadstoffen und somit der räumliche Charakter des Umweltproblems (global, regional) ausschlaggebend, die sich entsprechend in der Kompetenzverteilung widerspiegeln. Viele Umweltmaßnahmen, die aus übergreifender staatlicher Sicht befördert werden (z. B. Windkraftanlagen), sehen sich Widerständen auf kleinräumiger Ebene (z. B. durch angrenzende Anwohner) ausgesetzt.

3 Ziele und Zielfestlegungen in der Umweltpolitik

Die letztlichsten Ziele von Umweltschutz (Ziele der Umweltpolitik) sind die Wahrung der Gesundheit und das Wohlbefinden des Menschen. Aus dieser anthropozentrischen Zielstellung, die im Umweltschutz üblicherweise vorherrscht, werden umweltbezogene Ziele abgeleitet. Die anthropozentrische Sicht auf Umweltprobleme findet sich in zahlreichen Gesetzesvorhaben wieder. So werden etwa gesundheitsbezogene Grenzwerte im Umgang mit gefährlichen Chemikalien im Rahmen der Gesetzgebung festgelegt, zumeist indem Bezug auf vulnerable Gruppen wie alte Menschen oder Kinder genommen wird. Zusätzlich spielen bei der Festlegung umweltpolitischer Ziele auch Aspekte der Machbarkeit und der wirtschaftlichen Vertretbarkeit eine wichtige Rolle.

Öko- oder biozentrische Umweltziele, bei denen der Schutz der Umwelt und der Natur um ihrer selbst willen erfolgt, sind zwar seltener. Es gibt aber dennoch auch Beispiele hierfür, wie sich aus der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie oder dem deutschen Naturschutzgesetz ableiten lässt.

Aus ökonomischer Sicht würde eine umweltbezogene Zielfestlegung nach Kosten-Nutzen-Überlegungen erfolgen. Danach sind den Kosten von Umweltschutzmaßnahmen deren bewertete Nutzen (in Form vermiedener Schäden) gegenüberzustellen. Das Ergebnis dieser Zielfestlegung wäre keine „Nullemission“, also die vollständige Beseitigung eines Schadstoffes, sondern ein „optimales Umweltverschmutzungsniveau“. Dieser Begriff deutet darauf hin, dass die umweltbezogene Zielfestlegung unter Berücksichtigung der Kosten und Nutzen abgewogen wird, d. h. sich an den bestehenden Präferenzen orientiert und kostenminimal ist. Derartige ökonomische Zielfindungsprozesse finden jedoch kaum statt. Am ehesten werden sie im Klimabereich diskutiert, wo der Stern-Report (vgl. Stern 2007) ökonomische Begründungen für die Ableitung eines bestimmten Niveaus an Treibhausgasen in der Atmosphäre (das sogenannte „Zwei-Grad-Ziel“) geliefert hat.

Eine besondere Rolle für die Festlegung umweltbezogener Ziele spielt die Frage, ob es sich bei dem betreffenden Umweltproblem um den Bereich der Gefahrenabwehr oder um den Vorsorgebereich (Vorsorge) handelt. Wird eine Situation mit Blick auf das Leben und die Gesundheit des

Menschen als gefährlich eingestuft, müssen sowohl die Zielsetzungen als auch die Instrumente der Umweltpolitik darauf gerichtet sein, diese Gefahr zu vermeiden. Als Asbest als gefährlicher Stoff mit Krebsfolgen für den Menschen erkannt wurde, erfolgte eine unmittelbare Beseitigung der Gefahr – Kindergärten, Schulen und andere öffentliche Gebäude wurden geschlossen. Im Bereich der Vorsorge wird hingegen umweltbezogen reagiert, wenn bestimmte Verdachtsmomente oder Anhaltspunkte bestehen, dass ein Umweltproblem vorliegt. Das Vorsorgeprinzip wurde mit der Fortschreibung des Umweltprogramms im Jahre 1976 in die deutsche Umweltpolitik aufgenommen. Ein Restrisiko, das besteht, wenn ein Nachweis für Schadwirkungen bei bestimmten Stoffen nicht vorhanden ist, muss hingegen hingenommen werden. Oft ist es jedoch schwierig zu entscheiden, ob ein solches Restrisiko vorliegt oder ob es Anhaltspunkte für umweltbezogenes Eingreifen gibt (z. B. bei der Beurteilung von Pharmaka in Gewässern).

