

Weidner, Helmut

Working Paper — Digitized Version

Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Zeitraum 1983 bis 1988: Versuch einer politikwissenschaftlichen Bewertung

WZB Discussion Paper, No. FS II 89-304

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1989) : Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Zeitraum 1983 bis 1988: Versuch einer politikwissenschaftlichen Bewertung, WZB Discussion Paper, No. FS II 89-304, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:
<https://hdl.handle.net/10419/77612>

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.

T 1 15 P 4 A W

TS

Veröffentlichungsreihe der Abteilung Normbildung und Umwelt
des Forschungsschwerpunkts Technik-Arbeit-Umwelt
des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung

FS II 89-304

**Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen
Regierung im Zeitraum 1983 bis 1988:
Versuch einer politikwissenschaftlichen
Bewertung**

von

Helmut Weidner



1989 B 624

Die Untersuchung entstand im Rahmen eines von der Anglo-German Foundation geförderten Forschungsprojektes. Erscheint in geänderter Fassung in SCHEIDEWEGE. Jahresschrift für skeptisches Denken, 18. Jg., 1989/90.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)
Reichpietschufer 50, D-1000 Berlin (West) 30
Tel.: (030) - 25 491-0

DIE UMWELTPOLITIK DER KONSERVATIV-LIBERALEN REGIERUNG IM ZEITRAUM 1983 bis 1988: VERSUCH EINER POLITIKWISSENSCHAFTLICHEN BEWERTUNG

Zusammenfassung

Anhand eines mehrdimensionalen Analyserasters werden Maßnahmen und Leistungen der Umweltpolitik in der Regierungszeit der konservativ-liberalen Koalition bewertet. Es zeigt sich, daß die Umweltpolitik der gegenwärtigen Bundesregierung im internationalen Vergleich als fortschrittlich und effektiv einzuordnen ist. Im historischen Vergleich zur Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung (1969-1982) wird festgestellt, daß von der jetzigen Regierung keine umweltpolitischen Innovationen entwickelt worden sind: Das umweltpolitische Konzept und das Regelungsinstrumentarium wurzeln immer noch im schon 1971 entwickelten Umweltprogramm. Die Untersuchung kommt zu dem allgemeinen Fazit, daß die positiven Umwelteffekte, die seit 1983 erzielt werden, im wesentlichen mit dem gestiegenen Problemdruck und den geänderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen erklärt werden können, während die veränderte parteipolitische Konstellation auf Bundesebene nur minimalen Einfluß auf den Politikstil und die Resultate hat. Die Studie entstand im Rahmen des von der Anglo-German Foundation geförderten Forschungsprojekts "The Regulation of Vehicle Emissions in FR Germany and Great Britain", das in Kooperation mit der Science Policy Research Unit der Universität Sussex durchgeführt wird.

THE ENVIRONMENTAL POLICY OF THE CONSERVATIVE-LIBERAL GOVERNMENT FROM 1983 to 1988: A TENTATIVE EVALUATION

Abstract

Using various analytical perspectives, the study evaluates environmental-political measures taken during the conservative-liberal administration and their effects on environmental quality. As it turned out, the environmental policy of the present federal government may well be classified as being progressive and effective. A comparison with the previous social-liberal administration (1969-1982), however, reveals that the present government has not been innovative in environmental political terms: both environmental-political strategies and regulatory instruments have their roots in the environmental policy program designed by its predecessor in 1971. The study draws the general conclusion that the positive effects achieved since 1983 can be attributed mainly to the growing urgency of environmental problems and to a change in socioeconomic conditions. The fact that different parties are now in power at the federal level has had only minor influence on policy style and outcomes. The study evolved from a research project funded by Anglo-German Foundation on "The Regulation of Vehicle Emissions in FR Germany and Great Britain," which is carried out jointly by Science Policy Research Unit (University of Sussex) and Science Center Berlin.

VORBEMERKUNG

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.

Im hier unternommenen Versuch einer Gesamtbewertung der konservativ-liberalen Umweltpolitik aus politikwissenschaftlicher Sicht wurde hauptsächlich auf die Ergebnisse eigener Umweltpolitikanalysen zurückgegriffen, denn trotz der allgemeinen Konjunktur von Politikbereichsanalysen (policy analysis) sind politologische Untersuchungen der bundesdeutschen Umweltpolitik eher rar. Das Untersuchungsfeld wird immer noch (und immer mehr) von den Wirtschafts- und Rechtswissenschaften beherrscht. Dementsprechend stammt die hier verwendete Fachliteratur überwiegend aus diesen Wissenschaftsbereichen.

Auch auf das Gutachten des multidisziplinär zusammengesetzten "Rates von Sachverständigen für Umweltfragen" von 1987 wurde in starkem Maße zurückgegriffen.

Der sozialwissenschaftliche Forschungsstand reichte jedoch nicht aus, um etwa auf der Grundlage eines allseits akzeptierten Kanons von Evaluationskriterien eindeutige, empirisch abgesicherte Aussagen zu den umweltpolitischen Leistungen der konservativ-liberalen Regierung und ihrem "Politikstil" zu machen. Einige der methodisch-theoretischen Probleme bei generalisierenden Aussagen zur Umweltpolitik eines Landes lassen sich zwar durch die Verwendung verschiedener Analyseebenen umgehen oder mindern, doch ist - wie im folgenden zu sehen sein wird - noch etliches zu tun, um eine wissenschaftlich zufriedenstellende sowie forschungspraktisch handhabbare Evaluationsmethodik zu entwickeln. So unvollkommen wie die methodisch-theoretische Basis zur Bewertung von Umweltpolitik ist, so vorläufig können auch nur die auf ihrer Grundlage gewonnenen Ergebnisse sein. Es handelt sich deshalb, wie der Untertitel dieser Studie sagt, um den "Versuch einer politikwissenschaftlichen Bewertung".

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.¹ 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, gebildet aus den Fraktionen CDU/CSU und FDP.

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

Wesentlich mitherbeigeführt 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.²

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

² 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.

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 regulative (ordnungsrechtliche) Umweltpolitik³ 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

3 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.

Wie stark die konservativ-liberale Regierung auf die umweltpolitischen Konzepte der früheren Regierung zurückgegriffen hat, zeigt ein kurzer Überblick zu den wichtigsten Umweltbeschlüssen⁴, wie sie von der alten Regierung am 1. September 1982 gefaßt worden waren:

Luftreinhaltung:

1. Der Bundesminister des Innern wird beauftragt, auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft, der OECD und der ECE initiativ zu werden mit dem Ziel, die deutschen Emissionsgrenzwerte und Produktstandards zur Richtschnur internationaler Umweltpolitik zu machen.
2. Trotz der internationalen Verflechtung (grenzüberschreitender Schadstofftransport) sollen nationale Anstrengungen zur Emissionsminderung vergrößert werden, insbesondere um anderen Ländern ein Beispiel zu geben und sie zur Nachahmung anzureizen.
3. Die Novellierung der Technischen Anleitung Luft (TA Luft) soll mit dem Ziel erfolgen, den Schutz der menschlichen Gesundheit sowie besonders empfindlicher Tiere und Pflanzen zu verstärken. Außerdem soll eine Sanierungsklausel eingeführt werden, die zur Verbesserung der Immissions-situation in stark belasteten Gebieten beitragen soll.
4. Es soll eine spezielle Rechtsverordnung zu Großfeuerungsanlagen (Großfeuerungsanlagen-Verordnung, GFAVO) erlassen werden mit dem Ziel, für größere, mit Gas, Kohle oder Öl betriebene 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.
5. Angestrebt wird die Verschärfung der Grenzwerte für Kraftfahrzeugabgase auf europäischer Ebene.

4 Vgl. Umwelt (BMI), 91, 14. September 1982.

Wasser:

Der Gewässerschutz soll vor allem zur Sicherung der Trinkwasserversorgung verbessert werden. Der Schutz der Nordsee vor Verschmutzung wird als dringend erforderlich bezeichnet, insbesondere sollen alle Anstrengungen unternommen werden, um die Verklappung (Dumping) von Abfällen aus der Titanoxidproduktion zu beenden. Weiterhin soll das Bundesministerium des Innern eine internationale Nordseekonferenz organisieren mit dem Ziel, alle an der Verschmutzung der Nordsee beteiligten Länder zur Schadstoffsenkung zu bewegen.

