

Weidner, Helmut

**Book Part**

## Umweltpolitik

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Weidner, Helmut (1993) : Umweltpolitik, In: Fritz Vilmar (Ed.): Politisches System der Bundesrepublik Deutschland: eine kritische Darstellung seiner Funktionsbedingungen und Politikfelder. Skript zur Vorlesung, ISBN 3-929532-01-8, Fachbereich Politikwissenschaft der Freien Universität, Berlin, pp. 98-108

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122618>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

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

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

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

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

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

---

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

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

### 3. Umweltpolitik

Von Helmut Weidner<sup>1</sup>

#### 3.1 Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung

Die ökologische Kritik an industriegesellschaftlichen Wirtschafts- und Konsumweisen hatte, ausgehend von den USA, Ende der sechziger Jahre auch die Bundesrepublik Deutschland erreicht. Im Unterschied zur üblicherweise trägen Reaktion politisch-administrativer Systeme auf sachlich komplexe, politisch potentiell brisante und zunächst in der Gesellschaft nur schwach rezipierte Probleme, griff die damalige sozial-liberale Regierungskoalition das Umweltthema sogleich auf und begann zügig mit seiner administrativen, organisatorischen und rechtlichen Bearbeitung. Schon im September 1970, rund ein Jahr nach ihrem Amtsantritt, verabschiedete die Bundesregierung ein umfassendes Umweltsofortprogramm, ein Umweltprogramm für die kommenden Jahre folgte im September 1971 (Bundesregierung 1971). Sie legte damit den Grundstein für eine systematische staatliche Umweltpolitik. Die anfänglich große umweltpolitische Dynamik ist nicht durch "Außen- druck" zu erklären: Es gab weder relevanten Druck von durchsetzungsfähigen Interessengruppen, noch war die gesellschaftliche Umweltdiskussion soweit fortgeschritten, daß sie schon partei- oder wahlpolitisch unumzähmbare gewesen wäre... Der Optimismus, durch staatliche Programme und Interventionen umfassende Gesellschaftsveränderungen bewirken zu können, war in jener Zeit so groß, daß von einer Phase der "Planungs- und Reform euphorie" gesprochen werden kann. Es sei jedoch, so E. Müller in ihrer grundlegenden Studie zur Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung (Müller 1986: 53), "die Vermutung nicht von der Hand zu weisen, daß den Initiatoren der Regierungserklärung die politische Tragweite und spätere Brisanz der Umweltproblematik 1969 noch nicht bewußt war".

Im positiven Reformklima und bei einer günstigen Wirtschaftslage konnte zwischen 1971 und 1974 relativ rasch ein solides Gesetzesfundament zum Schutz der Umwelt gelegt

---

<sup>1</sup> Auszüge aus dem Beitrag des Autors "Umweltpolitik - auf altem Weg zu einer internationalen Spitzenstellung, in: W. Süß (Hg), Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren, Opladen 1991, S. 137-152. Nachweise der hier erwähnten Quellen sind in diesem Beitrag zu finden. Die Bezifferung wurde der Gliederung des Gesamttexts untergeordnet.

werden, darüber hinaus wurden allgemeine Leitlinien für die Umweltpolitik aufgestellt, die für die damalige Zeit als fortschrittlich gelten können, auch wenn operationalisierte (eindeutig Verwaltung und Umweltverschmutzer steuernde) Ziele darin kaum zu finden sind...Die Folge war ein kräftiges Vollzugsdefizit (Mayntz et al. 1978): Anspruchsvolle Umweltgesetze und realisierte Umweltqualität klappten erheblich auseinander. Das führte in der Folgezeit zu zahlreichen, teilweise militanten Konflikten im gesellschaftlichen Bereich, denn inzwischen war die Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen zu einem prioritären öffentlichen Thema geworden, für das sich eine Vielzahl von Bürgerinitiativen und Umweltverschutzverbänden engagierte.

