ECONSTOR

WWW.ECONSTOR.EU

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Kern, Kristine; Koenen, Stephanie; Löffelsend, Tina

Working Paper

Die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition: Strategien zwischen nationaler Pfadabhängigkeit und globaler Politikkonvergenz

Discussion papers // Abteilung Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke des Forschungsschwerpunkts Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, No. SP IV 2003-103

Provided in Cooperation with:

Social Science Research Center Berlin (WZB)

Suggested Citation: Kern, Kristine; Koenen, Stephanie; Löffelsend, Tina (2003) : Die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition: Strategien zwischen nationaler Pfadabhängigkeit und globaler Politikkonvergenz, Discussion papers // Abteilung Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke des Forschungsschwerpunkts Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, No. SP IV 2003-103

This Version is available at:
http://hdl.handle.net/10419/49596

Nutzungsbedingungen:
Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter
→ http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:
The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at
→ http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DISCUSSION PAPER

WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

SP IV 2003-103

Die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition — Strategien zwischen nationaler Pfadabhängigkeit und globaler Politikkonvergenz

Kristine Kern*, Stephanie Koenen**,
Tina Löffelsend***

Eine gekürzte Version dieses Papers erscheint in: Werner Reutter (Hg.), Germany on the Road to "Normalcy". Policies and Politics of the First Red-Green Government (1998-2002). New York: Palgrave Macmillan, 2003.

* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Abteilung Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke (ZTN), **<kern@wz-berlin.de>**

** Humboldt-Universität zu Berlin (HUB), **<steffi.koenen@web.de>**

*** Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Abteilung Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke (ZTN), **<loeffel@wz-berlin.de>**

ZITIERWEISE ● CITATION

Kristine Kern, Stephanie Koenen,Tina Löffelsend

Die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition — Strategien zwischen nationaler Pfadabhängigkeit und globaler Politikkonvergenz

Discussion Paper Nr. SP IV 2003-103, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2003

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, Federal Republic of Germany

Tel.: +49/30/25491-0 ● Fax: +49/30/25491-684
E-mail: **wzb@wz-berlin.de** ● Internet: **http://www.wz-berlin.de**

ZUSAMMENFASSUNG

Die Umweltpolitik gilt als wichtiger Eckpfeiler rot-grüner Politik in Deutschland. Um deren Erfolg beurteilen zu können, müssen nationale Pfadabhängigkeiten wie auch globale Politikkonvergenzen berücksichtigt werden. Deshalb wird eine Konzeption gewählt, die zwei Dimensionen umfasst: das Ausmaß des Politikwandels, der entweder radikal oder lediglich moderat sein kann, und Deutschlands Stellung im internationalen Vergleich als Vorreiter oder Nachzügler. Auf dieser Grundlage lassen sich vier Typen von politischen Strategien unterscheiden: (1) Vorangehen *(„moving first“),* (2) Aufholen *(„catching up“),* (3) in Führung bleiben *(„staying ahead“),* (4) Zurückbleiben *(„lagging behind“).* Basierend auf dieser Typologie werden vier Fälle untersucht: die Energiepolitik, die Ökologisierung des Steuersystems, die Klimapolitik und die nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Die Fallstudien zeigen erstens, dass ein Wechsel des Politikpfades in Bereichen stattfand, die schon immer einen prominenten Platz auf der grünen Agenda eingenommen haben (Ausstieg aus der Atomenergie, Ökosteuer). Zweitens wird deutlich, dass Politikinnovationen, die sich im Ausland bereits bewährt haben, den Politikwandel erheblich erleichtern, weil diese Ansätze von politischen Unternehmern als Referenzpunkt genutzt werden können. Drittens verfolgt Deutschland in Bereichen, in denen das Land Vorreiter ist, multilaterale Strategien: Um die eigene Position zu sichern, werden andere Länder zur Übernahme ähnlicher Politiken veranlasst.

ABSTRACT

Environmental policy is considered a cornerstone of “red-green” (Social Democratic Party-Green Party) politics in Germany. To evaluate its success, national path dependence as well as global policy convergence has to be taken into account. Therefore, we have chosen a conceptual approach that encompasses two dimensions: the scope of policy change, which can be either radical or only moderate, and Germany’s international position as a pioneer or a laggard. On this basis, four types of policy strategies can be distinguished: (1) moving first, (2) catching up, (3) staying ahead, and (4) lagging behind. This typology is used to analyze four case studies: energy policy, the ecological tax reform, climate change policy, and the national sustainability strategy. The case studies show, firstly, that a policy change occurred in areas that were high on the Green Party agenda from the very beginning (phase-out of nuclear energy, ecological taxation). Secondly, it is evident that policy innovations already tested in foreign countries facilitate policy change, because policy entrepreneurs can use them as a point of reference. Thirdly, Germany pursues multilateral strategies in areas where the country is a pioneer. To guarantee Germany’s position, other countries are pushed to adopt similar policies.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung 1

2. Typen umweltpolitischer Strategien zwischen nationaler Pfadabhängigkeit und globaler Politikkonvergenz 3

   2.1 Ausmaß des politischen Wandels: moderat versus radikal 3

   2.2 Internationale Position: Vorreiter versus Nachzügler 4

3. Umweltpolitik in Deutschland vor 1998 7

   3.1 Umweltpolitik der sozial-liberalen Koalition (1969-1982) 7

   3.2 Umweltpolitik der konservativ-liberalen Koalition (1982-1998) 9

4. Analyse ausgewählter Initiativen der rot-grünen Regierung 11

   4.1 Energiepolitik – Deutschland wird zum Vorreiter 12

   4.2 Ökologisierung des Steuersystems – Deutschland holt auf 16

   4.3 Klimaschutzpolitik – Deutschland bleibt in Führung 21

   4.4 Nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Deutschland bleibt zurück 24

5. Die umweltpolitischen Strategien der rot-grünen Regierung 28

6. Schlussbetrachtung und Ausblick 30

Literatur 33

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz in Deutschland
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
UBA	Umweltbundesamt

1. Einleitung[1]

Die Umweltpolitik gilt als wichtiger Eckpfeiler rot-grüner Politik in Deutschland, denn gerade dieses Politikfeld ist bestimmend für die Identität von Bündnis 90/Die Grünen und somit ein wichtiger Maßstab für die Performanz dieser Partei. Nach vierjähriger Amtszeit und zu Beginn einer neuen Legislaturperiode scheint die Umweltpolitik eine der wenigen Erfolgsstories der rot-grünen Regierung zu sein.

Nach den Bundestagswahlen von 1998 sahen sich Bündnis 90/Die Grünen einer doppelten Herausforderung gegenüber: Einerseits hatten Parteimitglieder und Wählerinnen und Wähler hohe Erwartungen, vor allem was den Ausstieg aus der Kernenergie und die ökologische Steuerreform anging (vgl. Koalitionsvereinbarung 1998). Der Widerstand gegen die Kernenergie war eines der zentralen Motive der Umweltbewegung in den siebziger Jahren gewesen und blieb ein wichtiger Faktor grüner Politik. Andererseits hatten Kritiker stets die allgemeine Regierungsfähigkeit der Grünen in Frage gestellt (Rüdig 2002: 78, 92; Rüdig 2000; Roberts 1999: 151).

Vor den Wahlen von 1998 hatte es rot-grüne Koalitionen und grüne Umweltminister nur auf Länderebene gegeben, z. B. in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen oder Berlin (vgl. Lees 2000: 24 ff.). Deshalb konnten die Grünen auf die Bundespolitik nur indirekt Einfluss nehmen. Allerdings hat sich die Politik der Grünen in den Bereichen Umweltpolitik und Gleichstellung der Geschlechter auf die konventionellen Parteien ausgewirkt (Jahn 1997: 176; Pehle 1997: 165). Vor der Wiedervereinigung rangierten Umweltthemen besonders hoch auf der politischen Agenda und wurden deshalb zwangsläufig Teil eines jeden Regierungsprogramms.

1998 hatte Bündnis 90/Die Grünen als Koalitionspartner in der Bundesregierung zum ersten Mal die Gelegenheit, selbst in die nationale Umweltpolitik einzugreifen. Dies änderte ihre Machtposition grundlegend, denn bestimmte Themen – z. B. der Ausstieg aus der Atomenergie – fallen in die Kompetenz des Bundes. Die Wahlen von 1998 öffneten ein Politikfenster für die Grünen (vgl. Kingdon 1995), und radikaler Politikwandel konnte zumindest in einigen Politikbereichen erwartet werden. Da solche fundamentalen Pfadwechsel für die Bundesrepublik

1 Für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen danken wir insbesondere Manfred Binder, Helge Jörgens, Claudia Koll, Stefan Niederhafner, Danyel Reiche, Werner Reutter, Kerstin Tews und Helmut Weidner.

eher untypisch sind, weil eine „Politik des mittleren Weges“ bevorzugt wird (Schmidt 1987) und generell eine Tendenz zu Kontinuität und Stabilität vorherrscht (Lees 2000: 111; Goldberger 1993; Katzenstein 1987), ist es naheliegend zu untersuchen (und empirisch zu substantiieren), ob und inwieweit die neue Möglichkeitsstruktur die deutsche Umweltpolitik tatsächlich grundlegend verändert hat. Zwar haben internationale Vergleichsstudien gezeigt, dass sich die Umweltpolitik der etablierten Parteien kaum voneinander unterscheidet (Kern/Bratzel 1996: 292 f.), es ist aber immer noch eine offene Frage, ob es einer grünen Partei gelingen kann, einen Wechsel des Politikpfades zu initiieren. Die umfassende Analyse des deutschen Falles ist demzufolge auch von allgemeinem Erkenntnisinteresse. Zum einen gibt es international nur wenig Beispiele für grüne Parteien in Regierungsverantwortung,[2] so dass zur Zeit zwar noch keine generalisierbaren Schlüsse gezogen werden können, die Analyse von Fallbeispielen als erster Schritt aber sehr aufschlussreich sein kann. Zum anderen waren im Fall Deutschlands die Grünen in einer sehr viel stärkeren Position als in anderen Ländern, weshalb sich dieser Fall besonders für eine Untersuchung der Frage anbietet, ob grüne Parteien einen Unterschied bewirken können, wenn sie an der Macht sind. Ist radikaler Politikwandel in einer solchen Situation möglich? Welche Handlungsspielräume bestehen zwischen der Pfadabhängigkeit der nationalen Politik einerseits und der Tendenz zu globaler Politikkonvergenz andererseits?

Um diese Fragen zu beantworten, haben wir einen konzeptionellen Ansatz gewählt, der von der 1998 vorliegenden Situation ausgeht. Auf dieser Grundlage werden vier Politikstrategien skizziert: (1) Vorangehen *(„moving first“),* (2) Aufholen *(„catching up“),* (3) in Führung bleiben *(„staying ahead“)* und (4) Zurückbleiben *(„lagging behind“)* (Abschnitt 2). Anschließend wird die Entwicklung der deutschen Umweltpolitik, insbesondere die Vorleistungen der konservativ-liberalen Regierung und die Position Deutschlands 1998 aus der international vergleichenden Perspektive dargestellt (Abschnitt 3). Auf dieser Basis werden vier Fallstudien untersucht: die Energiepolitik, die Ökologisierung des Steuersystems, die Klimapolitik und die nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Die Darstellung der Entwicklung in diesen Politikfeldern konzentriert sich auf die vergangene Legislaturperiode, umfasst aber auch die Zeit nach der Wiederwahl der rot-grünen Regierung im Herbst 2002 (Ab-

2 Außer Deutschland gibt es nur vier weitere Länder, in denen grüne Parteien Regierungsverantwortung übernommen haben: Finnland (1995), Italien (1996), Frankreich (1997) und Belgien (1999); zum Einfluss grüner Parteien auf Koalitionsverhandlungen und Regierungspolitik siehe Müller-Rommel (2002: 9).

schnitt 4). Die Fallstudien werden dann vor dem Hintergrund der in Abschnitt 2 entwickelten Typen analysiert (Abschnitt 5), und am Ende werden einige Schlussfolgerungen gezogen und mögliche Perspektiven der Umweltpolitik der zweiten rot-grünen Koalition aufgezeigt (Abschnitt 6).

2. Typen umweltpolitischer Strategien zwischen nationaler Pfadabhängigkeit und globaler Politikkonvergenz

Ausgangspunkt der Untersuchung ist eine Betrachtung des Ist-Zustands zur Zeit des Regierungswechsels 1998, wobei zwei analytische Dimensionen einbezogen werden: das Ausmaß des Politikwandels und Deutschlands Position im internationalen Ranking.

2.1 Ausmaß des politischen Wandels: moderat versus radikal

Hinsichtlich der Initiativen, die eine neue Regierung ergreifen kann, lassen sich moderater und radikaler Politikwandel voneinander abgrenzen. Ein moderater Wandel beschränkt sich auf inkrementale Veränderungen bestehender Politiken. Im Gegensatz dazu bedeutet ein radikaler Politikwandel einen Paradigmenwechsel (Hall 1993: 279). Situationen, die einen Pfadwechsel der Politik zulassen, bezeichnet Kingdon (1995) als die Öffnung eines Politikfensters. Ob es tatsächlich zu einem Pfadwechsel kommt, hängt von der Problemsituation *(„problem stream"),* der Entwicklung innovativer Politiken *(„policy stream")* und von Änderungen der politischen Rahmenbedingungen *(„politics stream")* ab. Ein Politikwandel ist möglich, wenn diese drei Entwicklungsströme auf politische Unternehmer stoßen, die bereit sind, ihre Ressourcen in Antizipation zukünftiger Gewinne in die Förderung innovativer Positionen zu investieren. Die Öffnung eines Politikfensters kann entweder aus einer geänderten Problemlage resultieren, z. B. nach einer Umweltkatastrophe wie etwa ein Tankerunglück, oder aus einer Veränderung der politischen Rahmenbedingungen, z. B. nach einem Regierungswechsel (Kingdon 1995: 168, 173, 179).