Forschung und Entwicklung:

Beabsichtigt wird die Aufstellung eines Programms zur Förderung der Klimaforschung aus Bundesmitteln. Der hierfür zuständige Bundesminister für Forschung und Technologie wird gebeten, mit besonderem Nachdruck Techniken zu fördern, die energie-, ressourcen- und umweltschonend sind.

Naturschutz:

Der Naturschutz soll intensiviert werden, um die Artenvielfalt in der Pflanzen- und Tierwelt zu sichern und ökologisch wertvolle Natur- und Landschaftsbereiche zu erhalten. Insbesondere soll die Landwirtschaftspolitik umweltfreundlicher gestaltet werden.

Chemikalien:

Die Prüfung von sogenannten alten Stoffen auf ihre Umweltverträglichkeit soll verstärkt werden. Die rechtlichen Regelungen zu Lebensmitteln sollen ergänzt werden hinsichtlich zulässiger Höchstmengen von Stoffen, die Lebensmittel belasten.

Globale Umweltprobleme:

Die Bundesregierung unterstützt die Entwicklung von Strategien zum Schutz vor globalen Umweltproblemen (etwa Schutz der Ozonschicht, der Weltmeere, der Artenvielfalt).

Entwicklungspolitik/Dritte Welt:

Bei der bilateralen Zusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt sollen die Umweltschutzaspekte stärker berücksichtigt werden.

Die 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.⁵

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."⁶ 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.⁷ 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 dominiert, 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 Luftschadstoff-

5 Vgl. Umwelt (BMI), 92, 9. November 1982: 1-3.

6 Ebenda: 1.

7 Ebenda: 2.

transporte auf eine Abschwächung der Zielsetzungen drängte.⁸ So hatten beispielsweise die Regierungen der Bundesrepublik und Großbritanniens starken Einfluß darauf gehabt, daß die Ziele der "Genfer Luftreinhalte-Konvention" (Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung) vom November 1979 nur vage formuliert wurden; die Signatarstaaten verpflichteten sich nämlich nur dazu, bei den Maßnahmen zur Emissionssenkung den Stand der Technik anzuwenden, **sofern** er wirtschaftlich vertretbar sei.

Im Gegensatz zu Großbritannien änderte die Regierung der Bundesrepublik ihre Haltung gegenüber internationalen Maßnahmen zur Eindämmung grenzüberschreitender Luftschadstoffe später grundlegend. Den Anstoß hierzu gaben insbesondere die rapide Zunahme der Waldschäden ("Waldsterben") und die hierdurch ausgelöste, zeitweise heftige öffentliche Diskussion, in der die bisherige Luftreinhaltepolitik als zu lax kritisiert wurde. Einem großen Teil der Öffentlichkeit war zudem deutlich geworden, daß die Probleme in der Bundesrepublik Deutschland allein mit nationalen Maßnahmen nicht in den Griff zu bekommen waren.

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 (SO_2) oder deren grenzüber-

⁸ 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.

schreitende Ströme, gemessen an dem Wert von 1980, in einem angegebenen Zeitraum (in der Regel bis 1993) um 30 % zu senken. Bezüglich der Maßnahmen gegen Stickstoffoxide herrschte dagegen so wenig Einigkeit unter den beteiligten Staaten, daß dieser Bereich erst einmal ausgeklammert wurde. Die Bundesrepublik gehörte allerdings zu den wenigen Staaten, die auch hier auf klare Zielsetzungen im Rahmen internationaler Maßnahmenprogramme drängten.

In der Absicht, international koordinierte Maßnahmen gegen den "Sauren Regen" weiter voranzutreiben und hierbei auch sozialistische Staaten einzubeziehen, organisierte die Bundesregierung im Juni 1984 in München eine multilaterale Umweltkonferenz, an der 31 Staaten aus Ost und West sowie vier zwischenstaatliche Umweltorganisationen teilnahmen. Die Konferenz trug mit dazu bei, daß im Juli 1985 das Exekutivorgan der Genfer Luftreinhalte-Konvention auf seiner Sitzung in Helsinki ein Protokoll mit der Zielsetzung annahm, die nationalen SO_2 -Gesamtemissionen von 1980 bis spätestens 1993 um mindestens 30 % zu senken. Dieses Protokoll wurde von 21 Staaten, darunter mehrere sozialistische Staaten, unterzeichnet. Einzelne Staaten verpflichteten sich sogar zu weitaus größeren Emissionssenkungen. Die Bundesrepublik Deutschland gehörte dabei zu den Ländern, die die größten SO_2 -Emissionsminderungen (60 % bis 1993) ankündigten.

Zur Verringerung der Emissionen von Stickstoffoxiden (NO_x) wurde erst am 1. November 1988 im Rahmen des oben genannten "Genfer Übereinkommens" eine internationale Vereinbarung (" NO_x -Protokoll") getroffen, die allerdings wesentlich schwächer ausfiel als die zu den SO_2 -Emissionen. So wird von den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (ECE), die das Protokoll unterzeichnet haben, im wesentlichen nur verlangt, bis zum Jahr 1994 die nationalen NO_x -Gesamtemissionen auf dem Stand von 1987 einzufrieren. Ziel der Regierung der Bundesrepublik und einiger anderer Staaten war es gewesen, die ECE-Staaten auf eine 30%ige Minderung der Gesamtemissionen bis 1998 zu verpflichten.

Da dies nicht möglich war, gründeten zwölf europäische Länder, darunter die Bundesrepublik, eine eigene Initiative und unterzeichneten am 31. Oktober 1988 in Sofia eine gemeinsame Deklaration. Darin verpflichten sie sich, ihre NO_x -Gesamtemissionen bis spätestens 1998 um 30 % zu reduzieren, wobei das Bezugsjahr zwischen 1980 und 1986 liegen kann.⁹

Nach Angaben des Bundesumweltministers bedeutet diese Verpflichtung für die Bundesrepublik, daß bis spätestens 1998 rund 900.000 t NO_x pro Jahr weniger emittiert werden dürfen als im gewählten Bezugsjahr 1985, in dem die NO_x -Emissionen bei 2,9 Mio. t lagen.¹⁰ Da dieses Ziel nur durch emissions-senkende Maßnahmen bei Personen- und Lastkraftwagen erreicht werden kann, die strenger sind als die bisher auf nationaler oder gar EG-Ebene beschlossenen, kann man vermuten, daß die Verpflichtung von Sofia nicht nur eingegangen wurde, um auf andere europäische Staaten qua Vorbild Druck zu weitergehenden Emissionssenkungen auszuüben, sondern auch, um sich Legitimationsrüstzeug und Verbündete gegen sehr wahrscheinliche Widerstände im eigenen Land und (vor allem?) von seiten der Europäischen Gemeinschaften zu schaffen.

Auch auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften (EG) spielte die Bundesregierung immer häufiger eine Schrittmacherrolle. So trat sie etwa für die Senkung des Schwefelgehalts im leichten Heizöl und Dieselkraftstoff auf 0,15 % 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

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

10 Vgl. Umwelt (BMU), Nr. 12, vom 31. Dezember 1988: 536.

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.¹¹

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. Zu den herausragenden Maßnahmen im eigenen Lande zählen die 1983 erlassene Großfeuerungsanlagen-Verordnung, die Novellierung des Bundesimmissionschutz-Gesetzes (BImSchG) 1985, die Novellierungen der Technischen Anleitung Luft 1983 und 1986, der Beschluß der Umweltminister-Konferenz zur Festlegung sehr niedriger NO_x -Emissionsgrenzwerte bei großen Feuerungsanlagen, das Verbot von bleihaltigem Normalbenzin ab Februar 1988, die Senkung des Schwefelgehalts im leichten Heizöl und Dieselkraftstoff auf 0,2 % durch Änderung der 3. Verordnung zum BImSchG, die Senkung der Emissionen von Luftschadstoffen (RuB , SO_2 , NO_x , organische Verbindungen) bei kleineren Feuerungsanlagen durch Novellierung der 1. Verordnung zum BImSchG sowie finanzielle Anreizprogramme zur Förderung des Verkaufs von bleifreiem Benzin und von schadstoffärmeren Personenkraftwagen.¹² Die generelle steuerliche Be-

11 Zu den Emissionsstandards in der Bundesrepublik Deutschland (und anderen Ländern) sowie zu denen in der EG-Richtlinie vgl. International Energy Agency, Emission Controls in Electricity Generation and Industry, Paris (OECD), 1988: 41-55 und 163-166.