Die Re-Dynamisierung der staatlichen Umweltpolitik setzte mit dem Bekanntwerden großflächiger Waldschäden ("Waldsterben") ein. Damit wurde die Luftverschmutzung noch vor den Risiken der Kernenergie und den Gefährdungen durch die Chemieindustrie zum umweltpolitischen Thema Nummer eins. Anders als in der Anfangsphase war es nunmehr umweltpolitischer Handlungsdruck, der die staatliche Umweltpolitik mobilisierte: Bereits 1977 traten die ersten Gruppen unter dem Motto des Umweltschutzes bei Landtagswahlen an; zur Wahl des Europäischen Parlaments im Jahr 1979 kandidierten verschiedene Gruppen unter der Bezeichnung "Die Grünen" und erzielten fast 1 Million Stimmen; neu gegründete "Grüne Parteien" erhielten 1978 bei den Landtagswahlen in Niedersachsen und Hamburg 3,9 bzw. 4,5 % der Stimmen; 1979 zogen in Bremen erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Vertreter einer "Grünen Partei" als Abgeordnete in ein Landesparlament ein, danach auch in Baden-Württemberg (1980), Berlin (1981) sowie in Niedersachsen, Hamburg und Hessen (alle 1982)... Die etablierten Parteien waren durch die neue Konkurrenz gezwungen, sich ebenfalls intensiver mit dem Umweltthema zu beschäftigen...

### **3.2 Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung**

Einige der letzten Kraftakte der sozial-liberalen Regierungskoalition zielten auf die Verbesserung des Umweltschutzes. Noch am 1. September 1982, kurz vor dem Regierungswechsel, faßte sie weitgehende Beschlüsse zur künftigen Gestaltung der Umweltpolitik; den inneren Verfall der Koalition sowie den folgenden Machtwechsel konnte sie damit nicht verhindern. Die Beschlüsse und bereits früher fertiggestellte, jedoch "schubladisierte" Entwürfe von Umweltgesetzen und -verordnungen kamen der nachfolgenden konservativ--

liberalen Regierungskoalition zugute. Friedrich Zimmermann, der nun für den Umweltschutz zuständige Bundesinnenminister, griff weitgehend auf die programmatischen und rechtlichen Vorarbeiten sowie auf die Prioritätensetzung der alten Regierung zurück. In kurzer Zeit setzte er zur Überraschung seiner vielen Kritiker und gegen den zeitweilig heftigen Widerstand der betroffenen Industriekreise strenge Umweltschutzregelungen durch.

Das gilt vor allem für die seinerzeit wegen der rapiden Zunahme der Waldschäden konfliktgeladene Luftreinhaltepolitik. Die Fertigstellung des schon vorliegenden Entwurfs der Großfeuerungsanlagen-Verordnung zählte zu den ersten Amtshandlungen des neuen Innenministers. Die Verordnung, an der die alte Regierung nahezu fünf Jahre gearbeitet hatte, wurde von ihm nach rund neun Monaten in Kraft gesetzt. Sie enthält europaweit die strengsten Vorschriften zur Begrenzung des Ausstoßes (Emissionen) von Luftschadstoffen aus Großanlagen; für andere Staaten wurde sie zu einem (selten erreichten) Vorbild. Der Innenminister erzielte damit einen ersten großen Achtungserfolg, da es ihm als erstem in der Geschichte der Luftreinhaltepolitik gelungen war, den politisch einflußreichen Machtblock der Energieversorgungsunternehmen - von manchen Kritikern auch als "Staat im Staate" bezeichnet - zu überwinden.

Der Beginn einer fortschrittlichen Luftreinhaltepolitik auf nationaler Ebene beflügelte die internationalen Aktivitäten der Bundesregierung. Sie waren nicht nur aus einer globalen Perspektive rational, sondern deckten sich nunmehr auch mit dem nationalen Eigeninteresse. In der Absicht, international koordinierte Maßnahmen gegen den "Sauren Regen" und grenzüberschreitende Luftschadstoffströme voranzutreiben, organisierte die Bundesregierung im Juni 1984 in München eine multilaterale Umweltkonferenz. Die Konferenz und weitere Aktivitäten in ihrem Gefolge trugen mit dazu bei, daß die internationale Luftreinhaltepolitik in progressivere Fahrwasser geriet (Weidner 1989).

Auch auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften (EG) spielte die Bundesregierung immer häufiger eine Schrittmacherrolle...In der Bundesrepublik festigte der Innenminister jedenfalls seinen Ruf, selbst vor mächtigen Wirtschaftsunternehmen im Interesse eines besseren Umweltschutzes nicht zurückzuschrecken, wenn es um die Durchsetzung von Umweltschutzbelangen geht. Sein besonderes Engagement in der Luftreinhaltepolitik hatte gleichwohl auch handfeste (bayern-)politische Gründe (Winzer 1990): Das Bundesland

Bayern war vom Waldsterben besonders stark betroffen, und einflußreiche Organisationen sowie etwa land- und forstwirtschaftliche Interessenverbände, der bayerische Jagd- und Fischereiverband und der Verband der bayerischen Grundstücksbesitzer drängten die Landes-CSU, in Bonn auf strengere Immissionsschutzmaßnahmen hinzuwirken...