Pfadabhängige Prozesse durchlaufen deutlich unterscheidbare Phasen: Wenn ein Zustand lang andauernden Gleichgewichts durch bestimmte Ereignisse gestört und ein kritischer Wendepunkt erreicht wird, beginnt die Politik, sich in eine neue Richtung zu bewegen. Auf diese Phase folgt eine Periode der Reproduktion, in der durch positives Feedback der neue Entwicklungspfad verstetigt wird, um schließlich zu einem neuen Gleichgewicht zu führen (vgl. Pierson 2000: 76; Howlett/Ramesh 1995: 184 ff.; Baumgartner/Jones 1993: 18; Collier/Collier 1991). In der deutschen Umweltpolitik war nach der Bundestagswahl von 1998 eine solche

Situation eingetreten, als Bündnis 90/Die Grünen zum ersten Mal an die Macht kamen und das Bundesumweltministerium übernahmen. Zumindest für einige Bereiche der Umweltpolitik war daher ein radikaler Politikwandel zu erwarten.

2.2 Internationale Position: Vorreiter versus Nachzügler

Politikwandel kann, raum-zeitlich betrachtet, durch nationale Entwicklungen ausgelöst werden (Politiklernen in der Zeit) oder durch Politikinnovationen, die in anderen Ländern erprobt oder auf der internationalen Ebene diskutiert werden (Politiklernen im Raum) (Rose 1993). Selbst radikaler Politikwandel kann leichter vollzogen werden, wenn beispielsweise alle anderen OECD-Länder bereits ähnliche Innovationen eingeführt haben.

Globale Politikkonvergenz kann durch unterschiedliche Faktoren stimuliert werden (Kern 2001; Kern et al. 2002): Erstens können globale Umweltprobleme, wie die Zerstörung der Ozonschicht oder der Klimawandel, nicht durch Einzelaktivitäten eines Landes gelöst werden, sondern setzen die Entwicklung internationaler Abkommen und Regime voraus, z. B. das Montreal-Protokoll zur schrittweisen Eliminierung von FCKW oder das Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz. Zweitens kann regionale Integration zu Politikkonvergenz führen. Die unterschiedlichen Formen zwischenstaatlicher Kooperation reichen von der relativ unverbindlichen Zusammenarbeit von Nachbarstaaten bis zur Gründung suprastaatlicher Institutionen, wie der Europäischen Union. Die nationale Umweltpolitik kann beispielsweise wesentlich durch Entscheidungen der EU beeinflusst werden, die von den Mitgliedsstaaten implementiert werden müssen. Drittens kann Politikkonvergenz das Ergebnis von Politikdiffusion sein, angeregt durch internationale und intergouvernementale Organisationen oder transnationale Netzwerke. Solche Institutionen erleichtern den Transfer politischer Innovationen von Vorreiterländern in andere nationale Kontexte und fördern die Politikkonvergenz selbst dann, wenn in dem betreffenden Bereich kein internationales Regime existiert oder regionale Integration die nationale Politikformulierung nicht beeinflusst.

Obwohl in der Umweltpolitik eine zunehmende globale Politikkonvergenz zu konstatieren ist (Jänicke/Weidner 1997, 1997a; Kern 2001), bleiben Unterschiede zwischen einzelnen Ländern bestehen. Für eine Bilanzierung der rot-grünen Politik ist die Ermittlung der internationalen Stellung Deutschlands zu Beginn der Legislaturperiode 1998 sowie der Änderungen in der Folgezeit zentral. Deutschland hatte in den achtziger Jahren den Ruf eines umweltpolitischen Vorreiters erworben, doch hatten nach der Wiedervereinigung die Initiativen in diesem Politikfeld

an Dynamik verloren, während andere Themen auf der politischen Agenda an Priorität gewonnen hatten.

Die Klassifizierung des politischen Wandels in einem bestimmten Bereich muss einhergehen mit der Analyse der internationalen Position des untersuchten Landes, d. h. beide Dimensionen müssen berücksichtigt werden, um den Erfolg oder Misserfolg der Politik einer neuen Regierung bestimmen zu können. Die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition konnte demnach in jenen Bereichen die größten Erfolge verbuchen, in denen radikaler Politikwandel zu beobachten war und Deutschland innerhalb der Legislaturperiode den Sprung an die Weltspitze geschafft hat. Eine Kombination dieser beiden Dimensionen ergibt vier mögliche Typen von politischen Strategien und Performanzmustern (Tabelle 1).

Tabelle 1
Typen von politischen Strategien

Internationale Position zum Zeitpunkt t_0	**Art des Politikwandels zwischen t_0 und t_1**	
	Radikaler Wandel	*Moderater Wandel*
Vorreiter	(1) Vorangehen *(„moving first")*	(3) In Führung bleiben *(„staying ahead")*
Nachzügler	(2) Aufholen *(„catching up")*	(4) Zurückbleiben *(„lagging behind")*

(1) Tritt ein radikaler Politikwandel in einem Bereich auf, in dem das Land bereits eine internationale Spitzenposition innehatte, bezeichnen wir dies als „Strategie des Vorangehens" *(„moving first strategy")*. In diesem Fall gibt es noch kein international akzeptiertes Vorbild, und ein Pfadwechsel wird nicht durch internationale Entwicklungen erleichtert, sondern basiert vornehmlich auf nationalen Innovationen und Initiativen. Unter diesen Umständen sind hohe Innovationskapazitäten sowie das Vorhandensein politischer Unternehmer mit ausreichenden Ressourcen notwendig, um die nationale politische Agenda zu beeinflussen. Nationale Alleingänge bergen nicht nur das Risiko des Misserfolgs, sondern bieten auch die Chance, eine internationale Spitzenposition zu erlangen. Diese Strategie zahlt sich aus, wenn andere Länder folgen und durch die Politikinnovation Diffusionsprozesse in Gang gesetzt werden – vor allem, wenn neue Technologien entwickelt wurden, die in andere Länder exportiert werden können.

(2) Findet ein radikaler Politikwandel in einem Land statt, das in diesem spezifischen Politikbereich ein Nachzügler war, dann kann die zugrunde liegende Motivation am treffendsten als „Strategie des Aufholens" *(„catching up strategy")* bezeichnet werden. Wenn bereits international anerkannte Vorbilder existieren, ist mit geringeren Transaktionskosten und Risiken zu rechnen. Obwohl solche Modelle sich nicht immer reibungslos aus dem nationalen Kontext, in dem sie entwickelt wurden, in andere Länder transferieren lassen, fällt die Einführung von Politikinnovationen unter diesen Umständen leichter. Ausländische Vorbilder können politischen Unternehmern im Politikprozess als Argumentationshilfe dienen, weil die Einführung neuer Politiken durch in anderen Ländern entwickelte „best practice", aber auch durch Empfehlungen internationaler oder intergouvernementaler Organisationen wie der OECD, unterstützt und beschleunigt wird.

(3) Zeichnet sich ein moderater Politikwandel in einem Land ab, das bereits eine internationale Vorreiterrolle innehatte, kann von einer „Strategie des Erhalts der Führungsposition" *(„staying ahead strategy")* gesprochen werden. In diesem Fall führten die Vorleistungen der vorherigen Regierung bereits zu einer guten internationalen Reputation des Landes in dem spezifischen Politikbereich, weshalb politische Unternehmer ihre Prioritäten in anderen Bereichen setzen und bei der bereits erfolgreichen Politik nur marginale Änderungen vornehmen. Radikale Kurswechsel bergen immer das Risiko des Misserfolgs, wohingegen kleinere Modifikationen ausreichen können, um eine internationale Spitzenstellung zu halten und andere Länder zur Übernahme des eigenen Modells zu motivieren. Die Politik folgt dem zuvor eingeschlagenen Pfad und die Risiken eines Richtungswechsels werden vermieden.

(4) Schließlich gibt es noch eine vierte mögliche Kombination: Obgleich ein Land im betreffenden Politikfeld im internationalen Vergleich ein Nachzügler ist, kommt es nur zu moderaten Veränderungen der Politik. Ein Motiv für die absichtliche Verfolgung einer solchen Politikstrategie *(„lagging behind strategy")* kann die Antizipation eines *„race to the bottom"* in dem spezifischen Politikfeld sein, weshalb Anstrengungen, zum Spitzenfeld aufzuschließen, sich auf lange Sicht nicht auszahlen würden. Darüber hinaus kann der Grund für das Zurückbleiben die geringe Bedeutung des Themas auf der nationalen politischen Bühne sein oder der Mangel an starken politischen Unternehmern, die innovative Strategien und radikale Veränderungen in diesem Politikbereich unterstützen. Selbst wenn eine grüne Partei an der Macht ist, können die Koalitionszwänge, die relativ geringe Bedeutsamkeit des Themas und die spezifi-

sche Akteurskonstellation deshalb dazu führen, dass ein Land in der Nachzüglerposition bleibt.

In einer Situation, in der eine grüne Partei zum ersten Mal nationale Regierungsverantwortung übernimmt, kann angenommen werden, dass die Strategien des Vorangehens, des Aufholens und des Erhalts der Führungsposition dominant werden. Zumindest in den Bereichen, die für Bündnis 90/Die Grünen hohe Priorität hatten, wurden von Parteimitgliedern und der Wählerschaft gleichermaßen radikale Maßnahmen erwartet. Bevor jedoch die Frage nach der Erreichung dieser Ziele gestellt werden kann, soll zunächst der Ausgangspunkt der rot-grünen Umweltpolitik nach der Übernahme der Regierungsverantwortung 1998 kurz skizziert werden.

3. Umweltpolitik in Deutschland vor 1998

In der Bundesrepublik ist die Umweltpolitik, wie in den meisten westlichen Ländern, ein gut etablierter Politikbereich mit einer über 30jährigen Geschichte. Institutionalisiert wurde sie in den siebziger Jahren von einer sozial-liberalen Koalition, die 1982 von einer konservativ-liberalen Regierung abgelöst wurde, die wiederum 1998 einer rot-grünen Koalition weichen musste. Eine Evaluation der Umweltpolitik der rot-grünen Koalition kommt nicht umhin, das „politische Erbe" der vorangegangenen konservativ-liberalen Regierung mit einzubeziehen, d. h. die Situation, in der die rot-grüne Regierung 1998 ihr Amt antrat, muss angemessen berücksichtigt werden.

3.1 Umweltpolitik der sozial-liberalen Koalition (1969-1982)

Während in den ersten zwanzig Jahren nach der Gründung der Bundesrepublik der Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft im Zentrum des Interesses gestanden hatte, Umweltthemen aber nur eine marginale Rolle gespielt hatten, stellte der Beginn der sozial-liberalen Koalition 1969 einen wichtigen Wendepunkt dar. Durch die Implementation eines Sofortprogramms 1970 und die Verabschiedung eines Umweltprogramms mit den drei Grundprinzipien Vorsorgeprinzip, Kooperationsprinzip und Verursacherprinzip erwarb die Umweltpolitik zum ersten Mal den Status eines unabhängigen und programmatisch herausgehobenen Politikfelds (Hartkopf/Bohne 1983; Weidner 1999: 429).

Der rechtlich-institutionelle Ausbau dieses neuen Politikfeldes wurde mit der Einrichtung des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) 1971 und der Gründung des Umweltbundesamtes (UBA) 1974 eingeleitet. Mit diesen Initia-

tiven startete die sozial-liberale Koalition ein ehrgeiziges Umweltpolitikprogramm, wobei bemerkenswert ist, dass die Hauptimpulse für diese Initiativen von der Regierungskoalition selbst kamen und nur zu einem geringen Teil externen Anforderungen geschuldet waren.

Angesichts der günstigen Ausgangsbedingungen, z. B. die allgemeine Reformfreudigkeit, das weitverbreitete Vertrauen in die organisatorischen und regulativen Kapazitäten des Staates und die zufriedenstellende Wirtschaftslage Ende der sechziger Jahre, konnte zudem eine Reihe von Bundesgesetzen und Verordnungen verabschiedet werden. Wichtige Beispiele sind das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm und das Benzinblei-Gesetz (1971), das DDT-Gesetz und das Abfallbeseitigungsgesetz (1972), das Bundes-Immissionsschutzgesetz und das Gesetz über Umweltstatistiken (1974). Nach einer kurzen Phase der Stagnation, hauptsächlich wegen der Ölkrise und der darauf folgenden weltweiten Rezession, wurden 1976 weitere Regulierungen im Bereich des Naturschutzes (Bundesnaturschutzgesetz) und des Gewässerschutzes (Abwasserabgabengesetz) verabschiedet. 1980 trat schließlich das Chemikaliengesetz in Kraft (Müller 1989; Pehle 1997).

Im Zuge der Ölkrise und der anschließenden weltweiten Rezession begann die Regierung allerdings, ihre Hauptprioritäten auf den wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Sektor zu verschieben. Gleichzeitig nahm jedoch das Interesse und der Bedarf an offensiveren umweltpolitischen Strategien stetig zu und führte zur Entstehung zahlreicher Bürgerinitiativen, neuer Umweltschutzorganisationen und 1980 schließlich zur Gründung der „Grünen". Unterstützt durch das wachsende Medieninteresse verstärkte sich der Druck auf ökonomische Interessengruppen, Gewerkschaften und das Parteiensystem insgesamt (Malunat 1994: 7).