12 Vgl. H. Weidner, Air Pollution Control Strategies and Policies in the F.R. Germany, Berlin (edition sigma), 1986; H. Weidner, "Luftreinhaltepolitik in Europa: Ein

günstigung von dieselbetriebenen PKW wird jedoch von Experten als umweltpolitischer Schildbürgerstreich gesehen. Nachdem hierdurch bereits erheblicher Schaden entstanden ist¹³ - die 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 mit dem 1. Januar 1989 für neuzugelassene Diesel-PKW aufgehoben, sofern sie nicht die allgemeinen Kriterien für schadstoffarme PKW erfüllen.

Im Vergleich zur früheren Umweltpolitik sind die neuen Vorschriften und Programme in stärkerem Maße **effektorientiert** gestaltet, so daß auch weitgehend mit Vollzugsmaßnahmen gerechnet werden kann, die den Zielsetzungen entsprechen. Das neue Konzept der Luftreinhaltepolitik mit seinen präzisen, evaluationsfähigen Zielen und zeitlich gestuften Vollzugsprogrammen hat mittlerweile zu sehr beachtlichen Ergebnissen geführt: Die SO₂- und 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 geregeltem Drei-Wege-Katalysator.

Siebzehn-Länder-Vergleich", IIUG discussion paper 89-9, Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), 1986; BMU (Hg.), Umweltpolitik. Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag. Vierter Immissionschutzbericht der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 11/2714, 28. Juli 1988.

13. 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.

Festzuhalten ist, daß diese "Wende" in der bundesdeutschen Luftreinhaltepolitik im wesentlichen durch das Waldsterben und die mit ihm verbundenen gesellschaftlichen Konflikte herbeigeführt worden ist.¹⁴ 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.¹⁵ 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, evaluationsfähigen 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

14 Vgl. für viele F.J. Dreyhaupt, "Grundlagen des Umweltschutzes in der Bundesrepublik Deutschland", Öffentliches Gesundheits-Wesen, 48, 1986; F.J. Dreyhaupt, "Kraftwerke - Prüfstein der Umweltpolitik", Handelsblatt, 22. Februar 1984; G. Feldhaus & H. Ludwig, "Strategie und Zielsetzung der Luftreinhaltepolitik in der Bundesrepublik Deutschland", Staub-Reinhaltung der Luft, 47, 3-4, 1987: 64-66.

15 Vgl. auch E. Reiche, Umweltpolitik im 10. Deutschen Bundestag und im Bundesrat 1983 bis 1987, Materialien (Deutscher Bundestag), Bonn 1987.

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."¹⁶ 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.¹⁷

Als große Schwachstelle in der Umweltpolitik gilt weiterhin der Bodenschutz. Im Februar 1985 wurde zwar von der Bundesregierung eine umfassende "Bodenschutzkonzeption" beschlossen¹⁸, in deren Mittelpunkt die folgenden zwei Handlungsziele stehen:

- (1) Minimierung von qualitativ oder quantitativ problematischen Stoffeinträgen aus Industrie, Gewerbe, Verkehr, Landwirtschaft und Haushalten. Langfristig soll die mittelbare (über Luft und Wasser) und unmittelbare Abgabe von Schadstoffen soweit wie möglich durch geschlossene Kreisläufe oder Reststoffmanagement beendet werden.

16 Bundesminister des Innern (Hg.), Umweltpolitik der Bundesregierung. Bilanz und Perspektiven, Bonn, 1986: 80.

17 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.

18 Bundesminister des Innern (Hg.), Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, Stuttgart, Mainz (W. Kohlhammer), 1985.

- (2) Herbeiführung einer Trendwende im Landverbrauch, insbesondere durch Sicherung noch vorhandener natürlicher Flächen und flächensparende Baumaßnahmen.

Das theoretisch und methodisch recht anspruchsvolle Konzept des Bodenschutzes ist aber erst kürzlich durch die "Leitlinien und Maßnahmen zum Bodenschutz" in praxisbezogene Regelungen implementiert worden, und die - insbesondere "schleichenden" - Bodenbelastungen nehmen nach einhelliger Expertenmeinung weiterhin zu.¹⁹ Zur Sanierung der "Altlasten" und Reduktion des Müllanfalls ist bislang auch kaum Nennenswertes getan worden.

4. BEWERTUNG DER UMWELTPOLITIK DURCH DEN RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN

Im Ende 1987 veröffentlichten Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU)²⁰ werden die Umweltsituation und die Leistungen der Umweltpolitik sehr ambivalent bewertet²¹:

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.

Zum Umweltbewußtsein in der Bevölkerung stellt der SRU fest²²:

- 19 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. Vgl. auch "Maßnahmen zum Bodenschutz. Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag", Bundestags-Drucksache 11/1625, 12. Januar 1988.
- 20 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, a.a.O.
- 21 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Kurzfassung des Umweltgutachtens 1987, Bonn (Bonner Universitäts-Buchdruckerei), 1987: 5.
- 22 Ebenda: 8; vgl. insbesondere M. Dierkes & H.-J. Fietkau, Umweltbewußtsein - Umweltverhalten. Gutachten für den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1987, teilweise

Die Sorge um den Zustand und die Zukunft der natürlichen Umwelt ist in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland weit verbreitet; die Einschätzung ist heute sogar noch pessimistischer, als sie im Umweltgutachten des Rates von 1978 dargestellt war ... Politik, Wirtschaft und Wissenschaft werden hinsichtlich ihrer Problemlösungskapazität zunehmend skeptisch betrachtet.

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)²³:

Der Rat bedauert, daß die praktische Umweltpolitik stärker ökonomisch ausgerichteten Instrumenten vergleichsweise wenig Gewicht beigemessen hat. Er empfiehlt der Bundesregierung, bei der Realisierung ihrer Umweltpolitik künftig stärker als bisher den Einsatz ökonomischer und flexibler Instrumente zu erwägen. Er sieht die Gefährdungshaftung als ein der Marktwirtschaft adäquates, sich auf das Verursacherprinzip stützendes Grundprinzip an. Daraus folgt, daß die rechtlichen Sanktionen zur Abschreckung potentieller Umweltschädiger verschärft werden müßten.

Erhebliche Defizite werden festgestellt, unter anderem, bei der Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von umweltbezogenen Informationen (etwa Informationen zu Schadstoffemissionen, Umweltqualitätsentwicklungen), im Naturschutz und in der Landschaftsplanung ("das weitgehende Versagen der Landschaftsplanung ... ist auch wesentlicher Grund für die starke Abnahme zahlreicher wildlebender Pflanzen- und Tierarten ..."²⁴), im Bereich Bodenschutz, Gewässerschutz ("... insbesondere die allgemeine Belastungssituation der deutschen Fließgewässer, Estuarien, des Schelfs und der Wattengebiete erfordern nach Auffassung des Rates umgehend eine stärker ökologisch orientierte Gewässerbeurteilung und Definition der Gewässergüte, eine Verschärfung der Gewässerschutzziele und eine Verbesserung der Vermeidungsstrategien"²⁵) sowie beim Lärmschutz und dem Schutz von Lebensmit-

wiedergegeben im Umweltgutachten 1987: 48-53.

23 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Kurzfassung des Umweltgutachtens 1987, a.a.O., 10.

24 Ebenda: 13.

25 Ebenda: 17.

teln 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 berücksichtige und in erheblichem, in einigen Bereichen sogar in einem steigenden Maße zur Umweltbelastung beitrage.

Für diese vom SRU benannten Defizite werden nicht nur meist in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fallende Mängel bei den rechtlichen Regelungen, Zielen, Strategien, Instrumenten und Finanzierungssystemen ("Programmdefizite"), sondern auch organisatorische und sonstige Mängel ("Vollzugsdefizite") auf Ebene der Bundesländer und Kommunen verantwortlich gemacht.