### **3.3 Gründung des Bundesumweltministeriums**

... Obwohl er in Einzelbereichen unbestrittene Erfolge erzielt hatte, nahm die Kritik an der Umweltpolitik von Minister Zimmermann ständig zu. Der schleppende Verhandlungsprozeß zu den PKW-Abgasgrenzwerten auf der EG-Ebene wurde nunmehr auch ihm angelastet, teilweise - in Verkennung des harten Widerstands anderer EG-Mitgliedsländer - zu Unrecht. Freilich setzte sich der Minister selbst in ein schlechtes Licht, indem er dürftige Verhandlungsergebnisse in der Öffentlichkeit beschönigte.

Der Verlust an Vertrauen in die umweltpolitische Kompetenz des Innenministeriums und seines Ministers erreichte einen Höhepunkt kurz nach der Tschernobyl-Katastrophe im April 1986. Zimmermanns zögerlich-abwiegelnde Reaktion auf weitverbreitete Sorgen in der Bevölkerung über die gestiegene Strahlenbelastung sowie das Zutagetreten eklatanter planerischer und organisatorischer Mängel im Strahlen- und Katastrophenschutz führten dazu, daß speziell der Innenminister und generell die Organisation des staatlichen Umweltschutzes scharf kritisiert wurden.

In dieser Situation fällte die Bundesregierung eine schnelle Entscheidung von beträchtlichem politischen Raffinement: Am 5. Juni 1986 wurde durch Organisationserlaß des Bundeskanzlers das "Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit" (BMU) gebildet...

Die Konzentration der Umweltschutzkompetenzen in einem Ministerium war schon seit längerem von verschiedenen Experten und Organisationen gefordert worden. Von der Aufhebung der Kompetenzersplitterung wurde erwartet, daß sie die Durchsetzungsfähigkeit von Umweltbelangen im regierungsinternen Entscheidungsprozeß erhöhe und integrative (querschnittsorientierte) Politikansätze begünstige. Demgegenüber befürchteten andere, ein neu gegründetes Ministerium, das ausschließlich Umweltschutzbelange verrete, könne sich noch weniger gegen "starke Ministerien" (wie das Wirtschafts-, Verkehrs- und Landwirtschaftsministerium) und umweltbelastende Interessengruppen durchsetzen...

Wegen der Tschernobyl-Katastrophe lag der Tätigkeitsschwerpunkt des Bundesumweltministers anfänglich im Bereich der Kernenergie, vorrangig beim Strahlenschutz. Eine seiner ersten Initiativen galt der Erarbeitung eines Strahlenschutzvorsorge-Gesetzes. Die damit verbundenen Aktivitäten wurden von den Oppositionsparteien, Wissenschaftlern und besonders Umweltschutzorganisationen kritisiert. Sie sahen darin einen Versuch, die politische Überlebensfähigkeit der Kernenergieerzeugung sicherzustellen und kritische Meinungsvielfalt durch Zentralisierung einzuschränken. Letzteres wurde an den Bestimmungen aufgezeigt, die bestehende Möglichkeiten der Bundesländer zu einer öffentlichen Bewertung der Meßergebnisse - etwa indem Produkte als gesundheitsgefährdend eingestuft werden - weitgehend aufhoben. Weitere im Verlauf seiner Amtszeit auftretende Probleme beschleunigten den Reputationsverlust des Umweltministers.

Gleichwohl kann angenommen werden, daß die Reorganisation der staatlichen Umweltpolitik nach Tschernobyl positiv für die konservativ-liberale Koalition zu Buche schlug...

Umweltminister Töpfer trat von Anbeginn sehr aktiv und medienorientiert auf, etwa indem er einen "Raucherpfenning" zur Kostenentlastung des Gesundheitssystems vorschlug. Seine offensive Öffentlichkeitspolitik verlor jedoch relativ schnell an Überzeugungs- und Wirkungskraft, da die erzielten Umwelteffekte eher gering waren...