Wie in anderen Ländern war auch die deutsche Umweltpolitik in ihrer Anfangsphase von einem command-and-control-Ansatz geprägt und auf ein Instrumentarium aus Genehmigungen, Standards etc. beschränkt (Jänicke/Weidner 1997: 139). In der ersten Phase der Umweltpolitik in den frühen siebziger Jahren konzentrierte sich der deutsche Ansatz vorwiegend auf die Modifizierung bereits bestehender Gesetze. Neue Ansätze, die in anderen Ländern entwickelt wurden, fanden kaum Unterstützung durch die relevanten Akteure (Hucke 1990: 385). Politikinnovationen wie die Einführung eines Umweltrahmengesetzes, eines Verfassungsartikels, einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Verbandsklage für Nichtregierungsorganisationen stießen in Deutschland auf Widerstand. Obwohl die Umweltpolitik bereits in den frühen siebziger Jahren institutionalisiert worden war, gehörte die Bundesrepublik nicht zur Gruppe der Pionierländer. Eine

wichtige Ausnahme ist jedoch die Einführung des „Blauen Engels“ im Jahr 1978 – dem weltweit ersten Umweltzeichen. Solche freiwilligen Instrumente wurde in anderen Ländern in den neunziger Jahren sehr populär, und das deutsche Kennzeichnungssystem diente dabei vielfach als Vorbild (Kern et al. 2002).

3.2 Umweltpolitik der konservativ-liberalen Koalition (1982-1998)

Die Zahl der umweltpolitischen Initiativen der konservativ-liberalen Koalition zeigte während ihrer 16jährigen Regierungszeit allgemein einen starken Aufwärtstrend, der zwischen 1987 und 1992, als Klaus Töpfer Umweltminister war, einen Höhepunkt erreichte. Ein ausgeprägter Abwärtstrend kann für die Zeit nach den Wahlen von 1994 beobachtet werden, als sich die Prioritäten zugunsten des wirtschaftlichen Wiederaufbaus der neuen Bundesländer verschoben.

Die Umweltschutzaktivitäten der konservativ-liberalen Regierung, gemessen am Kriterium „Verbesserung der Umweltqualität“, führten zu erheblichen Fortschritten und ließen die Gesamtbilanz ihrer Initiativen besser ausfallen als die der sozial-liberalen Koalition. Jedoch muss dabei berücksichtigt werden, dass sich die externen Forderungen nach Problemlösungen und die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen im Laufe der achtziger Jahre gewandelt hatten. Höheres Umweltbewusstsein in der Gesellschaft und steigende Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an eine proaktive Umweltpolitik schufen günstige Voraussetzungen für die Einführung strengerer Normen.

Im Hinblick auf die Erfolge und Misserfolge in den verschiedenen Umweltbereichen sind die folgenden Entwicklungen von besonderem Interesse: Im Bereich des Luftreinhaltepolitik war eine der Hauptleistungen die Verabschiedung der Großfeuerungsanlagen-Verordnung 1983 mit den europaweit strengsten Standards. Außerdem setzte sich das 1990 beschlossene Programm zur Reduzierung der CO_2-Emissionen ehrgeizige Ziele. Mit dem Ziel, die CO_2-Emissionen bis 2005 um 25 Prozent des Wertes von 1987 zu senken, und einer Reihe detaillierter Maßnahmen und freiwilliger Vereinbarungen mit der Industrie wurde die Bundesrepublik zum Vorreiter in der Klimapolitik. Festzustellen ist, dass in der Amtszeit von Umweltminister Klaus Töpfer die umweltpolitischen Kapazitäten stark ausgeweitet wurden und Deutschland in vielen Bereichen zum internationalen Spitzenreiter wurde. Während dieser Zeit spielte die Bundesregierung auch eine wichtige Rolle bei der Formulierung internationaler Vereinbarungen und Verträge (Jänicke/Kunig/Stitzel 1999: 32 f.; Jänicke/Weidner 1997; Weidner 1989).

Trotz der generell, zumindest aber bis zur Wiedervereinigung positiven Bilanz der konservativ-liberalen Umweltpolitik gab es immer noch Defizite in den Bereichen Kernenergie, Naturschutz, Flächennutzung und der Regulierung von Chemikalien. Darüber hinaus hatte die Bundesrepublik zu der Zeit, als die rot-grüne Koalition 1998 ihre Initiativen startete, noch keine nationale Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt, obwohl die meisten OECD-Länder solche Pläne bereits implementiert hatten. Hinsichtlich der programmatischen Entwicklung einer integrativen Umweltstrategie und der Wahl der Instrumente war die konservativ-liberale Regierung ihrer Vorgängerin weitgehend gefolgt. Obwohl die von Klaus Töpfer angeregte Debatte um ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik sich schon einige Jahre hingezogen hatte, führte sie nicht zur Einführung neuer Politikinstrumente wie beispielsweise der Ökosteuer, die zu diesem Zeitpunkt in einigen europäischen Ländern, vor allem in Nordeuropa, bereits existierte. Flexible ökonomische Instrumente fehlten noch immer, und die deutsche Umweltpolitik war weit von einer alle relevanten Politikbereiche einbeziehenden integrativen Strategie entfernt.

Hinsichtlich der langfristigen Entwicklung der Umweltpolitik gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Deutschland zählte in den frühen siebziger Jahren zwar nicht zu den Vorreitern (wie z. B. die USA, Schweden, Großbritannien oder Japan), übernahm aber viele Ansätze aus anderen Ländern. In den achtziger Jahren änderte sich diese Situation grundlegend, als Deutschland in verschiedenen Bereichen zu einem Vorreiter und einflussreichen Akteur in der internationalen umweltpolitischen Arena avancierte (vgl. Jänicke/Weidner 1997: 142; Andersen/Liefferink 1997). In den Jahren nach der Wiedervereinigung verlor die Umweltpolitik allgemein an Dynamik, weil anderen – insbesondere ökonomischen und sozialen – Problemen höhere Priorität beigemessen wurde als Umweltthemen.

1998 galt Deutschland in einigen Bereichen der Umweltpolitik als Vorreiter, in anderen jedoch als Nachzügler. So hatte Deutschland zwar ein ambitioniertes Klimaschutzprogramm initiiert, gleichzeitig aber zu einigen wesentlichen Bereichen der Agenda 21 noch keine Entscheidungen getroffen, obwohl die meisten OECD-Länder ihren Verpflichtungen bereits nachgekommen waren. Nach den Bundestagswahlen von 1998, als eine neue Regierung mit einer weitreichenden politischen Agenda an die Macht kam, bestand für Deutschland zumindest in einigen Bereichen die Chance, aufzuholen und in die internationale Spitze vorzustoßen. Welche Strategien wurden gewählt? Kam es zu radikalem Politikwandel? Welche Auswirkungen hatten die umweltpolitischen Aktivitäten der rot-grünen Koalition auf Deutschlands internationale Stellung? Und: wurden nach 1998 Politikinnovationen

erprobt, die für andere Länder interessant sind und von diesen übernommen wurden?

4. Analyse ausgewählter Initiativen der rot-grünen Regierung

Da hier nicht sämtliche umweltpolitische Initiativen der neuen Regierung untersucht werden können, haben wir die folgenden vier Fallbeispiele rot-grüner Umweltpolitik ausgewählt: die Energiepolitik, die Ökologisierung des Steuersystems, die Klimaschutzpolitik und die nationale Nachhaltigkeitsstrategie.[3] Diese Fallbeispiele repräsentieren zentrale umweltpolitische Projekte der rot-grünen Bundesregierung. So waren der Ausstieg aus der Kernenergie und die Einführung einer ökologischen Steuerreform zwei der wichtigsten Themen für Bündnis 90/Die Grünen seit ihrer Gründung. Klimaschutzpolitik und die Einführung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie standen ebenfalls weit oben auf der umweltpolitischen Agenda, wobei gerade diese beiden Themen von der internationalen Diskussion stark beeinflusst wurden. Besondere Aufmerksamkeit gilt Inhalt, Form und Stil der umweltpolitischen Innovationen der rot-grünen Regierung im Vergleich zu der vorherigen Koalition.

Die ausgewählten Fallbeispiele werden anhand der folgenden Fragen analysiert:

- Was wurde im Koalitionsvertrag festgeschrieben? Welche Initiativen wurden von der rot-grünen Regierung tatsächlich ergriffen und implementiert?
- Wie wurden die Ergebnisse nach vierjähriger Regierungszeit von Experten und verschiedenen Stakeholder-Gruppen bewertet?
- Wie war die Lage in vergleichbaren Ländern zu der Zeit, als die rot-grüne Regierung ihre Initiativen startete? Wie hat sich Deutschlands Position als Pionier bzw. Nachzügler zwischen 1998 und 2002 geändert?
- Welches sind die Perspektiven nach den Wahlen im Herbst 2002? Zeichnen sich bereits erste Trends ab?

Diese vier Fragenkomplexe dienen als Grundlage für eine Evaluierung des Fortschritts, der in dem jeweiligen Bereich gemacht wurde. Insgesamt bilden die vier Fallstudien dann den Hintergrund für eine Gesamteinschätzung der umweltpoliti-

3 Obwohl die Förderung erneuerbarer Energieträger und die Einführung der Ökosteuer als Teile des gesamten Klimaschutzprogramms betrachtet werden können, werden sie hier getrennt analysiert, weil es deutliche Unterschiede hinsichtlich der hier interessierenden Dimensionen gibt.

schen Performanz der rot-grünen Koalition (vgl. Flasbarth/Billen 2002; Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 2002; Zahrnt 2001).

4.1 Energiepolitik – Deutschland wird zum Vorreiter

Der Ausstieg aus der Kernenergie war stets eine der Hauptforderungen von Bündnis 90/Die Grünen gewesen. In der Koalitionsvereinbarung mit der sozialdemokratischen Partei (SPD) war es ihnen 1998 schließlich gelungen, diese Forderung in ein konkretes Ziel für die kommende Legislaturperiode umzusetzen. Beide Partner kamen überein, den Ausstieg aus der Kernenergie gesetzlich festzuschreiben und die Konflikte damit ein für alle Mal zu beenden. Ein Hundert-Tage-Programm schrieb einige Maßnahmen fest: die Revision von Teilen des bestehenden Atomgesetzes und die Einladung der größten Energieversorgungsunternehmen, in einem gemeinsamen Forum die Schritte auf dem Weg in eine Zukunft ohne Kernenergie und die Entwicklung einer neuen Energiepolitik zu diskutieren. Ein Jahr nach Beginn der Gespräche sollte ein Konsens erzielt und ein Gesetzesentwurf formuliert sein (Koalitionsvereinbarung 1998).

Während ihrer vierjährigen Amtszeit initiierte die rot-grüne Bundesregierung eine Reihe erfolgreicher energiepolitischer Projekte. Die beiden wichtigsten waren:

- Der Ausstieg aus der Kernenergie auf Basis des im September 2001 vom Bundestag verabschiedeten Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität (Bundesregierung 2001, 2002) mit den drei Hauptelementen: (1) Verbot des Baus neuer gewerblicher Kernkraftwerke und Beschränkung der Restnutzungsdauer bestehender Kernkraftwerke auf 32 Jahre nach Inbetriebnahme; (2) ein maximal zugelassenes Restproduktionsvolumen für jedes einzelne Kernkraftwerk und (3) Verbot der Wiederaufarbeitung von verbrauchten Brennelementen sowie die Beschränkung der Entsorgung radioaktiver Abfälle auf die Endlagerung;
- das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vom März 2000[4], das die Tarife für die Stromeinspeisung reguliert, in Verbindung mit dem sogenannten

4 Obwohl das bestehende Gesetz (Stromeinspeisungsgesetz – StrEG) von 1990 erfolgreich gewesen war, musste es ersetzt werden. Aus einer Reihe von Gründen war eine Aktualisierung der gesetzlichen Regelungen erforderlich geworden: das über die 5-Prozent-Obergrenze (die bisher für den Anspruch auf Subventionen galt) gestiegene Produktionsvolumen von Öko-Strom; der Bedarf an einer nationalen Kostenverteilung über die Regionen hinaus, der Mangel an Planungs- und Investitionssicherheit und die nötigen Anpassungen zur Erfüllung von EU-Direktiven. Die

„100.000 Dächer-Programm“ zur Förderung von Sonnenenergie und Photovoltaik-Systemen.

Diese Initiativen konnten allerdings nicht problemlos von der rot-grünen Koalition umgesetzt werden. Hinsichtlich des Ausstiegs aus der Kernenergie gingen SPD und Bündnis 90/Die Grünen von unterschiedlichen Ausgangspositionen aus. Während die Grünen zunächst den unmittelbaren Ausstieg als ein Hauptziel der rot-grünen Regierung festschreiben wollten, war die SPD wesentlich vorsichtiger in der Formulierung ihrer Ziele. Im Verlauf der Amtszeit und während der Konsensgespräche mit den Energieversorgungsunternehmen wurden Meinungsunterschiede bezüglich bestimmter Elemente und auch der präferierten Ausgestaltung einer Kompromisslösung nicht nur zwischen den beiden Parteien offenbar, sondern auch innerhalb der Parteien selbst. Dies gab den Energieversorgungsunternehmen einen größeren Verhandlungsspielraum und führte zu einer Reihe weiterer Diskussionen. Schließlich mussten Bündnis 90/Die Grünen bei einigen wichtigen Punkten einlenken, um die Akzeptanz der Vereinbarung als Ganzes nicht zu gefährden.

Die Reaktionen auf den Kompromiss zwischen Energieversorgungsunternehmen und Bundesregierung waren sehr ambivalent. Die meisten Umweltexperten kommentierten ihn positiv: Die Vereinbarung, die Kernenergie für die Stromversorgung nicht mehr zu nutzen, indiziere in der Tat einen radikalen Politikwandel. Mehr als drei Jahrzehnte lang sei die Kernenergie Anlass von Konflikten gewesen, die nun mit der neuen Vereinbarung auf Dauer beigelegt schienen. Sie biete auch den Vorteil, dass dank des mit der Kernindustrie geschlossenen Kompromisses langwierige Rechtsstreits und potenzielle Kompensationszahlungen (wie in Schweden) vermieden werden könnten. Trotz der berechtigten Kritik, der zeitlich gestaffelte Ausstieg hätte schneller abgewickelt werden können, habe die Bundesregierung nichtsdestoweniger den Weg zu einer neuen Energiepolitik geebnet (Jänicke/Reiche/Volkery 2002: 52; vgl. auch Reiche 2002).