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) sein²⁶:

Der Rat ist der Auffassung, daß sowohl das Verfahren, in dem solche Umweltstandards entstehen, als auch die jeweiligen Bewertungsphilosophien, die ihnen zugrundeliegen, transparenter gemacht werden sollten.

26 Ebenda: 61 (im Original in Fettdruck). 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.

Als positiv zu bewertende Umweltschutzleistungen hebt der SRU unter anderem die Maßnahmen zur Luftreinhaltung, den Bau von Kläranlagen (rund 87 % der Abwässer der Bevölkerung werden in öffentlichen Kläranlagen behandelt, wobei 69 % laut SRU mit zufriedenstellenden Abwasserreinigungsmethoden vollbiologisch gereinigt werden), 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. Insgesamt zeigt sich meines Erachtens im Gutachten des Sachverständigenrates ein kritischer Grundtenor hinsichtlich der Gesamtentwicklung der Umweltsituation und gegenüber der offiziellen Umweltpolitik. Kritik wird nicht nur an Programmen, Zielen und Maßnahmen geübt, sondern auch - und das in deutlich stärkerem Maße als in früheren Gutachten - an strukturellen Gegebenheiten der deutschen Umweltpolitik, die effektive Umweltschutzmaßnahmen sowie eine präventive Ausrichtung der Umweltpolitik behindern. Hierzu gehören unter anderem unzureichende Partizipationsregelungen bei umweltpolitischen Entscheidungsprozessen, Informationsmängel, die fehlende politisch-administrative Verbindung des Umweltschutzes mit anderen Politikbereichen, die Dominanz regulativer Politikinstrumente und unzureichende Haftungspflichten für Umweltverschmutzer.

Die im Vergleich zu den beiden vorhergehenden Gesamtgutachten offensichtlich größere Nähe zur realen Politik bei der Analyse und Bewertung spiegelt wohl auch Veränderungen in der Evaluationsperspektive wieder, die in der Gesellschaft stattgefunden haben: Anders als früher, als auch symbolische Aktivitäten im Bereich der Umweltpolitik auf Akzeptanz stoßen konnten, spielt seit einiger Zeit das Kriterium der "Wirksamkeit" eine hervorragende, gegenwärtig vielleicht sogar die wichtig-

ste Rolle. Die Menschen achten offensichtlich immer mehr auf die Effekte, weniger auf die Verheißungen umweltpolitischer Programme.

Eine weitere Perspektivverschiebung im Umweltgutachten von 1987 hat gleichfalls Parallelen zu allgemeingesellschaftlichen Entwicklungen: Eine zunehmend differenzierte soziopolitische Analyse der Grundlagen und Bestandteile der Umweltpolitik führte dazu, daß bislang häufig als rein rechtlich und primär naturwissenschaftlich-technisch - also eher politikneutral - eingestufte Phänomene nunmehr in einem Politikkontext gesehen werden, in dem strukturell und prozedural verankerte Interessen- und Machteinflüsse nicht nur auf die Wahl umweltpolitischer Strategien, sondern auch auf die "Strenge" gesundheits- und umweltschutzbezogener Standards erheblich einwirken.²⁷ Sehr deutlich wird diese "realpolitische" Betrachtungsweise im umfangreichen Kapitel des Gesamtgutachtens zu "Umwelt und Gesundheit"²⁸; in zahlreichen anderen Kapiteln scheint sie gleichfalls, wenn auch nicht immer so ausgeprägt, durch. Aufgrund dessen hätte es nicht überrascht, dieses Mal im Gutachten ein eigenständiges Kapitel "Umweltpolitische Entscheidungsprozesse und Interessenstrukturen" zu finden. Das ist leider nicht der Fall. Es kann aber schon als großer Fortschritt gesehen werden, wenn ein offizielles Gremium wie der SRU, dem immerhin zwölf Mitglieder mit unterschiedlichsten fachwissenschaftlichen und institutionellen Hintergründen angehören, nunmehr einige umweltpolitische Grundprobleme abhandelt, die von kritischen Umweltwissenschaftlern seit längerem thematisiert werden.²⁹

27 Vgl. zur "Grenzwertdiskussion" G. Winter (Hg.), Grenzwerte. Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt-, Arbeits- und Lebensmittelrechts, Düsseldorf (Werner), 1987; R. Wolf, Der Stand der Technik, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1986.

28 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, a.a.O., 440-487.

29 Besonders seit Beginn der siebziger Jahre sind in der Bundesrepublik Deutschland empirische und theoretische Abhandlungen zur Umweltpolitik erschienen, deren zentrale Ergebnisse von der offiziellen Umweltpolitik genauso wenig wie von der "etablierten" Umweltwissenschaft rezi-

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.³⁰ 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 verstärkten, die zuständigen Behörden kontrollierten industrielle Umweltverschmutzer nur unzulänglich und gingen gegen unerlaubte Handlungen größerer Betriebe nicht mit dem gebotenen und rechtlich möglichen Nachdruck vor.³¹ Verschiedene Ent-

piert worden sind. Um keinem dieser seit langem gegen die dominierenden Meinungen und Paradigmen anschreibenden Wissenschaftler durch Nichtnennung unrecht zu tun, wird hier auf eine Literaturliste verzichtet.

30 Vgl. Presseberichterstattung in den überregionalen Zeitungen der Bundesrepublik Deutschland.

31 Einige Stichworte zu den verschiedenen Skandalen: Glykol in Nahrungsmitteln, verschmutztes Eigelb in Nahrungsmitteln.

scheidungen 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. In einem amtlichen Bericht heißt es hierzu³²:

Tempo 80/120 hat sich positiv auf den Schadstoffausstoß ausgewirkt. Dies gilt namentlich für die Emissionen von Stickoxiden (NO_x) ... Der NO_x-Ausstoß des privaten Straßenverkehrs verringerte sich in den Jahren 1985 bis 1987 wegen der Temporeduktion um gut 3 %. Bei konsequenter Durchsetzung der Tempolimiten hätte ein Rückgang um das Doppelte erreicht werden können ... Besonders krass sind die Überschreitungen beim Schwerverkehr.

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

teilen, Bleiverschmutzung durch Herstellung von Autobatterien.

32 BUS-Bulletin (Bundesamt für Umweltschutz Schweiz) 4, 1988: 9-13; Zitat von S. 9f. und 11. Vgl. auch Bundesamt für Umweltschutz (Hg.), Auswirkungen von Tempo 80/120 auf die Luftschadstoff-Emissionen, Schriftenreihe Umweltschutz, 99, Bern 1988.

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.³³ In der Bundesregierung wird sich damals vermutlich die Einschätzung durchgesetzt haben, daß ein Abbau des Vertrauensverlustes in die staatliche Umweltpolitik - was mit steigender Kritik an der Kernenergiepolitik einherging - kaum möglich wäre, wenn derselbe Minister zuständig bliebe, der sich nach weitverbreiteter Meinung in der Öffentlichkeit und Wissenschaft als "oberster Umweltschützer" diskreditiert hatte.

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. Es ist für die folgenden Bereiche zuständig: Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Wasserwirtschaft und Gewässerschutz, Abfallwirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenschutz, Chemikalien, gesundheitliche Belange des Umweltschutzes, Sicherheit kerntechnischer Anlagen und Strahlenschutz. Einige für die Gestaltung einer präventiven Umweltpolitik wichtige Kompetenzen ließ man allerdings anderen Ministerien; so verblieb etwa die Zuständigkeit für das Pflanzenschutzmittel-

33 Vgl. Presseberichterstattung in den überregionalen Tageszeitungen der Bundesrepublik Deutschland sowie in "Die Zeit" und "Der Spiegel". Vgl. auch H.P. Peters et al., Die Reaktionen der Bevölkerung auf die Ereignisse in Tschernobyl. Ergebnisse einer Befragung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 39, 4, 1987: 764-782.

recht 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. Bei seiner Gründung hatte es rund 340 Stellen, im Jahr 1987 waren es dann rund 520 Mitarbeiter; das Budget betrug fast 400 Millionen DM. 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). Unterstützt wird das BMU durch zwei ihm unmittelbar nachgeordnete Bundesoberbehörden, dem Umweltbundesamt mit rund 480 Mitarbeitern und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie mit rund 65 Angestellten. Hinzu kommen soll im Juli 1989 ein neues Bundesamt für Strahlenschutz; der Bundeshaushalt von 1989 sieht hierfür 166 neue Stellen vor.