Es mag sein, daß es wahltaktische Überlegungen waren, die den Umweltminister zeitweilig verstärkt auf Mittel einer symbolischen Umweltpolitik zurückgreifen ließen. Dabei sollte nicht verkannt werden, daß in seiner bisherigen Amtszeit beachtliche Erfolge erzielt worden sind - siehe hierzu unten - und die progressive Rolle in der internationalen Umweltpolitik verstärkt wurde. Auch einige der wichtigeren in der Regierungserklärung vom 18. März 1987 enthaltenen Programmziele wurden realisiert, etwa die Entwicklung eines umfassenden Konzepts zum Schutz von Nord- und Ostsee sowie die Erweiterung des Umwelthaftungsrechts. Die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatsziel in das Grundgesetz scheiterte zunächst (September 1990) am Widerspruch der Fraktionen der GRÜNEN und der SPD, denen die vorgesehene Regelung nicht weit genug ging. Die seit längerem vorgesehene Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes von 1976 wurde bis heute nicht durchgeführt, obwohl der Naturschutz "der Bereich innerhalb der Umweltpolitik mit den größten Defiziten" ist (Hübler 1991: 85)... Es gibt zudem noch etliche Problembereiche, in denen es trotz bedrohlicher Entwicklungen selbst für die menschliche Gesundheit nur zu sehr langsamen Verbesserungen kommt, die Situation stagniert oder gar die Belastungen

weiterhin steigen (etwa Grundwasser- und Bodenbelastungen). Auch das Waldsterben setzt sich fort (Umweltbundesamt 1989).

Die Kernenergiepolitik blieb weiterhin besonders strittig und anfällig für den Verdacht, es würde eine einseitige Interessenpolitik betrieben, vor allem was Fragen der Entsorgung und Sicherheit anbelangt, für die der Umweltminister zuständig ist. Harte Kritik wird auch an der Chemiepolitik, am unzureichenden Vollzug des Chemikaliengesetzes und an der geplanten Errichtung zahlreicher Müllverbrennungsanlagen geübt. In all diesen Fällen wird von den Kritikern geltend gemacht, daß die Umweltpolitik mit Rücksicht auf wirtschaftliche Interessen die sinnvollere Strategie einer ursachenorientierten Umweltpolitik vermeide. Solche Verdachtsmomente sowie das hohe Umweltbewußtsein in der Bevölkerung und die sehr kritische Umweltberichterstattung der Medien erklären vermutlich zu einem Gutteil, weshalb die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im eigenen Lande längst nicht den Ruf der Progressivität genießt, den sie im Ausland - ob in Politik und Verwaltung, in Wirtschaftskreisen oder bei Umweltorganisationen - in den letzten Jahren zunehmend erlangte. Im Juli 1990 beispielsweise erteilten unabhängige Umweltorganisationen der Umweltpolitik der Bundesrepublik die beste Bewertung im internationalen Vergleich:

An international coalition of more than 150 environmental groups July 8 said West Germany leads the Group of Seven industrialized countries in protecting the environment ... The "E-7 EnviroSummit" coalition released its scorecard at a news conference on the eve of the July 9-11 economic summit meeting of the Group of Seven - the United States, Japan, Italy, France, the United Kingdom, Germany, and Canada ... (International Environment Reporter, July 1990: 282).

### **3.4. Bewertung der Umweltpolitik aus verschiedenen Perspektiven**

Die umfassendste Bewertung der Umweltpolitik der gegenwärtigen Regierung hat der unabhängige Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seinem Ende 1987 veröffentlichten Gutachten sowie in einem Sondergutachten zur Altlastenproblematik, Abfallwirtschaft und zur ökologischen Umweltbeobachtung (SRU 1987b, 1989, 1990a, 1990b) vorgenommen. Die Maßnahmen und Effekte werden ambivalent beurteilt. Positiv bewertet der SRU insbesondere die Maßnahmen zur Luftreinhaltung, den Bau von Kläranlagen, das

Verbot von bleihaltigem Benzin, das Engagement auf internationaler Ebene sowie einige der ökonomischen Anreizprogramme. Er hebt jedoch hervor, daß dies den Erwartungen der Bevölkerung nicht genüge:

Die Sorge um den Zustand und die Zukunft der natürlichen Umwelt ist in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland weit verbreitet; die Einschätzung ist heute sogar noch pessimistischer, als sie im Umweltgutachten des Rates von 1978 dargestellt war ... Politik, Wirtschaft und Wissenschaft werden hinsichtlich ihrer Problemlösungskapazität zunehmend skeptisch betrachtet (SRU 1987a: 8; vgl. auch Dierkes & Fietkau 1988).