Im Gegensatz zu vielen Umweltexperten äußerten die großen Umweltorganisationen scharfe Kritik am Versagen der Regierung, den unmittelbaren Ausstieg aus der Kernenergie herbeizuführen. „Der BUND hatte von Rot-Grün statt der Suche nach Kompromissen mit der Atomindustrie eine klare und unzweideutige Abkehr vom atomaren Irrweg und eine Umkehr zu einer konsequenten Ausstiegs-

---

Bundesregierung stand unter Handlungsdruck, weil immer mehr Investitionsprojekte im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien unbearbeitet blieben (BMU 2002a).

politik erwartet. … Statt einen echten Ausstieg zu realisieren, haben die Verhandlungspartner Restlaufzeiten vereinbart, mit denen uns die Atomkraft rechtlich abgesichert noch bis mindestens 2023 erhalten bleibt und eine echte Energiewende nachhaltig behindert wird“ (BUND 2002: 21).[5]

Im Endeffekt gestattet der Konsens tatsächlich die Generierung einer Strommenge, die fast genauso hoch wie das bisherige Produktionsvolumen ist. Daraus ergeben sich so lange Restlaufzeiten, dass – zumindest kurzfristig – eine Diffusion alternativer Kraftwerkstechnologien durch den gemilderten Modernisierungsdruck verzögert werden dürfte. Außerdem wurde das Problem einer zentralen Endlagerung radioaktiver Abfälle nicht gelöst, sondern lediglich aufgeschoben (Mez 2001: 430).

Der Ausstieg aus der Kernenergie wurde hauptsächlich durch Impulse im Land selbst ausgelöst. Das Konfliktpotenzial war sehr hoch, da zahlreiche Interessengruppen unmittelbar betroffen waren. Solche Konflikte sind generell schwer lösbar – ungleich schwerer, wenn sich Koalitionspartner auf einen Kompromiss einigen müssen. Doch wenn auch nicht alle Akteure mit den Ergebnissen des rot-grünen Lösungsansatzes zufrieden sind, handelt es sich aus internationaler Perspektive um eine weitreichende Entscheidung.

Zuminderst innerhalb der EU entspricht der Ausstiegsprozess allerdings einem allgemeinen Trend: Bis heute hat die Hälfte der acht Mitgliedsländer mit Kernkraftwerken (Belgien, die Niederlande, Deutschland und Schweden) beschlossen, aus der Erzeugung von Atomstrom auszusteigen. Von den 15 EU-Mitgliedern verfolgen nur noch drei Länder einen proaktiven Ansatz in der Kernenergiepolitik, darunter allerdings – neben Finnland – auch Frankreich und Großbritannien. Spanien hatte nach Tschernobyl ein Moratorium für den Bau neuer Kernkraftwerke beschlossen (Reiche 2000: 15 f.). Einige Länder, so etwa Dänemark oder Italien, hatten sich bereits frühzeitig gegen Kernenergie entschieden.

Unmittelbar nach der Bundestagswahl im Herbst 2002 wurde erneut Kritik am Ausstiegsprozess laut. Aufgrund früherer Zugeständnisse des Bundeskanzlers an

5 2023 bezieht sich hier auf das Jahr, in dem vermutlich alle Kernkraftwerke stillgelegt sein dürften. Es ergibt sich aus der mit den Kraftwerksbetreibern vereinbarten Gesamtelektrizitätsmenge, die noch pro Kernkraftwerk generiert werden darf. Dabei wurde die durchschnittliche Auslastungsrate der einzelnen Kernkraftwerke auf 95 Prozent geschätzt; die Daten für das Jahr 2000 zeigen jedoch, dass sie nur bei etwa 86 Prozent lag. Dieser Wert wird durch die Daten der vorangegangenen Jahre bestätigt. Da 95 Prozent als Basis für die Berechnung der noch maximal zu produzierenden Strommenge diente, wird sich die Nutzungsdauer über einen Zeitraum von 34 bis 35 Jahren erstrecken; vgl. BUND (2001).

die Nuklearindustrie musste die Koalition einlenken und die Betriebserlaubnis des ältesten und unsichersten deutschen Kernkraftwerks in Obrigheim um zwei weitere Jahre (bis 2005) verlängern.

Hinsichtlich der energiepolitischen Initiativen im weiteren Sinne kann das Erneuerbare-Energien-Gesetz als besonders erfolgreich angesehen werden. Dieses Gesetz wird von Umweltexperten wie auch von Stakeholdern äußerst positiv bewertet. Es hat zu einem solchen Boom regenerativer Energieträger geführt, wie er nicht einmal von der Regierung selbst antizipiert worden war. Der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung stieg bis Ende 2001 auf fast 7,5 Prozent, und die Investitionsrate wuchs in diesem Sektor um 1,6 Prozent. Allein der Anteil der Windenergie verdreifachte sich, und im Zuge dieser Entwicklung entstanden 60.000 neue Arbeitsplätze. Deutschland war – mit stetig steigender Tendenz – in den letzten Jahren einer der Hauptexporteure von Windkrafttechnologien. Der neue energiepolitische Ansatz der Bundesregierung stieß international auf große Anerkennung (siehe Hirschl/Hoffmann 2002: 8 f.; Reiche 2000), und das Erneuerbare-Energien-Gesetz dient bereits vielen Ländern als Vorbild. So haben z. B. Frankreich und die Tschechische Republik wesentliche Elemente der deutschen Regelung übernommen (BMU 2002: 7).

Obwohl der Anteil der Photovoltaik an der gesamten Stromerzeugung immer noch unter 1 Prozent liegt, ist es bemerkenswert, dass der Bundesregierung fast eine Verdoppelung der Kapazität gelungen ist. Damit ist Deutschland führend in Europa und liegt (nach Japan) weltweit an zweiter Stelle. Was die Windenergie angeht, konnte Deutschland seinen Vorsprung vergrößern und ist mit weitem Abstand Weltspitze. Fast ein Drittel der weltweit und die Hälfte der europaweit erzeugten Windenergie wird in Deutschland generiert (Bundesregierung 2002e).

Trotz dieser Erfolge könnte die Bundesregierung Schwierigkeiten haben, ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen. Die entsprechende EU-Richtlinie sieht als Referenzwert für Deutschland einen Anstieg des Anteils regenerativer Energien an der Stromerzeugung von 8 Prozent im Zeitraum 1997-2010 vor; dies entspricht einem zu erreichenden Anteil von 12,5 Prozent. Laut Expertenmeinung dürfte es nicht leicht sein, dieses Ziel zu erreichen (Reiche 2002: 16 f.). Offensichtlich ist die Bundesregierung hier optimistischer. Die neue Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2002 sieht bis 2010 die Verdoppelung des Anteils erneuerbarer Energieträger am Primärenergieverbrauch vor (ausgehend von den Werten für 2000).

Auch auf der Weltkonferenz in Johannesburg 2002 wurde die führende Position Deutschlands in diesem Bereich deutlich. Bei dem nur wenige Wochen vor der Bundestagswahl stattfindenden Weltgipfel präsentierte sich Deutschland als die treibende Kraft hinter der Umweltpolitik der EU. Vor allem wegen seiner Vorschläge zum Ausbau und zur Förderung regenerativer Energien fand der Beitrag der Bundesrepublik international große Beachtung. Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, 2004 eine internationale Konferenz zu diesem Thema ausrichten. Geplant ist die Unterstützung von Entwicklungsländern und die Förderung der Gründung einer internationalen Behörde für regenerative Energien.

Deutschland gilt heute als ein Vorreiter in der Energiepolitik. In der internationalen Arena ist es der Bundesrepublik mit einer wirkungsvollen Kombination von innovativen Strategien gelungen, eine Spitzenposition zu erreichen, einer internationalen Institutionalisierung den Weg zu ebnen und andere Länder zur Nachahmung anzuregen. Das deutsche Modell für den Ausstieg aus der Kernenergie stellt einen radikalen Politikwandel dar. Es unterscheidet sich fundamental von der in anderen großen EU-Ländern verfolgten Politik (Frankreich, Großbritannien), ist weitreichender als die in anderen Staaten erzielten Kompromisse (z. B. Belgien), und zudem hatte das deutsche Modell direkte Auswirkungen auf die Politik anderer Länder (z. B. Schweden) (Rüdig 2000: 74; Körner 2002: 229). Darüber hinaus hat Deutschland im Bereich regenerativer Energien zweifellos einen Vorreiterstatus erreicht und verfolgt nun eine proaktive Politik mit internationaler Ausrichtung.

4.2 Ökologisierung des Steuersystems – Deutschland holt auf

Für die rot-grüne Bundesregierung stellte die Berücksichtigung ökologischer Aspekte im Steuersystem ein wichtiges Element ihrer Strategie der ökologischen Modernisierung dar. Der Grundgedanke der ökologischen Steuerreform ist es, den Hauptanteil des Steueraufkommens sukzessive vom Faktor Arbeit auf den Faktor Umwelt zu verlagern, und zwar durch kontinuierliche moderate Anhebungen der Preise für umweltbelastende Energieträger bei einer gleichzeitigen jährlichen Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge (Bundesregierung 2002b). Erhöhte Energiepreise sollten den Energieverbrauch senken und allgemein die Ressourcenproduktivität steigern; mit den geringeren Lohnnebenkosten sollten die Rahmenbedingungen für den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen verbessert werden.

Entsprechend ihrer Fokussierung auf die ökologische Steuerreform als einem der Hauptinstrumente für eine ökologische Modernisierung der Wirtschaft einigte

sich die Regierungskoalition, die Sozialabgaben bis zum Ende der Legislaturperiode 2002 von 42,3 Prozent 1998 auf 41,1 Prozent des Bruttoeinkommens zu senken. Gleichzeitig wurden die Preise für Kraftstoffe, Heizöl, Erdgas und Strom stufenweise angehoben unter Berücksichtigung der möglichen Ergebnisse der Verhandlungen über eine EU-weite Energiesteuer[6] und zu erwartender Entwicklungen der Energiepreise auf dem Weltmarkt. Auf diese Weise sollten moderate Steigerungen der Energiekosten (bei gleichzeitig den Unternehmern in Aussicht gestellten Steuererleichterungen) letztendlich zu einer allgemeinen Reduzierung der Lohnnebenkosten beitragen. Ein Großteil des mit der Ökosteuer erzielten Steueraufkommens floss in die gesetzliche Rentenversicherung. Damit wurde es ermöglicht, die Beitragssätze in einer ersten Stufe von 20,3 Prozent auf 19,5 Prozent und in einer zweiten und dritten Stufe bis auf 19,1 Prozent zu senken (eine Reduzierung von jeweils 0,6 Prozent für Arbeitgeber und Arbeitnehmer) (Koalitionsvereinbarung 1998; siehe Tabelle 2).

6 Nach fast 11 Jahren Verhandlung zu insgesamt drei Vorschlägen der EU-Kommission zur Energiebesteuerung haben sich die EU-Finanzminister im März 2003 endlich auf Mindeststeuersätze für nahezu alle Energieprodukte geeinigt. Es handelt sich um eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, die zwar Auswirkungen auf die Beitrittsländer haben wird, in Deutschland aber kaum zu Veränderungen führen dürfte. Obligatorisch vorgeschrieben ist jetzt die Besteuerung von Kohle zum Verheizen, und außerdem wurde der Weg zur Einführung einer Kerosinsteuer für Flüge zwischen EU-Mitgliedsstaaten geebnet (Umwelt 5/2003: 273 ff.).

Tabelle 2
Ökologische Steuerreform

Erdölprodukte und Elektrizität	Apr. 1999	Jan. 2000	Jan. 2001	Jan. 2002	Jan. 2003
Benzin (schwefelarm)	+ 6 Pf/l	+ 6 Pf/l	+ 6 Pf/l	+3 Cent/l	+3 Cent/l
Diesel (schwefelarm)	+ 6 Pf/l	+ 6 Pf/l	+ 6 Pf/l	+3 Cent/l	+3 Cent/l
Heizöl	+ 4 Pf/l	–	–	–	–
Erdgas	+ 0.32 Pf/kWh	–	–	–	–
Elektrizität	+ 2 Pf/kWh	+0.5 Pf/kWh	+0.5 Pf/kWh	+ 0.26 Cent/kWh	+ 0.26 Cent/kWh
Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung (in Prozent des Bruttoeinkommens)	19.5	19.3	19.1	19.1	18.8*

Pf/kWh = Pfennig pro Kilowattstunde, Pf/l = Pfennig pro Liter (2 Pfennig ≈ 1 Eurocent); die Zahlen für die Steuerbeträge in Euro wurden gerundet; * = geschätzt

Quellen: Bundesregierung (2002c), BUND (2001a: 6).

Die Bundesregierung, aber vor allem Umweltminister Jürgen Trittin, traf mit dem Konzept zur ökologischen Steuerreform auf heftigen Widerstand. Die Auseinandersetzungen über den Atomenergiekonsens hatte bereits die Stimmung erheblich aufgeheizt, nun kam der Disput um die Ökosteuer noch hinzu. Industrie- und Arbeitgeberverbände, aber auch die Oppositionsparteien forderten sogar den Rücktritt von Bundesumweltminister Trittin. Dennoch gelang es der rot-grünen Regierung schließlich doch noch, eine Mehrheit für ihren Gesetzesentwurf zu gewinnen. Die Verabschiedung dieses Gesetzes stellt einen signifikanten Fortschritt auf dem Weg zu einer expliziten Integration ökologischer Aspekte in die Steuerpolitik dar. Das Konzept der Ökosteuer wurde bis 2003 in mehreren Stufen umgesetzt, beginnend mit einer Anhebung der Mineralölsteuer um 6 Pfennig pro

Liter im Jahr 1999. Im selben Jahr wurde die Steuer für Heizöl um 4 Pfennig pro Liter und für Erdgas um 0,32 Pfennig pro kWh erhöht. Zusätzlich wurde eine allgemeine Stromverbrauchssteuer von 2 Pfennig pro kWh eingeführt. In den folgenden Jahren erhöhten sich die Steuersätze für Benzin, Diesel und Elektrizität (siehe Tabelle 2).