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 spielten³⁴:

34 Vgl. M. Dierkes & H.-J. Fietkau, Umweltbewußtsein - Umweltverhalten, Gutachten für den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, a.a.O., und die dort genannte Literatur sowie N.S.J. Watts, Environmentalism in Europe: Social Change and the New Politics, Dissertation am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin, Berlin 1987.

Tabelle:

Wichtigste politische Probleme Oktober 1985 - April 1987

Frage: "In welchen politischen Bereichen gibt es Ihrer Meinung nach zur Zeit die meisten Probleme?"
(Angaben in Prozent)

	10. 85	1. 86	4. 86	7. 86	10. 86	1. 87	4. 87
Arbeitsmarkt	85	82	82	80	78	79	79
Umweltschutz	60	62	59	68	64	71	65
Sozialpolitik, Renten	49	51	49	47	41	39	40
Steuern	34	34	34	31	34	35	37
Innere Sicherheit	28	24	26	30	35	33	22
(Welt-)Wirtschaftslage	27	27	23	19	19	19	20
Staatshaushalt, -verschuldung	24	22	22	21	21	19	18
Preis-, Währungs- stabilität	24	20	19	16	20	19	18
Beziehungen zur DDR	21	22	21	23	24	30	21
Äußere Sicherheit, Verteidigung	19	20	20	19	21	18	17
Bildungspolitik	18	21	20	20	21	22	20
Entwicklungspolitik	17	17	14	17	19	16	15
Gesundheitswesen	17	20	18	18	17	21	26
Energieversorgung	15	14	15	29	32	25	25
(West-)Europapolitik	15	16	18	13	18	16	17
sonstige	5	6	6	6	7	6	4
Basis	4 603	2 856	4 596	4 635	4 779	2 853	3 806

Quelle: Emnid, zit. nach: U. Margedant, Entwicklung des Umweltbewußtseins in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29, 19. Juli 1987: 15-28, hier: 28.

Nach Wahlanalysen des Forschungsinstituts der CDU-nahen Konrad-Adenauer-Stiftung gewann das Thema Umweltschutz bei den Bundesbürgern in der ersten Legislaturperiode der konservativ-liberalen Regierung zunächst an Dringlichkeit (bis zum Herbst 1984), verlor anschließend an Wichtigkeit (sank von 76 auf 61 %), um dann wieder, im Januar 1987, auf 72 % zu steigen.³⁵ Im weiteren ergaben die Analysen³⁶:

Bei dem ... Thema Umweltschutz konnten die GRÜNEN ihren Kompetenzvorsprung mehr und mehr gegenüber der CDU/CSU und vor allem der SPD ausbauen. Hielten

35 Entnommen aus M. Mertes & H.G. Müller, Der Aufbau des Bundes-Umweltministeriums, in: Verwaltungsarchiv, 78, 4, 1987: 459-474, hier S. 461f.

36 Ebenda: 462.

im Herbst 1983 auf diesem Gebiet 26 % der Bevölkerung die Union und 19 % die SPD für kompetent, so waren es 29 %, die den GRÜNEN eher die Leistungsfähigkeit bei der Lösung dieser Aufgabe zutrauten. Und die Kompetenz der GRÜNEN nahm von Jahr zu Jahr zu (1985: 40 %, 1986: 42 %). Im Januar 1987 hielten 45 % der Bevölkerung die GRÜNEN auf dem Gebiet des Umweltschutzes für kompetent, die SPD zu 24 % und die Union zu 22 % ...

Auf die Frage nach den Leistungen der Bundesregierung auf dem Gebiet des Umweltschutzes seit dem Regierungswechsel 1982 waren in der Bevölkerung

- Oktober 1985 55 %
- März/April 1986 53 %
- Oktober 1986 48 %

der Auffassung, die Regierung Kohl habe 'etwas bzw. viel getan'.

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 Strahlenschutzvorsorge-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. Letzteres zeigte sich an den Bestimmungen zum Aufbau eines integrierten Meß- und Informationssystems zur Überwachung der Umweltradioaktivität, die bestehende Möglichkeiten der Bundesländer zur öffentlichen Bewertung ihrer Meßergebnisse (indem etwa bestimmte Produkte als gesundheitsgefährdend eingestuft wurden) weitgehend aufhoben.

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.³⁷

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 Umweltexperte. 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, für die durch Verordnung ab 1. März 1989 ein Pfand von 0,50 DM erhoben wird³⁸, oder in der Neubelebung der Diskussion um Kfz-Emissionen -, 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

37 Vgl. die einschlägige Berichterstattung der überregionalen Tageszeitungen in der Bundesrepublik.

38 Vgl. Der Spiegel, 12. September 1988: 116-118; Umwelt (BMU), 1, 31. Januar 1989: 5 und 14f.

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 Umweltpolitik³⁹ 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.

Die relativ kurze Zeit, die seit der Tschernobyl-Katastrophe vergangen ist, erlaubt es nicht, abgesicherte Aussagen zu seitdem möglicherweise stattgefundenen **strukturellen** Änderungen in der Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung zu machen oder tiefere Auswirkungen der organisatorischen Änderungen (insbesondere durch die Gründung des BMU) auf Strategien und tatsächliche, langzeitwirksame Effekte der staatlichen Umweltpolitik nachzuweisen. Bei allen noch bestehenden Defiziten der Umweltpolitik ist jedoch evident, daß der Risikobegriff nunmehr stärker zugunsten des Umweltschutzes definiert wird, 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

39 Vgl. Bulletin, 27, 1987: 205ff.

zu den Auswirkungen der nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl vorgenommenen Reorganisation kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Frage beantwortet werden, ob es bezüglich der drei ("offiziellen") 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.⁴⁰ 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"⁴¹ gehören das Vorsorge-, das Verursacher- und das Kooperationsprinzip. Im "Umweltbericht '76" sind die Grundprinzipien von der sozial-liberalen Bundesregierung wie folgt formuliert worden⁴²:

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 ...

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

41 P.-Chr. Storm, Umweltrecht. Einführung in ein neues Rechtsgebiet, Berlin (Erich Schmidt), 1988³: 13-15.

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

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 Bundesregierung versteht das Verursacherprinzip im Umweltschutz als Kostenzurechnungs-Prinzip; Schadensersatz oder Haftungspflichten werden dadurch nicht begründet ... 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"⁴³, tangierten nicht ihre Substanz. Im Herbst 1986 - nach einer Aufforderung vom Bundestag im Jahr 1984 - waren zum Vorsorge- und zum Kooperationsprinzip in ausführlicher Weise "Leitlinien der Bundesregierung zur Umweltvorsorge durch Vermeidung und stufenweise Verminderung von Schadstoffen"⁴⁴ beschlossen worden. Diese Leitlinien "formulieren für alle Umweltbereiche gültige, politische Maßstäbe, an denen sich stoffspezifische Aktionsprogramme, Rechts- und

43 Vgl. Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umweltpolitik. Bilanz des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn, 1987: 16f.

44 Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), "Leitlinien Umweltvorsorge", Umweltbrief, 33, 1986.

Verwaltungsvorschriften und sonstige Maßnahmen zur stufenweisen Verminderung von Stoffeinträgen durch den Menschen ausrichten".⁴⁵

Im Vergleich zur früheren, stark rechtlich geprägten Interpretation des Vorsorgeprinzips ist bei den "Leitlinien" bemerkenswert, daß das Vorsorgeprinzip umfassender, vor allem auch als politisches Handlungsprinzip interpretiert wird⁴⁶:

Die Bundesregierung legt ihrer Umweltpolitik einen weiten Vorsorgebegriff zugrunde. Als politisches Handlungsprinzip umfaßt Umweltvorsorge alle Handlungen, die der Abwehr konkreter Umweltgefahren, die im Vorfeld der Gefahrenabwehr der Vermeidung oder Verminderung von Risiken für die Umwelt und die vorausschauend der Gestaltung unserer zukünftigen Umwelt, insbesondere dem Schutz und der Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen dienen.