Am umweltpolitischen Instrumentarium kritisiert der SRU besonders das weitgehende Fehlen von ökonomischen und flexiblen Instrumenten. Erhebliche Defizite werden bei der Erhebung und Veröffentlichung umweltbezogener Informationen, im Naturschutz, in der Landschaftsplanung, beim Boden-, Gewässer- und Lärmschutz sowie beim Schutz von Lebensmitteln vor Verunreinigungen festgestellt. Der Landwirtschaftspolitik wird attestiert, daß sie Umweltschutzbelange höchst unzureichend berücksichtigt und teilweise in einem steigenden Maße zur Umweltbelastung beitrage. Mit Nachdruck fordert der SRU stärkere Transparenz in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen, besonders bei den Verfahren zur Festlegung von Grenzwerten (SRU 1987a: 61). Große Mängel sieht er bei der Altlastensanierung:

Der Rat hat den Eindruck, daß der ganze Umfang und die ganze Problematik, insbesondere die der Altstandorte, noch unterschätzt werden ... Das Altlastenproblem stellt eine gravierende Bedrohung der Umwelt von gesamtstaatlicher Bedeutung dar. Der Bundesgesetzgeber sollte daher seine bisherige Abstinenz in der Altlastenfrage aufgeben ... (SRU 1989: 5, 23).

Beim Konzept der "dualen Abfallwirtschaft" wird auf die Gefahr hingewiesen, das es "nicht zu der eigentlich angestrebten Vermeidung von Abfällen am Entstehungsort beiträgt" (SRU 1990a: 4). Allgemein wird das Abfallrecht trotz "einer Vielzahl von bisher erlassenen rechtlichen Regelungen ... noch nicht als befriedigend angesehen"; schließlich ist der SRU der Auffassung, "daß sich die Abfallproblematik in den kommenden Jahren noch verschärfen wird" (ebenda: 3)...

Ob es Wissenschaftler aus unabhängigen Instituten (Sprenger 1989) oder Ämtern (Wicke 1989) sind, die Mehrzahl von ihnen übt grundlegende Kritik am bislang Erreichten. Der Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, Horst Siebert, vermißt den "Mut,

konsequent marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik auch einzusetzen" (Siebert 1989)...

### **3.5 Vergleich mit der Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung**

Im Vergleich zur Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung fällt zunächst eher die Kontinuität als eine grundlegende Änderung auf. Eine nähere Betrachtung zeigt jedoch, daß, gemessen am Kriterium "Umweltqualitätsverbesserungen", teilweise erhebliche Fortschritte zu verzeichnen sind. Wird der Senkung von Schadstoffemissionen Vorrang vor anderen Kriterien eingeräumt, ist die umweltpolitische Leistung der konservativ-liberalen Regierung besser als die ihrer Vorgängerin. Man muß aber sehen, daß im Verlauf der achtziger Jahre nicht nur der Problemdruck stark zugenommen hat, sondern sich auch die gesellschaftlich-politischen Rahmenbedingungen für die Durchsetzung einer strengeren Umweltpolitik erheblich gebessert haben.

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

Stellt man die allgemein günstigeren Rahmenbedingungen für umweltpolitische Aktivitäten in Rechnung, dann wird man im Vergleich mit der vorherigen Regierung nur in beschränktem Maße von größeren "Leistungen" sprechen können, angemessener ist es, von größeren erzielten Effekten zu sprechen. Eines fällt beim Vergleich besonders deutlich auf: die theoretisch-konzeptionelle Schwäche der gegenwärtigen Regierung auf dem Gebiet der Umweltpolitik. Während die sozial-liberale Regierung in recht kurzer Zeit ein in seinen Grundpfeilern noch immer geltendes, auch aus heutiger Sicht politisch anspruchsvolles Programm (das Umweltprogramm von 1971) erstellt hat, ist es der nachfolgenden Regierung in bis heute immerhin acht Jahren Regierungszeit nicht gelungen, etwas Vergleich-

bares zu entwickeln. Gegenüber ihren programmatischen Leistungen - "Umweltpolitik der Bundesregierung. Bilanz und Perspektiven" (1986), "Leitlinien Umweltvorsorge" (1986), "Umweltpolitik. Bilanz des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit" (1987) und "Umwelt '90. Umweltpolitik: Ziele und Lösungen" (1990) -, ist das, was die sozial-liberale Regierung in wesentlich kürzerer Zeit, unter geringerem Problem- und Handlungsdruck und mit begrenzterem Wissen über ökologische Zusammenhänge und politische Durchsetzungsprobleme entworfen hatte, geradezu als ein konzeptionelles Monumentalgebäude zu bezeichnen...