Obwohl Bündnis 90/Die Grünen und die SPD ihr Konzept der ökologischen Steuerreform letztendlich erfolgreich implementieren konnten, offenbarte sich wiederum, dass sich die Grünen gegen zahlreiche Forderungen der Sozialdemokraten nicht durchsetzen konnten. Die schließlich vereinbarten Steuererhöhungen unterscheiden sich deutlich vom ursprünglichen Konzept. Das gleiche trifft auf die speziellen Subventionen des Kohlebergbaus (vor allem Steinkohle) zu. Zumindest hatten die Grünen mit ihrer Forderung von Steuererleichterungen für den öffentlichen Personennahverkehr und einer Steuerbefreiung für die Kraft-Wärme-Kopplung Erfolg. Insgesamt betrachtet war es jedoch in erster Linie die SPD, die ihre Vorstellungen realisieren konnte.

Bei den Koalitionsverhandlungen von 2002 waren die Grünen allerdings nicht in der Lage, sich gegen den Willen der Sozialdemokraten durchzusetzen und eine bedingungslose Fortführung der Ökosteuer über das Jahr 2003 hinaus zu erreichen. Die Fortschreibung wird nun von einer Evaluation der allgemeinen ökonomischen Performanz und der Emissionsentwicklung 2004 abhängig gemacht. Wegen der hohen Defizite in der gesetzlichen Rentenversicherung als Folge der kontinuierlich hohen Arbeitslosigkeit war die Bundesregierung gezwungen, die Beitragssätze 2003 auf 19,5 Prozent anzuheben, obwohl dies auf heftigen Widerstand, auch des grünen Koalitionspartners, stieß. Ohne die Einnahmen aus der Ökosteuer wären jedoch noch höhere Beiträge erforderlich gewesen. Trotzdem interpretieren weite Teile der Bevölkerung diese Beitragsanhebung als ein Fehlschlagen des Ökosteuer-Konzepts, das ursprünglich dazu gedacht war, die Rentenversicherungsbeiträge zu senken oder zumindest zu stabilisieren. Unter umfassenderen sozio-ökonomischen Erwägungen und um der öffentlichen Akzeptanz der Ökosteuer willen wäre es vermutlich ratsamer gewesen, die Bundesregierung hätte eine andere Lösung gefunden, um die leeren Rentenkassen zu füllen.

Gleichwohl ist die ökologische Steuerreform eine herausragende Leistung der rot-grünen Regierung. Energie ist deutlich teurer geworden, was zu sparsamerem Verbrauch anregt und somit den Klimaschutz fördert. Es wird zwar einige Zeit dauern, bis sich die ökologischen Effekte des neuen Steuersystems manifestieren werden, doch zeichnen sich bereits heute einige positive Trends ab: sinkender

Benzinverbrauch im Verkehrssektor (minus drei bis vier Prozent in den Jahren 2000 und 2001), positive Auswirkungen auf die CO_2-Emissionen (verglichen mit einem Szenario ohne Ökosteuer ein Minus von etwa zwei bis drei Prozent), stärkere Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, höhere Verkaufszahlen für PKW mit niedrigem Benzinverbrauch (drei bis fünf Liter auf 100 km) (BUND 2001a; DIW 2001: 221; Greenpeace 2002: 13 f.; Trittin 2002: 38 ff.).

Die Kritik von Seiten der Umweltorganisationen richtet sich in erster Linie gegen den zeitlichen Rahmen der ökologischen Steuerreform, vor allem gegen das Aussetzen weiterer Erhöhungen der Energiesteuer mit Jahresbeginn 2003. Friends of the Earth, Greenpeace und der SRU drängten die Bundesregierung, moderate Steuererhöhungen über das Jahr 2003 hinaus zu beschließen, um Planungssicherheit zu garantieren und die positiven Effekte zu sichern. Deshalb sei es auch notwendig, die Erleichterungen für die Industrie zu überdenken. Durch die Steuervorteile für die Industrie werde die allgemeine Ökologisierung der Wirtschaftsstruktur behindert, und das Potenzial der ökologischen Steuerreform könne daher nicht voll ausgeschöpft werden (SRU 2002: 359; DIW 2001: 225). Anfänglich befürchtete negative Folgen für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaftsentwicklung (Wettbewerbsnachteile wegen zusätzlicher Steuern) sind nicht eingetreten. Da die Ökosteuer Teil eines größeren (Einkommens-)Steuerreform-Pakets war, wurden Privathaushalte (in der Summe) nicht zusätzlich belastet. Positive Effekte für den Arbeitsmarkt – eines der Hauptargumente für die Ökosteuer – werden jedoch hauptsächlich durch andere Faktoren bestimmt, wie z. B. den Ölpreis und die Tarifentwicklung (DIW 2001: 222-225).

Eine Evaluation der ökologischen Steuerreform ergibt ein anderes Bild als die der bereits diskutierten energiepolitischen Innovationen. Obwohl in beiden Bereichen ein radikaler Politikwandel initiiert wurde, befand sich Deutschland im Falle der Ökosteuer nicht in der Position eines internationalen Vorreiters. Die jahrelange Debatte um die Ökosteuer in Deutschland bewirkte zwar, dass andere Länder, wie beispielsweise Österreich, das Konzept aufgriffen und schneller umsetzten (Reiche 2000); Deutschland wurde jedoch – trotz dieser indirekten externen Effekte – aus international vergleichender Perspektive zu einem Nachzügler in diesem Politikfeld. Bereits 1990 hatte Finnland eine Kohlenstoff-Steuer auf fossile Brennstoffe eingeführt, gefolgt von Norwegen und Schweden 1991 sowie Dänemark und den Niederlanden 1992 (Kern et al. 2001: 20; Tews et al. 2002). Der Diffusionsprozess verlangsamte sich, und zwischen 1992 und 1999 entschlossen sich nur noch drei weitere Länder für Energie- bzw. CO_2-Steuern (Belgien 1993, Österreich und Slowenien 1996). Deutschland und Italien führten solche Steuern als Teil einer umfas-

senderen ökologischen Steuerreform erst 1999 ein, und in Großbritannien wird seit dem Jahr 2000 eine *„climate change levy"* erhoben, durch die der Energieverbrauch der Industrie besteuert wird (Tews 2002: 4 f.; Richardson/Chanwai 2003). Obwohl sich Europa im internationalen Vergleich als am innovativsten erwiesen hat, zeigte dies keine Wirkung auf die Bundesrepublik bis 1998 Bündnis 90/Die Grünen ins Amt kamen.

Insgesamt lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die ökologische Steuerreform ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem nachhaltigen Strukturwandel der Wirtschaft war. Eine der zukünftigen Herausforderungen wird darin bestehen, die Ökosteuer in eine umfassende Reform des Steuer- und Finanzsystems zu integrieren. Sie könnte sich als nützliches Instrument in jenen Bereichen erweisen, in denen Steueranreize flexibler eingesetzt werden können als gesetzliche Regelungen und Verbote. Gleichzeitig müssen umweltschädliche Subventionen – z. B. der Steinkohle und des Flugverkehrs – abgebaut und der Bundesetat an ökologischen Kriterien ausgerichtet werden (Burger/Hanhoff 2002; vgl. auch Meyer/Müller 2002; Loske/Steffe 2001; Massarrat 2000).

Obwohl die Frage offen bleiben muss, ob die Reform langfristig erfolgreich sein wird, konnte die Bundesregierung mit fortgeschritteneren Ländern in diesem Feld gleichziehen *(„catching up")*. Erfolgreiche Modelle aus Vorreiterländern dienten als positive Referenzpunkte für die Akzeptanz der Ökosteuer in Deutschland. Nach jahrelanger Diskussion wurde endlich ein entsprechendes Konzept eingeführt – die rot-grüne Koalition hat schließlich den Pfadwechsel bewirkt.[7]

4.3 Klimaschutzpolitik – Deutschland bleibt in Führung

Seit der Ratifizierung der Rahmenkonvention zum Klimawandel hat die Klimapolitik einen schwierigen Prozess durchlaufen. Das Kyoto-Protokoll hat jedoch zumindest zu einer Selbstverpflichtung der Industrieländer geführt, ihre Treibhausgas-Emissionen im Zeitraum 2000-2012 um mindestens 5 Prozent der Werte von 1990 zu senken, wobei sich einzelne Länder zu recht unterschiedlichen Zielen verpflichteten: Die EU insgesamt zu einer Reduktion um 8 Prozent, USA 7 Prozent, Japan 6 Prozent und Russland ± 0 Prozent. Innerhalb der EU legte Deutschland als Ziel fest, seine CO_2-Emissionen in der Periode 2008-2012 um 21

7 Die Novellierung des Naturschutzgesetzes ist ähnlich gelagert und fällt ebenfalls in die Kategorie der „Strategie des Aufholens" („catching up"). Das Instrument der Verbandsklage war bereits in vielen Ländern eingeführt worden, ehe in Deutschland eine äquivalente Entscheidung getroffen wurde.

Prozent (Basisjahr 1990) zu vermindern (siehe auch Brouns/Treber 2002; Reiche 2002: 17).

In ihrer Koalitionsvereinbarung von 1998 schrieben SPD und Bündnis 90/Die Grünen als nationales Klimaschutzziel fest, die CO_2-Emissionen von 1990 bis 2005 um 25 Prozent zu reduzieren (Koalitionsvereinbarung 1998). Ein wesentlicher Schritt zur Erreichung dieses Ziels war die Entscheidung, im Oktober 2000 ein staatliches Klimaschutzprogramm zu starten (vgl. Trittin 2000). Dieses Programm bestätigte die angestrebte Senkung der CO_2-Emissionen um ein Viertel; die hierfür noch zu erreichende Reduktionsleistung wurde auf die Sektoren Privathaushalte, Gebäude, Energie, Industrie und Verkehr aufgeteilt. Weitere Projekte umfassten eine neue Novellierung der Bestimmungen für Neubauten (Energieeinsparverordnung) und eine freiwillige Klimaschutzvereinbarung zwischen der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft. In dieser Vereinbarung verpflichtete sich die Wirtschaft im Jahr 2000, ihre spezifischen CO_2-Emissionen bis 2005 um 28 Prozent und ihre spezifischen Emissionen aller im Kyoto-Protokoll genannten Treibhausgase bis 2012 um 35 Prozent zu senken (jeweils bezogen auf die Werte von 1990). Der Bund verpflichtete sich auf eine Reduktion der im eigenen Verantwortungsbereich verursachten CO_2-Emissionen um 25 Prozent bis 2005 und um 30 Prozent bis 2010 (BMU 2000).

Im Ergebnis führten die beschriebenen Initiativen, unterstützt durch eine sinkende Produktionstätigkeit und einen geänderten Energie-Mix in den neuen Bundesländern, im Laufe der neunziger Jahre zu einem Rückgang der Treibhausgas-Emissionen um mehr als 18 Prozent (SRU 2002: 325).[8] Dies machte Deutschland zu einem der wenigen Länder, die Aussichten haben, die im Kyoto-Protokoll festgeschriebene Emissionsreduktion tatsächlich zu erreichen.[9] Entsprechend wurde diese Entwicklung von vielen Akteuren begrüßt: „Die Bundesrepublik konnte in den letzten vier Jahren ihre Vorreiterrolle im internationalen Klimaschutz halten und ausbauen. Insbesondere bei den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll in

8 Allerdings ist fast die Hälfte dieser Emissionssenkungen sogenannten *„wall-fall profits"* geschuldet, d. h. der Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft nach der Wiedervereinigung war für einen großen Teil der Emissionsrückgänge verantwortlich (vor allem Mitte der neunziger Jahre) (Scheich et al. 2001: 364, 378).

9 Zwar sanken die CO_2-Emissionen in Deutschland seit 1990 stärker als in allen anderen großen EU-Mitgliedsstaaten, jedoch belegen die neusten Daten der Europäischen Umweltagentur, dass die Treibhausgasemissionen in Deutschland zwischen 2000 und 2001 um 1 Prozent gestiegen sind (Pressenachrichten der Europäischen Kommission vom 6. Mai 2003). Daher ist es wenig wahrscheinlich, dass die Bundesrepublik das nationale Klimaschutzziel – die CO_2-Emissionen um 25 Prozent gegenüber 1990 zu senken – tatsächlich erreichen wird.

Bonn im Juli 2001 hatte die Bundesregierung einen wesentlichen Anteil daran, dass die Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss kamen" (BUND 2002: 33 f.).

An der Beibehaltung der Kohle-Subventionen – der CO_2-intensivsten Energiequelle – übten jedoch sowohl der SRU als auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung scharfe Kritik. Die gegenwärtige Politik zur Sicherung des Kohlebergbaus sei unvereinbar mit dem ehrgeizigen Klimaschutzprogramm, das eine grundlegende Überprüfung des Energieversorgungssystems vorsieht und einen langfristigen Ersatz fossiler Brennstoffe anstrebt (SRU 2002: 393-397; DIW 2000: 5 f.; vgl. Böckem 2000; Bundesregierung 2000a).