Unter dem Stichwort "Zukunftsvorsorge" wird im weiteren ausgeführt⁴⁷:

Vorsorge für die Umwelt bedeutet für die Bundesregierung ... vorausschauende Gestaltung der menschlichen Lebensformen, um unsere natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln und um dadurch auch Freiräume für die Entfaltung zukünftiger Generationen zu erhalten. Verantwortliche Umweltpolitik darf nicht nur auf Gefahren und Risiken für die Umwelt reagieren ... Die Emissionen von umweltbelastenden Stoffen bei der Herstellung, Verwendung und Entsorgung von Produkten sollten nicht nur kontrolliert und durch zusätzliche Anlagen zurückgehalten werden. Konsequenter und effizienter Umweltschutz muß vielmehr schon früher einsetzen. Der Umwelt wird am besten dadurch gedient, daß umweltschonende Produktionsprozesse und Produkte entwickelt werden, die Emissionen von umweltbelastenden Stoffen erst gar nicht entstehen lassen oder zumindest so weit wie möglich vermeiden.

Zum Kooperationsprinzip sagen die "Leitlinien" unter anderem folgendes⁴⁸:

45 Ebenda: 5.
46 Ebenda: 12.
47 Ebenda: 13.
48 Ebenda: 19.

Das Kooperationsprinzip verlangt ein faires Zusammenwirken aller staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß sowie bei der Realisierung umweltpolitischer Zielsetzungen ... Die Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Stellen hat freilich auch Grenzen. So kann der Staat nicht auf ihm von der Verfassung oder durch Gesetz zugewiesene Kompetenzen verzichten. Wohl aber kann er gesellschaftliche Gruppen und den einzelnen Bürger mitverantwortlich an der Umweltgestaltung beteiligen.

Die Ausführungen in den "Leitlinien" zum Kooperationsprinzip gehen demnach - anders als beim Vorsorgeprinzip - nicht über frühere Interpretationen hinaus.

Bei allgemein formulierten, nicht unmittelbar rechtsverbindlichen umweltpolitischen Prinzipien gilt noch mehr als für Umweltgesetze, daß sich ihre politiksteuernde Qualität erst im Vollzug erweist, d.h. aufgrund der tatsächlichen Aktivitäten der zuständigen Behörden und der hierdurch erreichten Effekte für die Umweltsituation. Die Bewertung der umweltpolitischen Leistungen der konservativ-liberalen Regierung anhand der drei Grundprinzipien kann zudem aus theoretisch-methodischen Gründen nur unvollständig und näherungsweise erfolgen. Ihrer Verwendung als exakte, konturenscharfe Evaluationskriterien steht unter anderem entgegen, daß sie immer noch zu allgemein und hinsichtlich ihres Bedeutungsgehaltes interpretationsoffen, also nicht allgemeinverbindlich operationalisiert sind. Notwendig wäre deshalb vor allem ihre "zukunftsgerichtete Ergänzung durch Festlegung auf konkrete Maßnahmen".⁴⁹

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 Hand-

49 G. Hartkopf, Stichwort "Umweltpolitik", in: O. Kimminich, H. Freiherr von Lersner & P.-Chr. Storm (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Band II, Berlin (Erich Schmidt), 1988: Sp. 664-687, hier: Sp. 672.



lungsmaßstäbe 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 werden⁵⁰:

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, zum Beispiel bei der Frage, inwieweit dieses Prinzip tatsächlich Umweltschutzmaßnahmen legitimiert, wenn nach gegebenem Kenntnisstand noch kein Risiko eines Umweltschadens zu befürchten ist. Die Anwendung des Vorsorgeprinzips auf Risiken, deren Größenordnung und Wahrscheinlichkeitspotential noch unbekannt sind, ist demnach unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen kaum möglich und dementsprechend auch nicht erfolgt.⁵¹ Die Sorge, eine zu weite Interpretation des Vorsorgeprinzips führe zu "unverhältnismäßigen" Vorsorgemaßnahmen "ins Blaue hinein", bestimmt auch heute noch die juristische und politische Diskussion; die

50 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.

51 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. Köhler, Das geltende Umweltrecht - kohärentes Schutzsystem oder Häufung von Abwehrreaktionen?, in: Evangelische Akademie Loccum (Hg.) Loccumer Protokolle, 10, Rehburg-Loccum (Evangelische Akademie Loccum), 1984: 6-27.

hierbei noch geltende "herrschende Meinung" (primär der Rechtswissenschaft) begrenzt in mannigfacher Weise den Spielraum umweltpolitischer Aktivitäten im Vorfeld von Schaden und Risiko.

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 zugewilligt 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.

Umweltpolitische Strategien und Instrumente, die sich günstig auf die Entwicklung und Durchsetzung einer präventiven Umweltpolitik auswirken, sind von der Wissenschaft seit längerem empfohlen worden, bislang aber nicht - oder verspätet und in schwacher Form wie etwa bei der Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung der Fall - in die politische Praxis übernommen worden. Hierzu zählen etwa die Verbesserung des Umweltinformationssystems, die Erhöhung von Haftungsrisiken für Umweltverschmutzer, die Verschärfung des Umweltstrafrechts und die Einführung eines Vetorechts des Umweltministers bei umweltrelevanten Regierungsbeschlüssen. Die umweltgerechte Gestaltung anderer Politikbereiche gilt hierbei als besonders dringlich und wirksam. Es ist inzwischen wohl allgemein anerkannt - und wird auch im Bundesumweltministerium so gesehen⁵² -, daß die Umweltpolitik im Pla-

52 Vgl. K. Töpfer, Politische Durchsetzbarkeit einer langfristigen Umweltpolitik. Vortrag bei einer Fachtagung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn, 25. August 1988: 7 (mi-

nungsprozeß 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.⁵³

Das **Verursacherprinzip** ist während der konservativ-liberalen Regierungszeit in Teilbereichen stärker als früher durchgesetzt worden, so besonders deutlich im Gebiet Luftreinhaltung, wo die großen Emittenten (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. (Die sozial-liberale Regierung hatte demgegenüber gegen den starken Widerstand betroffener Interessenskreise und auch der Regierung von Bayern eine Abwasserabgabe durchgesetzt.) Der

meo).

53 Vgl. für viele G. Hartkopf, Möglichkeiten und Grenzen reglementierender Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, 3, 1988: 209-230, hier: 212f., 219.

SRU bedauert deshalb auch, "daß die praktische Umweltpolitik im Gegensatz zur wissenschaftlichen Diskussion stärker ökonomisch ausgerichteten Lösungen vergleichsweise wenig Gewicht beilegt".⁵⁴

In der Novellierung des Bundesimmissionsschutz-Gesetzes 1985 ist zwar in die Luftreinhaltepolitik eine sogenannte Kompensationsregelung eingeführt worden, die für ein höheres Maß an Flexibilität und Effizienz bei unternehmerischen Entscheidungen sorgen soll, doch ist diese Regelung "aufgrund ihrer restriktiven Anwendungsbedingungen bisher ohne große Bedeutung geblieben".⁵⁵ In Wirtschaftskreisen wird gemunkelt, daß die Kompensationsregelung von der staatlichen Umweltbürokratie bewußt anwendungsfeindlich gestaltet worden ist, um zu demonstrieren, daß marktwirtschaftliche Instrumente nicht funktionieren oder zumindest den ordnungsrechtlichen Instrumenten unterlegen sind.

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."⁵⁶ Dennoch werden wie schon unter der vorhergehenden Regierung vielfältige öffentliche Finanzhilfen für privatwirtschaftliche Umweltverschmutzer geleistet, obwohl in die Umweltprogrammatische der konservativ-liberalen Koalition der Durchsetzung einer "marktwirtschaftlich orientierten Umweltpolitik" einen hervorragenden Stellenwert einräumt. Seit Beginn der

54 Vgl. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, a.a.O., 72.

55 Clemens Stroetmann, Staatssekretär im Umweltministerium, in: Umwelt (BMU), 12, 1988: 17.

56 K. Töpfer, Die politische Verantwortung der Umweltpolitik für das Umwelthaftungsrecht, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, 2, 1988: 287-302, hier: 301.

konservativ-liberalen Regierungszeit sind die direkten und indirekten öffentlichen Subventionen für private Umweltschutzmaßnahmen sogar erheblich gestiegen.⁵⁷ Die gegenläufigen Entwicklungen bei der Durchsetzung des Verursacherprinzips lassen mithin kein eindeutiges Fazit zu.