### **3.6 Im Lichte des internationalen Vergleichs**

Ein Vergleich zum umweltpolitischen Entwicklungsstand in anderen Industrieländern erlaubt folgende Bewertung: Im Falle der drei Grundprinzipien (Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip) zeigt sich, daß es zwar einige Länder gibt, in denen das eine oder andere der Prinzipien effektiver realisiert worden ist, einen Spitzenreiter in allen drei Prinzipien gibt es dagegen nicht. In diesem Kontext nimmt die Bundesrepublik mindestens eine überdurchschnittliche Position ein. Deutlich wird vor allem, daß es den empirischen Optimalfall einer systematisch-präventiven Umweltpolitik bislang nirgendwo gibt; überall überwiegt die konventionell-reaktive Umweltpolitik.

Stehen Umweltqualitätsentwicklung, Emissionsentwicklungen und der Einsatz emissionsmindernder Techniken im Zentrum des internationalen Vergleichs, dann rechtfertigen die umweltpolitischen Leistungen der konservativ-liberalen Regierung meines Erachtens eine Einordnung ihrer Umweltpolitik in das Spitzenfeld, zu dem nur wenige Nationen gehören (etwa Japan, Schweden, Schweiz, Niederlande). Die Spitzenstellung im europäischen Vergleich beruht unter anderem auf der Verbreitung von Rauchgasentschwefelungs- und entstickungsanlagen: Kein anderes Land hat auch nur annähernd große Kapazitäten zur Senkung der Schwefeldioxid- und Stickoxidemissionen aufgebaut; alle europäischen Länder zusammengenommen haben nicht so viele schadstoffarme PKW (mit geregelter und ungeregelter Katalysator) wie allein in der Bundesrepublik vorhanden sind; der bleifreie Anteil am Benzin liegt 1990 bei rund 70 %, das ist höher als in jedem anderen Land Europas; die Emissionsgrenzwerte für Luftschadstoffe zählen in aller Regel zu den strengsten, das gilt auch für den Grenzwert für Schwefel in Heiz- und Dieselöl sowie für

die Emissionsstandards von Abfallverbrennungsanlagen; die Abfallverbrennung auf Hoher See und Einleitung von Dünnsäure in die Nordsee wurden 1989 vollständig eingestellt, damit wurden zugleich die letzten Formen der Verklappung und Einleitung von Industrieabfällen in die Meere beendet.

Im weltweiten Vergleich liegt sie mit diesen Maßnahmen im Feld der progressiven Staaten. Eine Spitzenstellung nimmt sie zusätzlich in der Abwasserreinigung ein; der Grenzwert für Dioxin aus Abfallverbrennungsanlagen setzt weltweit Maßstäbe für die Umwelttechnik; mit der FCKW-Verbotsverordnung wird die Bundesrepublik bis zum Januar 1995 als erstes Land der Welt aus Produktion und Verbrauch von FCKW aussteigen...

### **3.7 Schlußbetrachtung: Mehr Kontinuität als Wende**

Die Suche nach herausragenden Unterschieden im strategischen Ansatz und Instrumentarium der Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Vergleich zu ihrer sozial-liberalen Vorgängerin führt zu dem Ergebnis, daß im wesentlichen alles beim alten geblieben ist. Seit kurzem zeichnen sich jedoch Tendenzen eines Übergangs von überwiegend reaktiv-kurativen Maßnahmen und Instrumenten zu ursachenorientierten, ressourcen- und umweltschonenden Ansätzen ab...