Friends of the Earth äußerten sich ebenfalls kritisch. Mit dem SRU und Greenpeace waren sie sich darin einig, dass es für die langfristige Entwicklung entscheidend ist, das mittelfristige Ziel, die CO_2-Emissionen bis 2020 um 40 Prozent zu senken, endlich in die nationale Klimaschutzstrategie zu integrieren. Dies erst würde Deutschlands ernsthaftes Engagement gegenüber seiner internationalen Verantwortung in diesem Bereich unter Beweis stellen sowie die Chancen für die Etablierung eines ambitionierten EU-weiten Klimaschutzzieles und die Bereitschaft anderer EU-Länder steigern, eine gemeinsame Emissionsminderungspolitik zu akzeptieren.

Ein dritter, vor allem von Umweltorganisationen hervorgehobener Kritikpunkt verweist auf den Mangel an umweltfreundlichen Mobilitätskonzepten im Verkehrsbereich und auf die unzureichenden Sanierungsmaßnahmen bei älteren Gebäuden.[10] Den einschlägigen Nichtregierungsorganisationen zufolge seien beide Bereiche für hohe CO_2-Emissionen verantwortlich, was in den gegenwärtigen Klimaschutzprogrammen aber nicht genügend berücksichtigt werde (Greenpeace 2002 12 f.). Vor allem dem Verkehrssektor müsse größere Aufmerksamkeit gewidmet werden, denn sein Anteil an den nationalen CO_2-Emissionen sei in den Jahren 1990 bis 2000 von 17 Prozent auf 21 Prozent gestiegen (Brouns/Treber 2002:13).

In der Klimaschutzpolitik war die Bundesrepublik bereits vor den Wahlen von 1998 international aktiv. Schon 1990 wurde ein anspruchsvolles CO_2-Reduktionsprogramm beschlossen. Ebenso wurde mit der Industrie über eine freiwillige Vereinbarung zur Emissionssenkung verhandelt. Das nationale Reduktionsziel von 25

10 Vgl. hierzu die aktuelle Entwicklung; neben den im Rahmen des Klimaschutzprogramms zur Verfügung stehenden Mitteln für Maßnahmen im Wohngebäudebestand, stellte die Bundesregierung zusätzlich 160 Millionen Euro jährlich aus dem Aufkommen der Ökosteuer für Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebereich bereit (BMU Pressedienst Nr. 64/03 vom 6. Mai 2003).

Prozent bis 2005 war das weitreichendste unter allen Vorreiterländern (die nordeuropäischen Länder und Deutschland) Aus internationaler Perspektive war Deutschland das erfolgreichste Land bei der Senkung von CO_2 und den anderen Treibhausgasen. Die deutsche Klimaschutzpolitik wurde jüngst auch vom angesehenen Worldwatch Institute gewürdigt, das der Bundesrepublik eine besonders positive und beispielhafte Entwicklung auf diesem Gebiet attestiert (BMU 2003).

In der Koalitionsvereinbarung von 2002 einigten sich SPD und Bündnis 90/Die Grünen darauf, ihre Bemühungen im Klimaschutz weiter voranzutreiben und Deutschlands Vorreiterposition zu stabilisieren und auszubauen. Es bestand Einigkeit darüber, umweltschädliche Subventionen entweder zu reduzieren oder ganz zu streichen (z. B. die Mehrwertsteuerbefreiung für innereuropäische Flüge). Nichtsdestoweniger – und trotz der scharfen Kritik – haben sich die Koalitionspartner darauf geeinigt, den Steinkohlebergbau bis 2010 weiterhin zu subventionieren (jedoch einhergehend mit weiteren Restrukturierungen dieses Sektors und einem stetigen Abbau der Subventionen aus Bundesmitteln).

In Reaktion auf die bereits erwähnten Forderungen der Nichtregierungsorganisationen und der Umweltexperten enthält die neue Koalitionsvereinbarung tatsächlich die Verpflichtung zu einer Senkung der Treibhausgas-Emissionen um 40 Prozent im Zeitraum 1990 bis 2020. Allerdings ist diese Verpflichtung an die Bedingung geknüpft, dass die anderen EU-Länder (im Rahmen des Kyoto-Protokolls) einem gemeinsamen Reduktionsziel von 30 Prozent im gleichen Zeitraum zustimmen. Somit präsentiert sich Deutschland auch in der zweiten rot-grünen Legislaturperiode als internationaler und europäischer Vorreiter im Klimaschutz und wirkt gleichzeitig als treibende Kraft auf EU-Ebene. Bei der Einschätzung des Erfolgs der rot-grünen Initiativen in diesem Bereich muss allerdings in Rechnung gestellt werden, dass die Weichen für die innovative deutsche Klimapolitik bereits vor 1998 in die richtige Richtung gestellt wurden.

4.4 Nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Deutschland bleibt zurück

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung hat seinen Ursprung im Bericht der Brundtland-Kommission von 1987. In diesem Bericht wurde nachhaltige Entwicklung zum ersten Mal als eine Entwicklung definiert, die die Bedürfnisse der gegenwärtigen Generation befriedigt, ohne die Kapazitäten für die Bedürfnisbefriedigung zukünftiger Generationen zu gefährden (World Commission on Environment and Development 1987). Bei der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung von 1992 (UNCED), auch als Umweltgipfel bekannt, wurde die Idee der nachhaltigen Entwicklung aufgegriffen und fand schließlich internationale

Beachtung. Die sogenannte Rio-Konferenz war einberufen worden, um dringende Probleme des Umweltschutzes und der sozio-ökonomischen Entwicklung zu diskutieren. Sie führte schließlich zur Klima-Rahmenkonvention, zur Konvention über die Artenvielfalt, zur Unterzeichnung der Rio-Deklaration und zur Verabschiedung der Agenda 21. Letztere ist ein umfassendes Aktionsprogramm für die globale, nationale und lokale Ebene, das sich an eine Vielzahl von Akteuren richtet. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung wurde zum Leitprinzip aller zukünftigen Bemühungen in diesen Bereichen und dient seitdem als Basis für alle zu ergreifenden Maßnahmen. Nach den Beschlüssen der Rio-Konferenz verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Juni 1997 eine Resolution, in der alle Signatarstaaten aufgefordert wurden, bis spätestens 2002 nationale Nachhaltigkeitsstrategien zu entwickeln (vgl. Umweltbundesamt 2002; Stephan 2001).

Da von der vorangegangenen Koalitionsregierung lediglich erste Schritte hin zu einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie unternommen worden waren, nahm die rot-grüne Regierung die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie als explizites Ziel in ihre Koalitionsvereinbarung von 1998 auf. Die Vereinbarung besagt, dass sich das primäre Ziel der „ökologischen Modernisierung" auf das Nachhaltigkeitsprinzip gründen soll, wobei die Agenda 21 als Hauptleitlinie dient. Es wurde vereinbart, dass die Bundesregierung bis zum Ende der Legislaturperiode eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie mit konkreten Zielen und praktischen Maßnahmen ausarbeiten solle (Koalitionsvereinbarung 1998).

Im Laufe der ersten vier Jahre hat die neue Regierung definitiv Schritte zur Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen unternommen, darunter auch die Einrichtung eines „Grünen Kabinetts", dem die Staatssekretäre aller relevanten Ministerien angehören, und die Gründung des „Rates für Nachhaltige Entwicklung" (RNE). Die 16 Mitglieder dieses Rates umfassen Vertreter aus Industrie, Umweltorganisationen, Verbraucherschutzorganisationen, Gewerkschaften, den Kirchen und der Wissenschaft. Im Dezember 2001 wurde der erste Entwurf für eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie vorgelegt, und die Endfassung wurde im April 2002 schließlich beschlossen (Bundesregierung 2002d).

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie enthält drei Kernelemente: ein Basiskonzept, auf das sich die Strategie stützt, ein Managementkonzept der nachhaltigen Entwicklung und einen Katalog programmatischer Prioritäten. Das zugrunde liegende *Basiskonzept* bildet den Kern der Strategie und legt die für eine nachhaltige

Entwicklung notwendigen politischen und gesellschaftlichen Aktionen fest. Von grundlegender Bedeutung sind vor allem die folgenden vier Aspekte:

(1) Gerechtigkeit zwischen den Generationen, einschließlich des verantwortungsvollen Umgangs mit natürlichen Ressourcen sowie der Konsolidierung des Staatshaushaltes und der Nachhaltigkeit des Wirtschaftssystems;

(2) Lebensqualität, einschließlich einer intakten Umwelt, guter Ausbildung, einer gesunden städtischen Umwelt und kultureller Vielfalt;

(3) sozialer Zusammenhalt, einschließlich eines Strukturwandels der Wirtschaft zur Vermeidung gesellschaftlicher Spannungen und der Erhöhung der Partizipation der Bürgerinnen und Bürger am gesellschaftspolitischen Entscheidungsprozess;

(4) internationale Verantwortung, einschließlich der Bekämpfung von Armut, globaler Umweltschutzmaßnahmen und der Förderung humanitärer Hilfe.

Das *Managementkonzept* der nachhaltigen Entwicklung enthält zehn Managementregeln, eine Reihe spezifischer und teilweise auch quantifizierter Nachhaltigkeitsziele für unterschiedliche Bereiche sowie 21 Indikatoren zur Messung des erzielten Fortschritts durch kontinuierliches Monitoring und die Überprüfung der Performanz.[11] Die *programmatischen Schwerpunkte* umfassen acht Bereiche, in denen die Ziele und Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung konkretisiert werden sollen. Im Bereich der Umweltpolitik stehen die folgenden vier Bereiche im Zentrum: (1) Klimaschutz, (2) umweltschonende Mobilitätssysteme, (3) Landwirtschaft, Umwelt und gesunde Ernährung und (4) nachhaltige Siedlungspolitik.

Betrachtet man die Ergebnisse der Verhandlungen über die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie jeweils aus der Perspektive der beiden Koalitionspartner, so erweisen sich Bündnis 90/Die Grünen als nicht so erfolgreich wie die SPD. Da die Sozialdemokraten mit ihrer klaren Fokussierung auf die ökonomische Dimension

11 Diese 21 Indikatoren sind: (1) Energie- und Rohstoffproduktivität, (2) Emissionen der sechs Treibhausgase des Kyoto-Protokolls, (3) Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch, (4) Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche, (5) Entwicklung der Bestände ausgewählter Tierarten, (6) Finanzierungssaldo des Staatssektors, (7) Investitionsquote, (8) private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung, (9) Ausbildungsabschlüsse der 25jährigen und Zahl der Studienanfänger, (10) Bruttoinlandsprodukt, (11) Transportintensität und Anteil der Bahn an der Güterverkehrsleistung, (12) Anteil des ökologischen Landbaus und Gesamtbilanz Stickstoff-Überschuss, (13) Schadstoffbelastung der Luft, (14) Zufriedenheit mit der Gesundheit, (15) Zahl der Wohnungseinbruchsdiebstähle, (16) Erwerbstätigenquote, (17) Ganztagsbetreuungsangebote, (18) Verhältnis der Bruttojahresverdienste von Frauen und Männern, (19) Zahl der ausländischen Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss, (20) Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit, (21) Einfuhren der EU aus Entwicklungsländern.

die Perspektive von Stakeholder-Gruppen berücksichtigten, die stets für die Gleichwertigkeit der drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Soziales und Ökologie plädierten, nahmen sie eine Vermittlerrolle ein und versuchten eine Balance zwischen den verschiedenen Positionen zu erreichen. Eine Reihe von Elementen der Nachhaltigkeitsstrategie reflektieren die unterschiedlichen Ansätze. So war beispielsweise die Aufstellung der Indikatoren und Zielsetzungen für die Erfolgsmessung ein Zugeständnis an die ökologischen Proponenten in der Koalition, während die große Bedeutung von Effizienzsteigerungen deutlich die Hauptargumente der ökonomischen Proponenten in der Koalition widerspiegeln.

Der Grundtenor der Einschätzung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie war ambivalent. Trotz einiger innovativer Elemente im allgemeinen Ansatz biete die Strategie keinen umfassenden Aktionsplan, der das Potenzial hätte, die zukünftige Entwicklung tatsächlich in Richtung Nachhaltigkeit zu steuern (Jänicke/Volkery 2002). So hob der SRU einerseits einige positive Aspekte hervor, z. B. das überzeugende institutionelle Design, die positive Funktion der Managementregeln und die Formulierung quantitativer Ziele, die unmittelbar überprüfbar sind. Andererseits wies er auf das Fehlen wichtiger Elemente hin und konstatierte für Teilbereiche sogar einen kompletten Fehlschlag. Die wenigen konkreten Ziele zur Umweltqualität seien in keiner Weise ausreichend. Außerdem sei die Integration der empfohlenen Reduktion der Treibhausgase bis 2020 um 40 Prozent im nationalen Nachhaltigkeitsplan nicht berücksichtigt worden. Auch seien Maßnahmen zur Anhebung des Umweltbewusstseins der Verursacher erst im Anfangsstadium und müssten dringend weiterentwickelt werden. Die Auswahl der Indikatoren sei zudem nicht immer angemessen, weil einige nicht das Kriterium der Repräsentativität erfüllten; einige Ziele seien viel zu hoch gesteckt angesichts der auf Regierungsebene bestehenden Kapazitäten zur Implementation des Managementkonzepts (SRU 2002: 220).

Friends of the Earth, eine der führenden Umweltorganisationen in Deutschland, kritisierten u. a., dass es der Regierung nicht gelungen sei, einen integrativen Ansatz zu entwickeln. Die Koalition habe statt dessen lediglich einen Maßnahmenkatalog für die Bereiche Energieverbrauch, Landwirtschaft und Mobilität vorgelegt, was die Partikularinteressen einzelner Ressorts reflektiere. Darüber hinaus, so Friends of the Earth, beschränkten sich die Maßnahmen fast ausschließlich auf Initiativen, die bereits Bestandteil der offiziellen Regierungspolitik seien und keine innovativen, langfristigen Konzepte darstellten (BUND 2002: 5 ff.).