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).⁵⁸ 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.

57 Vgl. R.-U.Sprenger, Subventionen als Instrument der Umweltpolitik, Schriftenreihe des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, München, i.V.

58 Vgl. E. Rehbinder, Stichwort "Verbandsklage", in: O. Kimminich, H. Freiherr von Lersner & P.-Chr. Storm (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Band II, a.a.O., Sp. 967-976; H. Weidner, Umweltberichterstattung in Japan. Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von Umweltdaten, Berlin (edition sigma), 1987.

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.⁵⁹ 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.⁶⁰ Während jedoch in Japan und besonders in den USA bei "freiwilligen Vereinbarungen" Umweltgruppen und -verbände an vielen Verhandlungen gleichberechtigt beteiligt sind, überwiegt in der Bundesrepublik die einseitige Kooperation zwischen Staat und Industrie. Man wird aber annehmen können, daß die kürzlich von einem Staatssekretär des Umweltministeriums vertretene Auffassung, "nur eine Kooperation von Staat, Wirtschaft und Banken (kann) unsere natürliche Umwelt als Lebens- und Produktionsraum erhalten"⁶¹, lediglich eine Minderheitsmeinung im Ministerium widerspiegelt...

59 Vgl. G. Hartkopf, Möglichkeiten und Grenzen reglementierender Umweltpolitik, a.a.O., 211f., 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.

60 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 anderen genannten Ländern 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.

61 Staatssekretär Martin Grüner, Umweltschutz als Herausforderung und ökonomische Chance, a.a.O., 75.

Unter Berücksichtigung der oben genannten theoretisch-methodischen Probleme einer Evaluation 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 implementiert 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 - entgegen vielfach geäußelter Befürchtungen - keine umweltpolitische Regression, etwa durch die Beschneidung bestehender Partizipationsmöglichkeiten von Umweltorganisationen oder durch eine "industriefreundliche" Lockerung von Umweltvorschriften, stattgefunden hat. Im Gegenteil: In wichtigen Teilbereichen sind, gegen massive Opposition der betroffenen Wirtschaftsgruppen, Umweltschutzregelungen und -maßnahmen durchgesetzt worden, die zu einer erheblichen Steigerung der Umweltaufwendungen im Wirtschaftssektor und zur Senkung des Schadstoffausstoßes geführt haben. Es überwiegt zwar immer noch die reaktive und kurative Umweltpolitik, doch ist unverkennbar, daß die Reaktionen auf Problementwicklungen nunmehr rascher und effektbezogener erfolgen. Das ist in gewisser Weise sogar an der Nordseeschutz-Debatte zu sehen: Wer sich noch einmal die langwierigen und Maßnahmen verhindernden Diskussionen um die Ursachen des Waldsterbens zu Zeiten der sozial-liberalen Koalition vergegenwärtigt, wird im Falle Nordseeschutz erkennen können, daß das BMU zumindest diesen zeitverzögernden Umweg zur Problemlösung nicht beschritten hat.

7. EINIGE CHARAKTERISTIKA DER UMWELTPOLITIK DER KONSERVATIV-LIBERALEN REGIERUNG

Die Leistungsbewertung der konservativ-liberalen Umweltpolitik und die Charakterisierung ihres Politikstils⁶² 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 Evaluationskriterien aus. In der einschlägigen Literatur werden die mannigfaltigsten Evaluationssysteme und -kriterien vorgeschlagen⁶³; zu den am häufigsten genannten Bewertungskriterien gehören Umweltverbesserungen, Maßnahmeeffizienz, Innovationsanreize, administrative Praktikabilität, Problemverschiebungen, gesellschaftliche Akzeptanz sowie Gerechtigkeit und Billigkeit. Einzelne der Kriterien sind in der Literatur schon in mehr oder minder systematischer Weise zur Bewertung der Umweltpolitik der konservativ-

62 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.

63 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; L. Wicke, Umweltökonomie - Eine praxisorientierte Einführung, München (Vahlen), 1982; M. Jänicke, Kosten und Nutzen des Umweltschutzes im internationalen Vergleich - Ein Beitrag zur Analyse des "sozial-industriellen Komplexes", in: Zeitschrift für Umweltpolitik, 2, 1978: 191-215; ders., Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1979; M. Dierkes & K. Zimmermann, Umweltpolitik zwischen Erstarrung, Innovation und Überforderung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, 3, 1988: 197-208.

liberalen Regierung verwendet worden; eine umfassende, alle genannten Kriterien einbeziehende Untersuchung liegt meines Wissens bislang jedoch nicht vor.

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 oben genannten Evaluationskriterien. 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. Da der SRU selbst jedoch darauf verzichtet hat, ein Gesamturteil anhand der gängigen Evaluationskriterien zu fällen, sollte meine Interpretation der Grundtendenz seines Gutachtens mit gebührender Vorsicht betrachtet werden.

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 fest⁶⁴:

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-

64 K.Töpfer, Politische Durchsetzbarkeit einer langfristigen Umweltpolitik, a.a.O., 1-3.

oder im 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 hin⁶⁵:

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 vorhanden⁶⁶:

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 verschleiern den Krisenzustand.

"Schließlich," so Töpfers Fazit, "besteht gegenwärtig ein erhebliches und auch künftig nie völlig zu vermeidendes 'Vollzugsdefizit' im öffentlichen Umweltrecht ..."⁶⁷

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 Mitteln⁶⁸ -, 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 Resümee⁶⁹

65 Ebenda: 5.

66 K. Töpfer, Entsorgungsmanagement von morgen, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 38, 9, 1988: 658-662, hier: 658.

67 K. Töpfer, Die politische Verantwortung der Umweltpolitik für das Umwelthaftungsrecht, a.a.O., 301.

68 Vgl. etwa G. Hartkopf, Ein ziemlich wilder Haufen, in: Die Zeit, 14. Februar 1986.

69 G. Hartkopf, Möglichkeiten und Grenzen reglementierender Umweltpolitik, a.a.O., 112. Vgl. auch ders., Stichwort

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.

Die Reihe von einzelnen **Expertenaussagen** zur konservativ-liberalen Umweltpolitik könnte fortgesetzt werden, aber auch eine größere Auswahl würde kaum sicherstellen, daß Einseitigkeiten bei der Auswahl von Experten wie auch bei ihren Stellungnahmen vermieden werden. Es sind mir aber keine neutralen Experten und Expertisen bekannt, die der Regierung in grundlegenden Bereichen des Umweltschutzes attestiert hätten, daß ihre Umweltpolitik den gegenwärtigen Problemen angemessen sei und auf dem Niveau eines modernen, vergleichsweise reichen Industriestaates liege. Dennoch sind dieser "Methode" der Evaluation - sofern sie nicht systematisch als Expertenbefragung angewendet wird - recht enge Grenzen hinsichtlich der Verallgemeinerung gezogen. Deshalb werden im Streben nach einem höheren Maß an Objektivität und Generalisierbarkeit im folgenden noch andere Methoden verwendet.

Wird als Orientierungspunkt der Evaluation 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 Evaluationskriterium -, teilweise erhebliche

"Umweltpolitik", in: O. Kimminich et al. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltschutzes, a.a.O., Sp. 675.

Fortschritte zu verzeichnen sind. Deutlich wird unter anderem aber auch, daß die öffentlichen Finanzhilfen für Umweltschutzmaßnahmen in Industrie und Gewerbe kräftig angestiegen sind und die Effizienz der Maßnahmen eher gering ist. Wird indessen der Senkung von Schadstoffemissionen Vorrang vor anderen Evaluationskriterien 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.⁷⁰

Die Zunahme des umweltpolitischen Handlungsdrucks im Sinne von Handlungsforderungen an die politischen Entscheidungsträger, die diese nicht folgenlos (ohne Wählerstimmen- und Legitimationsverlust oder allgemein steigende gesellschaftliche Opposition zu gewärtigen zu haben) 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, daß

- o der Organisationsgrad bzw. das Organisationspotential für Umweltschutzinteressen gestiegen ist aufgrund der Zunahme und Konsolidierung von Bürgerinitiativen, Umweltverbänden,

70 Vgl. M. Dierkes & H.-J. Fietkau, Umweltbewußtsein - Umweltverhalten, a.a.O.; Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, a.a.O.