Für die Festlegung umweltpolitischer Ziele ist darüber hinaus bedeutsam, ob die Ziele als Emissionsziele oder als Immissions- oder Belastungsziele definiert werden. Emissionsziele beschreiben Zielsetzungen für den Schadstoffausstoß an einer Quelle, z. B. dem Schornstein einer Industrieanlage oder dem Ableitungspunkt einer Kläranlage, an dem das geklärte Abwasser wieder dem Gewässersystem zugeführt wird. Immissionsziele legen hingegen Höchstwerte für die Belastung mit Schadstoffen an einem Rezeptor (Messpunkt) fest. Die Messung von bodennahem Ozon in städtischen Gebieten oder die Messung der Grundwasserbelastung sind Beispiele hierfür. Zwischen der Emission und der Belastung liegt die Assimilations- und Selbstreinigungsfähigkeit der Umwelt, da bestimmte Nährstoffe oder Schadstoffe durch die Umwelt im Rahmen biologisch-chemischer Prozesse abgebaut bzw. gereinigt werden. Die Pufferfunktion des Bodens, die dafür sorgt, dass landwirtschaftliche Nitrat- und Phosphoreinträge nicht (vollumfänglich) in die Gewässer oder das *Grundwasser* gelangen, mag hier als Beispiel dienen (*Bodenschutz*). Die Umweltpolitik kennt sowohl emissions- als auch immissionsbezogene Zielwerte, oft auch in Kombination. Die Luftreinhaltung in Deutschland wird beispielsweise sowohl durch technische Vorschriften an den Emissionsquellen reguliert (TA Luft) als auch im Rahmen von Belastungsgrenzwerten, die für bestimmte Regionen festgelegt werden (*Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung*).

Aus raumwirtschaftlicher Sicht ist insbesondere die Frage relevant, inwieweit Ziele der Umweltpolitik unter Beachtung unterschiedlicher regionaler Umweltbelastungen festzusetzen sind. Eine entscheidende Größe hierfür sind die regionalen Ausbreitungseigenschaften von Schadstoffen (vgl. Kemper 1993). Bei globalen Ausbreitungseigenschaften spielt für die auftretenden Schadwirkungen der Ort des Schadstoffausstoßes keine Rolle. Der Beitrag des Kohlendioxids zum anthropogenen Treibhauseffekt ist hierfür ein Beispiel. Anders ist es hingegen bei Schadstoffen mit regionaler Ausbreitungseigenschaft, bei denen der Ort der Emission für die auftretende Belastung sehr wohl bedeutsam ist. Hier kann es zu regionalen Schadstoffkonzentrationen, sogenannten Hot Spots, kommen. Umweltbelastungen aus Schwefeldioxidemissionen weisen beispielsweise eine solche Charakteristik auf.

4 Instrumente der Umweltpolitik

Die Instrumente der Umweltpolitik sollen die Erreichung umweltpolitischer Zielsetzungen sicherstellen. Sie sollen dabei folgende Kriterien erfüllen, die auch für ihre Beurteilung herangezogen werden können:

Umweltpolitik

- 1) Ökologische Effektivität – das Instrument soll wirksam sein, d. h., das angestrebte Umweltziel soll mit hoher Treffsicherheit und in möglichst kurzer Zeit erreicht werden.
- 2) Ökonomische Effizienz – die umweltbezogene Zielerreichung soll zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten erfolgen.
- 3) Praktikabilität – das Instrument soll sowohl bei der Verwaltung als auch bei den Normadressaten (Unternehmen oder private Haushalte) möglichst geringen Aufwand hervorrufen und in das bestehende Regulierungssystem passen (geringe Transaktionskosten).
- 4) Politische Durchsetzbarkeit – das Instrument soll im politischen Raum auf Akzeptanz stoßen und durchsetzbar sein. Dies setzt u. a. voraus, dass keine ungewollten Verteilungswirkungen auftreten oder bestimmte Interessengruppen übermäßig benachteiligt werden. In diesem Zusammenhang kann auch auf das Kooperationsprinzip als Leitbild der Umweltpolitik verwiesen werden, das darauf abzielt, die Kenntnisse der Normadressaten bei der Ausgestaltung der Umweltpolitik einzubeziehen.