Insgesamt betrachtet hat die rot-grüne Regierung zwar ihr Ziel erreicht, bis zum Ende der Legislaturperiode eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie zu formulieren, jedoch hat sie damit keinen Ansatz präsentiert, der wirklich neue Ideen aufweist und das ernsthafte Bemühen um die Initiierung weitreichender Reformen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung demonstriert. Trotz dieser Einschränkungen ist positiv zu vermerken, dass ein ausbaufähiger Anfang gemacht wurde.

Betrachtet man die Einführung nationaler Nachhaltigkeitspläne in den OECD-Ländern, so ist festzustellen, dass Deutschland in diesem Bereich nie zur Gruppe der Vorreiter gehört hat. Zwar hatte bereits die konservativ-liberale Koalition erste Schritte zur Etablierung einer Nachhaltigkeitsstrategie unternommen, doch erst mit der rot-grünen Regierung konnte eine solche verabschiedet werden. Im Gegensatz zu Deutschland fand in den neunziger Jahren der Ansatz zu einer strategischen, zielorientierten Umweltplanung unter anderen Industrieländern rasche Verbreitung. In nur zehn Jahren nach Einführung der ersten nationalen Umweltpläne in Dänemark, Schweden und Norwegen (1988) sowie den Niederlanden (1989) haben mehr als zwei Drittel der OECD-Länder Umweltpläne oder Nachhaltigkeitsstrategien verabschiedet (Jänicke/Jörgens 1998; Kern et al. 2001).

Die Koalitionsvereinbarung von 2002 greift einige der Kritikpunkte auf und sieht die konkrete Stärkung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und die Entwicklung valider Nachhaltigkeitsziele vor. Nach allgemeiner Expertenmeinung haben sich die Fortschritte jedoch verlangsamt und das Interesse von Regierung und verantwortlichen Behörden sei gegenwärtig eher begrenzt. Dies entspricht früheren Einschätzungen, die nationale Nachhaltigkeitsstrategie habe bei den Koalitionspartnern keine hohe Priorität und sei vielmehr lediglich entwickelt worden, um endlich die internationalen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Agenda 21 zu erfüllen. Es bleibt also abzuwarten, ob die Bundesrepublik letztendlich einen proaktiven Ansatz in der Nachhaltigkeitspolitik verfolgen oder Nachzügler bleiben wird.

5. Die umweltpolitischen Strategien der rot-grünen Regierung

Nach der genaueren Betrachtung der vier ausgewählten Fallbeispiele und der in diesen Bereichen unternommenen Initiativen wird in Tabelle 3 aufgezeigt, wie die untersuchten Politiken in dem unter Abschnitt 2 (vgl. Tabelle 1) entwickelten Schema zu verorten sind. Auf der Basis (1) des Ausmaßes des Politikwandels sowie (2) der internationalen Stellung Deutschlands können einige Schlüsse gezogen werden.

Durch die Wahlen von 1998 wurde beim Ausstieg aus der Atomenergie und bei der Ökologisierung des Steuersystems ein kritischer Wendepunkt erreicht, der schließlich zu einem Wechsel des Politikpfades in diesen beiden Bereichen führte. Zwar kann die langfristige Wirkung dieser Maßnahmen noch nicht abgeschätzt werden, doch ist zu konstatieren, dass beim Ausstieg aus der Atomenergie und in der Steuerpolitik ein radikaler Politikwandel stattgefunden hat. Im Gegensatz dazu konnten für die Klimaschutzpolitik und die Einführung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie nur moderate Änderungen beobachtet werden.

In der Energiepolitik gilt Deutschland heute als Vorreiter. Der radikale Politikwandel beim Ausstieg aus der Kernenergie verhalf Deutschland zu einer internationalen Spitzenposition. Bei den Initiativen im Bereich erneuerbarer Energien gab es zwar bereits innovative Ansätze, bevor die rot-grüne Regierung an die Macht kam, diese wurden jedoch konsequent weiterverfolgt und hatten eine außerordentlich dynamische Entwicklung in diesem Bereich zur Folge. In beiden Feldern deutet sich an, dass die deutschen Ansätze Auswirkungen auf die Umwelt- und Energiepolitik anderer Länder haben werden.

Tabelle 3

Initiativen der rot-grünen Regierung

Internationale Position (1998)	**Art des Politikwandels (1998 bis 2002)**	
	Radikaler Wandel	*Moderater Wandel*
Vorreiter	- - - - - - - - - - - - - - - - - - - EEG - - - - - - - - Energiepolitik - - - - - Atomenergie-Ausstieg - - - - - - - -	Klimaschutzpolitik - - - - - - - - - -
Nachzügler	Ökosteuern - - - - - - - - - - - - - - -	Nachhaltigkeitsstrategie - - - - - -

Bei der Ökosteuer wurde der radikale Wechsel durch die Tatsache erleichtert, dass dieses Thema Bestandteil der Wahlprogramme beider Koalitionsparteien gewesen war (Lightfoot/Luckin 2000: 165). Deutschland verfolgte eine Strategie des Aufholens und konnte seine internationale Position dadurch erheblich verbessern *(„catching up“)*. Vorteilhaft wirkte sich dabei aus, dass andere vergleichbare Länder bereits einige Jahre früher mit der Ökologisierung ihres Steuersystems begonnen hatten.

Im Klimaschutz haben die Vorleistungen der konservativ-liberalen Regierung entscheidend zur Führungsrolle der Bundesrepublik in der internationalen Arena beigetragen. In diesem Bereich ging es daher vor allem darum, in Führung zu bleiben. Diese Strategie war erfolgreich, denn Deutschland ist es durch moderate Veränderungen gelungen, seine Spitzenstellung in der Klimaschutzpolitik zu behaupten *(„staying ahead“)*. Gegenüber anderen westlichen Industrieländern war Deutschland allerdings im Vorteil, da ein Teil der Reduktion der CO_2-Emissionen eine direkte Folge der strukturellen Umbrüche in Ostdeutschland waren.

Schließlich wurde in der ersten Amtsperiode der rot-grünen Regierung eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt und verabschiedet. Jedoch haben hier die Versäumnisse der Vorgängerregierung und die Politik der rot-grünen Koalition dazu geführt, dass Deutschland international immer noch nicht zu den Spitzenreitern aufschließen konnte. Im Gegensatz zu seinem Vorreiterstatus in anderen Bereichen liegt Deutschland hier immer noch hinter anderen Ländern zurück (z. B. hinter den Niederlanden oder Schweden), die innerhalb der letzten Jahre ihre nationalen Umweltpläne und Nachhaltigkeitsstrategien systematisch weiterentwickelt haben *(„lagging behind“)*.

6. Schlussbetrachtung und Ausblick

Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung der deutschen Umweltpolitik muss die generelle Annahme, die Chancen für radikalen Politikwandel würden durch nationale Pfadabhängigkeiten und Tendenzen zu globaler Politikkonvergenz begrenzt, modifiziert werden: Erstens zeigen die Fallstudien, dass die Öffnung eines Politikfensters durch einen Regierungswechsel einen radikalen Wandel initiieren kann, d. h. ein Pfadwechsel ist in einer solchen Situation stets eine valide Option. Zweitens kommt es zu globaler Politikkonvergenz, weil nationale Politiken durch internationale Verpflichtungen oder durch in anderen Ländern erprobte Modelle beeinflusst werden. Dies ist aber nur eine Seite der Medaille, denn umgekehrt zeigt sich drittens auch, dass ein Pionierland andere Länder zu ähnlichen Initiativen veranlassen kann.

In ihrer ersten Legislaturperiode hat die rot-grüne Koalition die Koordinaten für neue umweltpolitische Prioritäten festgelegt. Die Rolle des grünen Koalitionspartners als treibender Kraft zeigt, wie wichtig die innovativen Kapazitäten grüner Parteien für die Regierung sind. Trotz aller – berechtigter – Kritik bleibt die umweltpolitische Performanz der rot-grünen Regierung bemerkenswert, besonders

angesichts der heftigen Angriffe der Opposition, der Umweltminister Trittin in den ersten Jahren ausgesetzt war.

Während der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Regierung hat in einigen Feldern der Umweltpolitik radikaler Politikwandel stattgefunden, und zwar beim Atomausstieg und bei der ökologischen Steuerreform. Diese Entwicklung war in diesen Bereichen am ehesten möglich, denn beide Themenkomplexe waren für Bündnis 90/Die Grünen von hoher Priorität und folglich Bestandteil der Koalitionsvereinbarung. Die Öffnung eines Politikfensters 1998 führte daher in einigen umweltpolitischen Bereichen, die von Anfang an hohe Priorität für die Grünen hatten, zu einem Wechsel des Politikpfades. Vor allem der Ausstieg aus der Kernenergie kann als eines der Hauptziele grüner Politik betrachtet werden, das während der Regierungszeit erreicht werden sollte (vgl. Lees 2000: 112). Solche Pfadwechsel scheinen allerdings nur möglich zu sein, wenn die treibenden Kräfte im Land stark genug sind. Selbst dann müssen in der Regel aber Kompromisse eingegangen werden, d. h. die Grünen waren häufig zu Eingeständnissen gegenüber den Sozialdemokraten gezwungen.

Die Einführung der Nachhaltigkeitsstrategie, die durch internationale Verpflichtungen ausgelöst wurde, zeigt darüber hinaus, dass lediglich inkrementale Veränderungen zu erwarten sind, wenn die nationalen Politikunternehmer nicht stark genug sind. Im übrigen liefern die Fallstudien keine Hinweise darauf, dass solche Wechsel allein durch internationale Faktoren ausgelöst werden können. Beispielsweise führte Deutschland eine Ökosteuer erst nach dem Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung ein, obwohl ähnliche Systeme in einigen europäischen Ländern bereits mehrere Jahre existierten. Die konservativ-liberale Vorgängerregierung hatte dies allerdings nicht zum Anlass genommen, entsprechend tätig zu werden. Obgleich die Erfolge der Grünen in den Bereichen, die bei ihnen am höchsten im Kurs standen, nicht in Abrede gestellt werden soll, ist festzuhalten, dass nur in einigen wenigen Bereichen radikaler Politikwandel stattfand.

Politikwandel fällt offensichtlich leichter, wenn sich entsprechende Politikinnovationen in Pionierländern bereits bewährt haben und im politischen Prozess auf ausländische Erfolge verwiesen werden kann. Bereits erprobte und erfolgreiche Modelle lassen sich von politischen Unternehmern gut als Referenzpunkt verwenden. Obgleich sich in den europäischen Ländern vielfältige Formen der Ökologisierung des Steuersystems etablierten, konnte die Tatsache, dass Deutschland in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern ins Hintertreffen geraten war, als Argument für die Einführung von Ökosteuern genutzt werden. Evident sind diese

Effekte auch bei der Entwicklung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Hier gaben internationale Verpflichtungen sicherlich den Ausschlag für die moderaten Veränderungen in diesem Bereich.

Darüber hinaus können Pionierländer aktiv versuchen, die in anderen Ländern getroffenen Entscheidungen zu beeinflussen. Dies erklärt das Streben der rot-grünen Bundesregierung nach multilateralen Arrangements und internationalen Vereinbarungen. Die stark ausgeprägte internationale Ausrichtung ist als Tribut an Deutschlands internationale Stellung zu betrachten: Es ist das Ziel, die Spitzenstellung zu halten, die Deutschland in einigen umweltpolitischen Bereichen erlangt hat. Indem andere Länder dazu veranlasst werden, ähnliche Politikansätze zu wählen und vergleichbare Standards zu implementieren, erhöht Deutschland die internationale Akzeptanz seiner Politik und vermeidet so Wettbewerbsnachteile und das Risiko der internationalen Isolation. Die Bundesrepublik fungiert daher in bestimmten Bereichen heute als Katalysator für die Diffusion progressiver Umweltpolitiken.

Die jüngsten Entwicklungen legen den Schluss nahe, dass die Regierung entschlossen ist, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzugehen. Da die wichtigsten Umweltprojekte in der vergangenen Legislaturperiode begonnen wurden, wird sich die Regierung nun hauptsächlich der Absicherung und Erweiterung der Politiken widmen müssen, um die „ökologische Modernisierung" Deutschlands voranzutreiben. Während 1998 zumindest in einigen Bereichen radikale Politikwandel erwartet werden konnten, ist anzunehmen, dass die zweite Legislaturperiode hauptsächlich durch eine Stabilisierung der initiierten Politiken charakterisiert sein wird. Deshalb dürften im Gegensatz zu den ersten vier Jahren ähnlich lautstarke öffentliche Kontroversen weniger wahrscheinlich sein. Allerdings könnten – als Nebeneffekt – Umweltthemen in den Medien und in der Öffentlichkeit stärker aus dem Blick geraten. Trotz ihres Erfolges bei den Bundestagswahlen 2002 werden Bündnis 90/Die Grünen es schwer haben, ihren Einfluss in der Koalition zu sichern. Es ist bereits jetzt offenkundig, dass Deutschlands schlechte Wirtschaftslage die politische Agenda zum Nachteil grüner Politiken wie der Ökosteuer verändern wird.

Literatur

Andersen, Mikael Skou und Duncan Liefferink 1997, "Introduction: The Impact of the pioneers on EU Environmental Policy." In: Mikael Skou Andersen/Duncan Liefferink (eds.), *European Environmental Policy. The Pioneers.* Manchester/New York, Manchester University Press: 1-39.

Andersen, Mikael Skou und Duncan Liefferink 1998, "Strategies of the "Green" Member States in EU Environmental Policy-Making." *Journal of European Public Policy,* 5, 254-270.

Baumgartner, Frank R. und Bryan D. Jones 1993, *Agendas and Instability in American Politics.* Chicago und London, University of Chicago Press.