Umweltparteien, aber auch aufgrund der stärkeren Sensibilisierung traditioneller Parteien und Institutionen für Umweltschutzbelange;

- o das "Umweltwissen" von Laien über ein breites Spektrum umweltrelevanter Aspekte zugenommen hat und nun qualifizierte Kenntnisse von komplizierten ökologischen, technischen, rechtlichen und politischen Zusammenhängen einschließt. Besonders deutlich wird diese Entwicklung zur Professionalisierung des Umweltwissens im "Laienstand" bei der Bürgerbeteiligung in den häufig hochkomplexen Genehmigungsverfahren für umweltbelastende Anlagen;
- o 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;
- o 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 beitrug⁷¹;

71 Der Spiegel, 23, 48, 1969: 193-201.

- o die Bereitschaft in der Bevölkerung, wirksame Umweltschutzmaßnahmen zu akzeptieren und zu unterstützen, weiterhin gestiegen ist (wie Meinungsumfragen oder Zahlungsbereitschaftsanalysen belegen); man kann sogar sagen, daß mit strengeren Umweltschutzvorschriften Popularität zu gewinnen wäre;
- o 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;
- o von den Bundesländern und Kommunen eine aktivere Umweltpolitik betrieben wird, während sie früher nicht selten Umweltschutzvorhaben des Bundes abschwächten oder verhinderten;
- o die juristische Diskussion zu Rechtsproblemen des Umweltschutzes in wachsendem Maße "umweltfreundlichere" Tendenzen zeigt, was in einem so stark verrechtlichten umweltpolitischen System wie dem der Bundesrepublik von größter Bedeutung ist. So werden zunehmend - auch von eher konservativen, die "herrschende Meinung" prägenden Juristen - althergebrachte Rechtsprinzipien des Zivil- und öffentlichen Rechts, die umweltbelastende Unternehmen begünstigen, mehr oder weniger vorsichtig in Frage gestellt, oder es werden zumindest die "unbilligen" Folgen einer prinzipientreuen, ökologisch veralteten Rechtsprechung kritisiert.⁷²

72 Vgl. die anregende Diskussion rechtlicher und rechtspolitischer Grundsatzfragen bei M. Kloepfer, Umweltrisiken und Haftungsregeln - Rechtspolitische Aspekte, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, 3, 1988: 243-258 (mit weiteren Literaturhinweisen) sowie die einschlägigen Beiträge in Forschungsstelle für Umwelt- und Technikrecht an der Universität Trier (Hg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR), Düsseldorf (Werner), 1988.

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.⁷³

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

73 Vgl. auch G. Hartkopf, Stichwort "Umweltpolitik", in O. Kimminich et al. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltschutzes, a.a.O., Sp. 668-672.

Augenmaß zugleich sei⁷⁴, 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 unverstänlich, 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 das 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 Mitgliedsstaaten⁷⁵ 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.

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**. Sie ist zwar auch mit teilweise erheblichen methodisch-theoretischen und forschungspraktischen

74 Vgl. M. Weber, Soziologie - Weltgeschichtliche Analysen - Politik. Stuttgart (Alfred Kröner), 4. Auflage, 1968: 185.

75 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 birgt unkalkulierbare Risiken, in: Die Zeit, 10. Februar 1989: 33-37.

Schwierigkeiten behaftet⁷⁶, diese werden jedoch von ihren Befürwortern gegenüber den Vorteilen als gering eingestuft. Bedauerlich ist nur, daß es aufgrund des großen Forschungsaufwandes bislang sehr wenig systematisch angelegte empirische Vergleichsuntersuchungen gibt.

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,

76 Vgl. H. Weidner & P. Knoepfel, Innovation durch international vergleichende Politikanalyse. Dargestellt am Beispiel der Luftreinhaltepolitik, in: R. Mayntz (Hg.), Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, a.a.O., 221-255; H. Weidner & P. Knoepfel, Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich. Band 1: Methodik und Ergebnisse, Berlin (edition sigma), 1985; M. Dierkes, H.N. Weiler & A.B. Antal (Hg.), Comparative Policy Research, Aldershot (Gower), 1987.

Schweden, Schweiz, Niederlande).⁷⁷ 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.⁷⁸

-
- 77 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 Wirkungsanalyse 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.
- 78 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. Zu den USA vgl. G. Bingham, Resolving Environmental Disputes, a.a.O.; zu Japan vgl. Sh. Tsuru & H. Weidner (Hg.), Environmental Policy in Japan, Berlin (edition sigma), 1989; zu den Niederlanden vgl. Ch. Backes, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in den Niederlanden, in: Umwelt- und Planungsrecht, 8, 6, 1988: 216-220; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiene, Care for the future - An environmental reconnaissance: 1985-2010, o.O., 1988 (mimeo) sowie P. Knoepfel & H. Weidner, Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich. Band 6: Niederlande, Berlin (edition sigma), 1985.

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 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.⁷⁹ Diese hängen überwiegend vom ökologi-

79 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 weitere Literaturhinweise. Vgl. auch G. Lehmbruch et al., Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich, ebenda, 251-283. M. Jänicke

schen Belastungsniveau und seinem Politisierungsgrad, also dem umweltpolitischen Handlungsdruck, sowie von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab.⁸⁰ 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.⁸¹ Hinzu kommt, daß die "Politikverflechtung" zwischen Bund und Ländern aufgrund der föderalistischen Kompetenzstruktur bei Umweltschutzaufgaben "radikale" Änderungen in der Politik sehr unwahrscheinlich macht.⁸²

-
- & H. Mönch kommen in ihrer international vergleichenden Studie zur Umweltpolitik zum Ergebnis, daß Parteien und ihre unterschiedlichen Programme keinen signifikanten Einfluß auf die Politikergebnisse haben (ebenda, 389).
- 80 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.
- 81 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 Körber-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 "Umweltrechtsoziologie", in: O. Kimminich et al. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, a.a.O., Sp. 793-802 und die dort genannte Literatur.
- 82 Vgl. zur These der "Politikverflechtungsfalle", in der institutionelle Reformen ebenso unwahrscheinlich sind wie Regressionen, die Untersuchung zum Bereich der "Gemeinschaftsaufgaben" in der Bundesrepublik Deutschland und der Integrations- und Handlungsfähigkeit der Europäischen

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.⁸³ Es wird wohl eines umwelt- und rechtspolitischen Quantensprungs bedürfen, um diese und weitere strukturell verankerten Barrieren (rechtsdogmatischer, machtpolitischer und informationeller Art) auf dem Weg zu einer effektiveren, demokratischeren und präventiven Umweltpolitik zu überwinden.⁸⁴

Für Kritik und Kommentare 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 Kölble besonderer Dank, ebenso Dagmar Kollande für die redaktionelle Überarbeitung der Endfassung.

Gemeinschaften von F.W. Scharpf, Die Politikverflechtungs-Fälle: Oder was ist generalisierbar an den Problemen des deutschen Föderalismus und der europäischen Integration?, in: Politische Vierteljahresschrift, 4, 1985: 323-356.

83 Vgl. K.-H. Hansmeyer, Marktwirtschaftliche Elemente in der Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, 3, 1988: 231-241, besonders 239ff.

84 Vgl. H. Weidner, Bausteine einer präventiven Umweltpolitik. Einige Anregungen aus Japan, in: U.E. Simonis (Hg.), Präventive Umweltpolitik, Frankfurt, a.M. New York (Campus), 1988: 143-166; O. Keck, Präventive Umweltpolitik als Abbau von Informationsrestriktionen, in U.E. Simonis (Hg.), Präventive Umweltpolitik, a.a.O., 105-127; M. Jänicke, Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München, Zürich (Piper), 1986.