Die Umweltpolitik ist ursprünglich aus dem Polizeirecht entstanden (vgl. Hartkopf/Bohne 1983): Sofern ein nicht gewünschter Umweltzustand festgestellt wurde, sollte er mit entsprechenden staatlichen Mitteln behoben werden. Nicht zufällig ist daher das am häufigsten eingesetzte umweltpolitische Instrument das Ordnungsrecht, auch als Auflagenrecht oder Command-and-Control bezeichnet. Hierbei handelt es sich um eine rechtliche Regulierung, die üblicherweise einen erlaubten und unerlaubten Teil des umweltbezogenen Handelns unterscheidet. Ein wichtiges Element der Regulierung sind hierbei Ge- oder Verbote über Grenzwerte, die zu meist als Konzentrationswerte (z. B. Schadstoffe an einer Anlage je Kubikmeter Abluft) bestimmte Vorgaben beinhalten. Solche Größen sind in Deutschland etwa der einzuhaltende „Stand der Technik“ oder die anerkannten „Regeln der Technik“, in den USA sind es mit Blick auf die Luftreinhaltungspolitik etwa die „Best Available Control Technology“ (BACT) oder die „Reasonable Available Control Technology“ (RACT).

Üblicherweise wird dem Ordnungsrecht eine hohe Effektivität zugesprochen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es oft einzelne Anlagen sind, für die solche technischen Standards vorgegeben werden; die Gesamtemissionsmenge eines Schadstoffs wird hingegen nicht reguliert, was bei einem Wachstum der Schadstoffquellen (z. B. der Anzahl der Kraftfahrzeuge) trotz verbesserter Standards zu einer Verschlechterung der Umweltqualität führen kann. Zudem kommt es bei Nichteinhaltung der vorgegebenen Grenzwerte zu Vollzugsdefiziten, weil der Staat sich gezwungen sieht, angesichts politischen Drucks Ausnahmegenehmigungen zu gewähren. Ökonomen werfen daher dem Ordnungsrecht vor, dass es unnötig teuer sei, weil es Unterschiede in den Kostenstrukturen der Unternehmen ausblende und keine Anreize für eine innovationsorientierte Umweltpolitik setze. Da sowohl die Verwaltung als auch die Unternehmen mit der technisch-bürokratischen Umsetzung des Ordnungsrechts vertraut sind, kommt diesem Instrument dennoch eine hohe Praktikabilität zu. Auch eine große politische Akzeptanz ist gegeben, insbesondere wenn die Regulierten die Ausgestaltung von Regulierungsmaßnahmen zu ihren Gunsten beeinflussen können.

Umweltabgaben – als Oberbegriff für Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben – sind idealerweise als Schadstoffabgaben ausgestaltet, indem der umweltbelastende Tatbestand zum Gegenstand der Abgabe gemacht und jede Einheit des Schadstoffes einbezogen wird. Die schwierige Frage der Wahl eines geeigneten Abgabensatzes, der hinreichend hoch gewählt werden muss, um das umweltpolitische Ziel auch zu erreichen, führt in der Praxis dazu, dass ein solcher

Abgabensatz nur im Zuge eines Prozesses von Versuch und Irrtum gefunden werden kann. Da sich die Anpassungen der Normadressaten hinsichtlich der Nutzung der Umweltressourcen erst nach und nach ergeben, wird die ökologische Treffsicherheit der Abgabelösung eher als gering eingestuft. Immerhin kann diesem Instrument bei richtiger Ausgestaltung Kosteneffizienz zugesprochen werden: Nur diejenigen Emittenten vermeiden ihren Schadstoffausstoß, bei denen dies kostengünstig möglich ist. Emittenten mit hohen Grenzvermeidungskosten werden es hingegen vorziehen, die Umweltabgabe zu entrichten. Dass es in Deutschland bislang nur wenige Abgabelösungen im Umweltbereich gibt, ist kaum überraschend. Zum einen ist die Verwaltung mit diesem Instrument nach wie vor nur wenig vertraut. Zum anderen müssen Abgabelösungen in das komplexe Finanzverfassungsgefüge mit seinen austarierten Finanzbeziehungen zwischen den Ebenen von Gebietskörperschaften (*> Gebietskörperschaft*) passen. Hinzu kommt, dass wegen der Offenlegung von Kostenbelastungen bei diesem Instrument die politischen Widerstände besonders groß sind.