Böckem, Alexandra 2000, „Die Umsetzung der deutschen Klimaschutzziele im Spannungsfeld gesellschaftlicher Interessen." *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung,* 13, 170-185.

Brouns, Bernd und Manfred Treber 2002, *Paradepferd mit bleiernen Füßen — Internationaler Klimaschutz und die Umsetzung in Deutschland.* Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn.

BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) 2001, *Atomstrom 2000: Sauber, sicher, alles im Griff? Aktuelle Probleme und Gefahren bei deutschen Atomkraftwerken.* http://www.bund.net/lab/reddot2/Energiepolitik_1148.htm (downloaded 25. August 02).

BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) 2001a, *Die ökologische Steuerreform — eine Investition in die Zukunft.* Berlin.

BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) 2002, *Vier Jahre Rot-Grün — eine umweltpolitische Bilanz.* (www.bund.net, downloaded 20. Mai 03).

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) 2000, *Germany's National Climate Protection Programme — Summary.* http://www.bmu.de/english/download/climate/files/climateprotection.pdf (downloaded 19. August 02).

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) 2002, *EEG und Biomasseverordnung auf Erfolgskurs — Bundesregierung legt Erfahrungsbericht vor.* http://www.bmu.de/download/dateien/eeg_erfahrungsbericht_hintergrund.pdf, (downloaded 12. Dezember 02).

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) 2002a, *Act on Granting Priority to Renewable Energy Sources, Renewable Energy Sources Act.* http://www.bmu.de/fset1024.php (downloaded 12. Dezember 02).

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) 2003, *Worldwatch-Bericht bestätigt deutsche Vorreiterrolle bei den Erneuerbaren Energien,* BMU Pressedienst 46/03 vom 9. April 2002.

Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 2002, *Hätten Sie's gewusst — Bilanz grüner Regierungsarbeit 1998-2002.*

Bundesregierung 2001, *Nuclear Energy Phase-out: Draft Bill Ending Nuclear Energy Use.* http://www.eng.bundesregierung.de (downloaded 31. August 02).

Bundesregierung 2002*, New Atomic Energy Act Enters into Force.* http://www.bmu.de/english/news/pressrelease020425.php (downloaded 12. August 02).

Bundesregierung 2002a, *Climate Protection Creates Jobs and Export Opportunities.* http://www.bmu.de/english/news/pressrelease011210.php (downloaded 12. August 02).

Bundesregierung 2002b, *The Ecological Tax Reform — Initiation and Continuation.* http://www.bmu.de/english/topics/oekosteuer/oekosteuerreform_e.php (downloaded 15. August 02).

Bundesregierung 2002c, *Fourth Phase of Ecological Tax Reform Started on January 1, 2002.* http://eng.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix_66146.htm (downloaded 20. Mai 03).

Bundesregierung 2002d, *Perspektiven für Deutschland — Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung.* Berlin.

Bundesregierung 2002e, *Bericht über den Stand der Markteinführung und der Kostenentwicklung von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien (Erfahrungsbericht zum EEG).* http://www.bmu.de/download/dateien/eeg_erfahrungsbericht.pdf (downloaded 12. Dezember 02).

Burger, Andreas und Ingrid Hanhoff 2002, „Unterwegs in die nächste Dimension — Elemente und Handlungsfelder einer Ökologischen Finanzreform", *Politische Ökologie, 77-78*, 15-18.

Collier, Ruth Berins und David Collier 1991, *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor, and Regime Dynamics in Latin America.* Princeton (NJ), Princeton University Press.

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) 2000, Klimaschutzpolitik auf dem richtigen Weg, aber weitere Schritte unabdingbar. *DIW Wochenbericht 32/00.* http://www.diw-berlin.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/00-32-1.html (downloaded 2. August 02).

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) 2001, „Wirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland". *DIW Wochenbericht 14/01.* http://www.foes-ev.de/downloads/DIWOESR.pdf (downloaded 19. Dezember 02).

Flasbarth, Jochen und Gerd Billen 2002, „Bilanz und Ausblick — Die deutsche Umweltpolitik zwei Monate vor der Bundestagswahl 2002", *Natur heute*, Nr. 3, 12-16.

Goldberger, Bruce 1993,: "Why Europe Should Not Fear the Germans", *German Politics, 2,* 288-310.

Greenpeace 2002, *Positionspapier zur Bundestagswahl 2002.* http://www.greenpeace.de/GP_DOK_3P/HINTERGR/C11HI30.PDF (downloaded 12. August 02).

Hall, Peter A. 1993, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics*, *35*, 275-296.

Hartkopf, Günter und Eberhard Bohne 1983, *Umweltpolitik. Grundlagen, Analyse und Perspektiven.* Opladen, Westdeutscher Verlag.

Hirschl, Bernd und Esther Hoffmann 2002, „Zwei Jahre EEG — eine Erfolgsbilanz!" *Ökologisches Wirtschaften*, *3-4*, 8-9.

Howlett, Michael und M. Ramesh 1995, *Studying Public Policy and Policy Subsystems.* Toronto/New York/Oxford, Oxford University Press.

Hucke, Jochen 1990, „Umweltpolitik: Die Entwicklung eines neuen Politikfeldes". In Klaus von Beyme/Manfred G. Schmidt (Hg.), *Politik in der Bundesrepublik Deutschland.* Opladen, Westdeutscher Verlag, 382-398.

Jahn, Detlef 1997, "Green Politics and Parties in Germany." In: Michael Jacobs (ed.), *Greening the Millenium? The New Politics of the Environment.* Special Issue of *Political Quarterly.* Oxford, Blackwell, 174-182

Jänicke, Martin und Helge Jörgens 1998, "National Environmental Policy Planning in OECD Countries: Preliminary Lessons from Cross-National Comparisons." *Environmental Politics, 7,* 27-54.

Jänicke, Martin, Philip Kunig und Michael Stitzel 1999, *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen.* Bonn, Dietz.

Jänicke, Martin, Danyel Reiche und Axel Volkery 2002, „Rückkehr zur Vorreiterrolle? — Umweltpolitik unter Rot-Grün." *Vorgänge*, 1, 50-61.

Jänicke, Martin und Axel Volkery 2002, *Agenda 2002 ff. — Perspektiven und Zielvorgaben nachhaltiger Entwicklung für die nächste Legislaturperiode. Kurzgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Heinrich-Böll-Stiftung.* Berlin.

Jänicke, Martin und Helmut Weidner (in collaboration with Helge Jörgens) (eds.) 1997, *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building.* Berlin et al., Springer, 133-155.

Jänicke, Martin und Helmut Weidner 1997a, „Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich. Tendenzen zu einer globalen Konvergenz?" *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 27, 15-24.

Katzenstein, Peter J. 1987, *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State.* Philadelphia, Temple University Press.

Kern, Kristine 2001, „Konvergenz umweltpolitischer Regulierungsmuster durch Globalisierung? Ursachen und Gegentendenzen." In Lars Hendrik Röller/Christian Wey (Hg.), *Die Soziale Marktwirtschaft in der neuen Weltwirtschaft, WZB-Jahrbuch 2001.* Berlin, edition sigma, 327-350.

Kern, Kristine und Stefan Bratzel 1996, „Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich." *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht,* 19, 277-312.

Kern, Kristine, Helge Jörgens und Martin Jänicke 2001, *The Diffusion of Environmental Policy Innovations. A Contribution to the Globalisation of Environmental Policy.* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS II 01-302.

Kern, Kristine und Ingrid Kissling-Näf (unter Mitarbeit von Stephanie Koenen, Ute Landmann, Tina Löffelsend und Corine Mauch) 2002, *Politikkonvergenz und Politikdiffusion durch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Ein internationaler Vergleich von Umweltzeichen.* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS II 02-302.

Kingdon, John W. 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* New York, Harper Collins (2. Auflage).

Kingdon, John W. 1999, *America the Unusual.* New York, St. Martin's/Worth.

Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen. 20. Oktober 1998. http://www.bundesregierung.de/Regierung/-,431/Koalitionsvertrag.htm (downloaded 31. Juli 02).

Körner, Stefan 2002, „Sweden." In: Danyel Reiche (Hg.), *Handbook of Renewable Energies in the European Union.* Frankfurt a. M. et al., Peter Lang, 227-237.

Krebs, Karsten und Danyel Reiche 1999, *Der Einstieg in die Ökologische Steuerreform: Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas.* Frankfurt a. M. et al., Peter Lang.

Lees, Charles 2000, *The Red-Green Coalition in Germany. Politics, Personalities and Power.* Manchester. Manchester University Press.

Lightfoot, Simon und David Luckin 2000, The 1999 German Ecological Tax Law. *Environmental Politics,* 9, 163-167.

Loske, Reinhard und Frank Steffe 2001, „Ökonomische Anreize in der Umweltpolitik — Plädoyer für einen Policy-Mix aus Ökosteuern, Subventionsabbau und Emissionshandel." *Blätter für deutsche und internationale Politik,* 9, 1082-1090.

Malunat, Bernd M. 1994, „Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland." *Aus Politik und Zeitgeschichte*, *B49*, 3-12.

Massarrat, Mohssen 2000, „Ölpreise, Ökosteuern und das Konzept einer nachhaltigen Klimaschutzpolitik." *Blätter für deutsche und internationale Politik,* 9, 1494-1503.

Meyer, Bettina und Klaus Müller 2002, „Ökologische Steuerreform — Blick nach vorne." *punkt.um*, 6, 19-20.

Mez, Lutz 2001, „Der deutsche Weg zum Ausstieg aus der Atomenergie — im Konsens zu einer Quote für Atomstrom." In Andrea Gourd/Thomas Noetzel (Hg.), *Zukunft der Demokratie in Deutschland.* Opladen, Leske und Budrich, 416-432.

Müller, Edda 1989, „Sozial-liberale Umweltpolitik. Von der Karriere eines neuen Politikbereichs." *Aus Politik und Zeitgeschichte,* B 47-48, 3-15.

Müller-Rommel, Ferdinand 2002, The Lifespan and Political Performance of Green Parties in Western Europe, *Environmental Politics,* 11, 1-16.

Pehle, Heinrich 1997, "Germany: Domestic Obstacles to an international forerunner." In Mikael Skou Andersen/Duncan Liefferink (eds.), *European Environmental Policy. The Pioneers.* Manchester und New York, Manchester University Press, 161-209.

Pierson, Paul 2000, "Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes." *Studies in American Political Development, 14*, 72-92.

Reiche, Danyel 2000, „Erneuerbare Energien im europäischen Vergleich." *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12, 1504-1508.

Reiche, Danyel 2002, *Handbook of Renewable Energies in the European Union. Case Studies of all Member States.* Frankfurt a. M., Peter Lang.

Richardson, Benjamin J. und Kiri L. Chanwai 2003, „The UK's Climate Change Levy: Is it Working?" *Journal of Environmental Law,* 15, 39-58.

Roberts, Geoffrey K. 1999, Developments in the German Green Party: 1995-99. *Environmental Politics,* 8, 147-152.

Rose, Richard 1993, "*Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning Across Time and Space.*" Chatham (NJ), Chatham House.

Rüdig, Wolfgang 2000, "Phasing Out Nuclear Energy in Germany." *German Politics,* 9, 43-80.

Rüdig, Wolfgang 2002, "Germany." *Environmental Politics*, 1, 78-111.

Scheich, Joachim, Wolfgang Eichhammer, Ulla Boede, Frank Gagelmann, Eberhard Jochem, Barbara Schlomann und Hans-Joachim Ziesing 2001, "Greenhouse Gas Reductions in Germany — Lucky Strike or Hard Work?", *Climate Policy,* 1, 363-380.

Schmidt, Manfred G. 1987, „West Germany: The Policy of the Middle Way". *Journal of Public Policy,* 7, 139-177.

SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) 2000, „Handlungsbedarf zur Umsetzung des Nachhaltigkeitskonzepts." *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung,* 13, 84-93.

SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) 2002, *Umweltgutachten 2002 — Für eine neue Vorreiterrolle.* Berlin.

Stephan, Petra 2001, *Die Welt auf dem Prüfstand — Nachhaltigkeitsindikatoren in Rio-Follow-up.* Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn.

Tews, Kerstin 2002, *Die Ausbreitung von Energie/CO_2-Steuern. Internationale Stimuli und nationale Restriktionen.* Freie Universität Berlin, Forschungsstelle für Umweltpolitik, FFU-Report 08-2002.

Tews, Kerstin, Per-Olaf Busch und Helge Jörgens 2002, *The Diffusion of New Environmental Policy Instruments.* Freie Universität Berlin, Forschungsstelle für Umweltpolitik, FFU-Report 01-2002.

Trittin, Jürgen 2000, *Germany's New Climate Change Program.* Speech of the German Minister on Environment in The Hague on November 22, 2000. http://www.bmu.de/english/fset1024.php (downloaded 12. August 02).

Trittin, Jürgen 2002, „Wirksamkeitstest bestanden. Positive Effekte der Ökologischen Steuerreform." *Politische Ökologie,* 77-78, 38-40.

Umweltbundesamt 2002, *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Die Zukunft dauerhaft umweltgerecht gestalten.* Berlin, Erich Schmidt Verlag.

Weidner, Helmut 1989, „Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung. Eine vorläufige Bilanz". *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B47-48, 16-28.

Weidner, Helmut 1999, „Umweltpolitik: Entwicklungslinien, Kapazitäten und Effekte". In Max Kaase/Günther Schmid (Hg.), *Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, WZB-Jahrbuch 1999.* Berlin, edition sigma, 425-460.

World Commission on Environment and Development 1987, *Our Common Future.* Oxford et al., Oxford University Press.

Zahrnt, Angelika 2001, „Was bringt Rot-Grün für die Umwelt?" *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1, 70-76.