Bei Zertifikatelösungen (Lizenzlösungen, handelbare Verschmutzungsrechte) in der Umweltpolitik wird das Umweltverhalten nicht über Preise (wie bei Umweltabgaben mit der Festlegung des Abgabensatzes), sondern über Mengen gesteuert. Dies geschieht, indem die Gesamtausstoßmengen an Schadstoffen (z. B. CO₂) festgelegt und jeweils Zertifikate, die diesen Mengen entsprechen, kostenlos vergeben oder versteigert werden: Im Gefolge ist ein Handel der Zertifikate zwischen den Unternehmen erwünscht. Die Unternehmen können dann jeweils entscheiden, ob sie zusätzliche Zertifikate erwerben, um ihren Schadstoffausstoß zu decken, oder ob sie Zertifikate verkaufen, weil es günstiger für sie ist, Vermeidungsmaßnahmen zu ergreifen. Durch die vorherige Definition der Gesamtemissionsmenge (und damit der Menge der ausgegebenen Zertifikate) wird das ökologische Ziel sicher erreicht. Es liegt auch Kosteneffizienz vor, da bei den Entscheidungen der Normadressaten der Zertifikatpreis mit den Grenzvermeidungskosten verglichen wird – es kommt zu selektiven Anreizwirkungen und damit zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten. Allerdings kann bei diesem Instrument ein hoher Knappheitspreis zu Widerständen von Interessengruppen führen, was die politische Durchsetzbarkeit beeinträchtigt. Ebenso ist die Verwaltung mit diesem Instrument wenig vertraut. Des Weiteren kann es gerade bei regionalen Umweltproblemen mit spezifischen räumlichen Wirkungen zu schwierigen Design- und Ausgestaltungsfragen kommen. In einem solchen Fall müssen beispielsweise die Austauschrelationen von Zertifikaten zwischen Regionen – und damit ihre Handelbarkeit – begrenzt werden, was dem Ziel eines liquiden, funktionsfähigen Marktes widerspricht.

Die informatorischen Instrumente der Umweltpolitik, wie Gütesiegel, staatliche Informationen und Aufklärungsmaßnahmen, werden in der Regel als „weiche“ Steuerungsinstrumente angesehen, die das bereits genannte umweltpolitische Instrumentarium lediglich ergänzen. Sie gelten daher für sich genommen als nicht ausreichend, um bestehende umweltpolitische Ziele zu erreichen.

Aus umweltpolitischer Sicht ist nicht nur zu fragen, ob und inwieweit die einzelnen Instrumente des Umweltschutzes in der Lage sind, ein erwünschtes umweltbezogenes Verhalten zu beeinflussen. Darüber hinaus spielt es auch eine Rolle, wie die Umweltinstrumente in das staatliche Gefüge passen. Dazu gehört beispielsweise, dass geklärt werden muss, welche politischen Ebenen (EU, Bund, Länder, Gemeinden) in einem föderativen Staat in die Regulierung einbezogen werden und welche Aufgaben welcher Ebene zukommen (z. B. Kompetenzfragen hinsichtlich Rahmengesetzgebung, Ausführung und Vollzugskontrollen).

Außerdem ist Umweltpolitik nicht nur durch die Instrumente des Umweltschutzes charakterisiert, sondern umweltbezogene Belange stellen zudem eine Querschnittsaufgabe dar, die verschiedene Sektoren außerhalb des Umweltschutzes betreffen kann. So sind die Aushandlungen der europäischen *▷ Agrarpolitik* und ihre Umsetzung in Deutschland in hohem Maße für die Art der Landnutzung und damit die Umweltsituation relevant. Ebenso weisen Entscheidungen über die *▷ Energiepolitik* Rückwirkungen auf die Umweltpolitik auf, wenn es etwa um Förderquoten für den Anteil der Bioenergie am Energieträgermix, um Standorte für Solar- und Windenergieanlagen oder auch die Verlegung von Stromtrassen geht.

5 Herausforderungen der Umweltpolitik

Die Umweltpolitik ist verglichen mit anderen Politikfeldern zwar relativ jung, dennoch hat sie seit ihrer Entstehung Anfang der 1970er Jahre zum Teil erhebliche Veränderungen erfahren. Dies dürfte sich auch zukünftig fortsetzen. Zurzeit sind folgende Dynamiken und Herausforderungen im Umweltbereich zu beobachten.

Eine Herausforderung besteht in der Frage der problemadäquaten räumlichen Abgrenzung von Umweltproblemen und der Aufteilung von Zuständigkeiten in der Umweltpolitik. Die meisten Umweltprobleme sind durch eine ausgeprägte räumliche Dimension gekennzeichnet, der mit einer entsprechenden Zuordnung von Kompetenzen auf politischer Ebene begegnet werden muss. Damit ergeben sich nicht nur Herausforderungen hinsichtlich der räumlichen Übereinstimmung von natürlichen Umweltwirkungen und politischen Zuständigkeiten („problems of fit“), sondern auch Fragen der Aufgabenzuordnung in mehrstufigen Staatsgebilden („problems of scale“) sowie der Abstimmung zwischen verschiedenen Sektoren („problems of interplay“) (vgl. Young 2002).

Die Umweltpolitik ist insgesamt durch wachsende Internationalisierung gekennzeichnet. Die Klimaproblematik und der Verlust der biologischen Vielfalt, aber auch die Zunahme der weltweiten Stickstoffeinträge sind hier zu nennen. Da hierfür zumeist keine supranationalen Institutionen existieren, steigt das Erfordernis transnationaler Abstimmungen und Übereinkommen. Auch durch Lieferverflechtungen zwischen dem In- und Ausland nehmen internationale Umweltprobleme zu, wobei die Regulierung sich mehr und mehr als Problem erweist und auf Grenzen stößt (z. B. bei Lieferbeziehungen von Nahrungs- und Genussmitteln oder bei der Tierernährung).

Zugleich werden die Möglichkeiten staatlicher Steuerung im Umweltbereich geringer. Bei grenzüberschreitenden Aspekten bedarf es der internationalen Kooperation (*▷ Kooperation, grenzüberschreitende*), die aufgrund des Freifahrerverhaltens von Staaten bei der Finanzierung von Umweltauflagen (alle Staaten wollen am Nutzen partizipieren, aber keiner will die Kosten tragen) schwer zu erreichen ist. Internationale Institutionen, wie die Vereinten Nationen oder die Weltbank, können diese Aufgaben oft nicht in ausreichendem Maße übernehmen, weil sie nicht mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattet sind.

Doch auch auf europäischer und nationaler Ebene ist die Umweltpolitik angesichts erstarkender wirtschaftlicher Interessen auf dem Rückzug. Der Staat verliert Steuerungsfähigkeit und Möglichkeiten der Verhaltensbeeinflussung, und die staatliche Umsetzung von umweltpolitischen Zielen mit entsprechenden Instrumenten gelangt zunehmend an ihre Grenzen. Auch

drängen Akteure der Zivilgesellschaft vermehrt in Prozesse der Entscheidungsfindung. Fragen der Zuordnung von Verantwortlichkeiten sowie der Legitimität, Möglichkeiten und Grenzen staatlich gesteuerter Prozesse gewinnen an Bedeutung.

Während eine notwendige „Große Transformation“ (WBGU 2011) zur Verbesserung der Umwelt immer dringender gefordert wird, steigen zugleich die Anforderungen an Problemlösungsstrategien: Vermehrte Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungen, die Einbeziehung vulnerabler Gruppen und indigener Bevölkerung (▷ *Vulnerabilität*) und die Gestaltung entsprechender Aushandlungsprozesse sind Anforderungen, die oft nur schwer zu erfüllen sind. Partizipation erschöpft sich immer weniger in der Information der Öffentlichkeit, sondern erfordert neue Wege der aktiven und angemessenen Einbeziehung relevanter Akteure (▷ *Beteiligung*).

Zu den wachsenden Erwartungen an die Umweltpolitik zählt auch, dass das Verhältnis zwischen Umweltpolitik und Wissenschaft neu zu definieren ist. Einerseits nehmen auf Seiten der Gesellschaft Wünsche nach evidenzbasierter Politikberatung zu; die Anforderungen an die wissenschaftliche Evidenz werden stetig höher. Andererseits ergeben sich Probleme für die Wertfreiheit von Wissenschaft, wenn Wissenschaftler immer umfassender in politische Prozesse einbezogen werden und Verantwortung delegiert wird.

Es bleibt abzuwarten, ob es diese Herausforderungen – und nicht andere – sind, die die Umweltpolitik prägen werden, und ob und wie die Umweltpolitik zukünftig in der Lage sein wird, damit umzugehen.

Literatur

- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; FFU – Forschungsstelle für Umweltpolitik (Hrsg.) (2007): Bilanz und Perspektiven – Handlungsfelder der deutschen Umweltpolitik. Tagungsband zum Symposium „20 Jahre Bundesumweltministerium“. Bonn.
- Hartkopf, G.; Bohne, E. (1983): Umweltpolitik: Grundlagen, Analysen, Perspektiven. Opladen.
- Jänicke, M.; Volkery, A. (2005): Umweltpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1179-1185.
- Kemper, M. (1993): Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft. Berlin.
- Kirsch, G. (2004): Neue Politische Ökonomie. Stuttgart.
- Olson, M. (2004): Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen.
- Stern, N. (2007): The economics of climate change. Cambridge, MA.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Hrsg.) (2011): Hauptgutachten: Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin.
- Young, O. R. (2002): The institutional dimension of environmental change. Fit, interplay, and scale. Cambridge, MA.

Umweltpolitik

Weiterführende Literatur

Aden, H. (2012). Umweltpolitik. Wiesbaden.

Böcher, M.; Töller, A. E. (2012): Umweltpolitik in Deutschland: Eine politikfeldanalytische Einführung. Wiesbaden.

Bearbeitungsstand: 04/2017