Das alles sind zwar vielversprechende Ansätze, ihre Bewährungsprobe im Vollzug steht jedoch noch aus. Weitere Chancen, das bestehende Grundmuster des Umweltpolitiksystems zugunsten ökologischer Belange zu ändern (Beck 1988, Weidner 1988), wie sie beispielsweise mit dem Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung und Regelungen zum öffentlichen Zugang zu Umweltdaten realisierbar gewesen wären, wurden nicht genutzt. Für Regelungen, die partizipationsfördernd wirken oder die rechtliche Stellung von Gruppen verbessern, die Umweltschutzinteressen vertreten - beispielsweise durch ein Verbandsklagerecht für Umweltorganisationen - waren in der jetzigen Regierung keine Mehrheiten zu finden. Bisher ist es auch nicht gelungen, in besonders problematischen Politikbereichen, wie Landwirtschaft und Verkehr, umweltschonende Mechanismen strukturell zu verankern...

Insgesamt, so mein Fazit deshalb, dominiert immer noch ein Politikkonzept, das reaktive und kurative Maßnahmen sowie den Einsatz (problemverschiebender) Entsorgungstechni-

ken systematisch begünstigt. In einer solchen strukturorientierten Betrachtungsweise stellt sich die Umweltpolitik der achtziger Jahre weitgehend als eine effektivere Variante der Umweltpolitik der siebziger Jahre dar. Erste zaghafte Schritte zu einer "strukturellen Wende" sind jedoch (mit dem Umwelthaftungsrecht und dem CO<sub>2</sub>-Verminderungskonzept) gemacht worden...

Die Bundesregierung hat auf den gestiegenen Handlungsdruck weitgehend mit einer Effektivierung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums reagiert; echte umweltpolitische Innovationen im Sinne einer Änderung der problemverursachenden Strukturen hat die konservativ-liberale Umweltpolitik bislang nicht hervorgebracht...

## Literatur zur Umweltpolitik

Beck, U. (1988), Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt/a. M.

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

Bundesregierung (Hg.) (1971), Umweltprogramm 1971, Bundestags-Drucksache VI/2710, Bonn.

Dierkes, M. & Fietkau, H.-J. (1988), Umweltbewußtsein - Umweltverhalten. Gutachten für den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Stuttgart und Mainz.

Hansmeyer, K.-H. & Schneider, H.K. (1989), Zur Fortentwicklung der Umweltpolitik unter marktsteuernden Aspekten. Abschließender und ergänzender Bericht zum Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes Nr. 10103107, Köln.

Hartkopf, G. (1988), Möglichkeiten und Grenzen reglementierender Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik 3, S. 209-330.

Hübler, K.-H. (1991), Perspektiven für die Naturschutzpolitik in der 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, in: Die öffentliche Verwaltung 44, 3, S. 85-94.

Kimminich, O. (1987), Umweltschutz, Prüfstein der Rechtsstaatlichkeit, Linz.

Mayntz, R. (Hg.) (1978), Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. Stuttgart.

Meißner, ". & Hödl, E. (1978), Auswirkungen der Umweltpolitik auf den Arbeitsmarkt, Bonn.

Müller, E. (1986), Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik - (Ohn)macht durch Organisation? Opladen.

Pehle, H. (1988) Das Bundesumweltministerium: Neue Chancen für den Umweltschutz? in: Verwaltungsarchiv 79, 2, S. 184-209.

SRU (1990b), Kurzfassung des Sondergutachtens Allgemeine Ökologische Umweltbeobachtung, Bonn.

SRU (1989), Kurzfassung des Sondergutachtens Altlasten, Bonn.

SRU (1987a), Kurzfassung des Umweltgutachtens, Bonn.

SRU (1987b), Umweltgutachten 1987. Stuttgart und Mainz.

- SRU (1985), Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten, Stuttgart und Mainz.
- SRU (1980), Umweltprobleme der Nordsee, Sondergutachten, Stuttgart und Mainz.
- Rehbinder, E. (1989), Das Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich. Unveröffentlichtes Gutachten für das Umweltbundesamt (F&E-Vorhaben 10106022), o.O.
- Siebert, H. (1991), Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Zentralisierung oder Dezentralisierung? Beihefte der Konjunkturpolitik 38, S. 9-25.
- Siebert, H. (1989), Interview, in: DER SPIEGEL Nr. 33 vom 14. August, S. 33-40.
- Sprenger, R.-U. (1989), Keine beschäftigungspolitische Wende durch die Umweltpolitik, in: ifo-Schnelldienst 15, S. 3-15.
- Sprenger, R.-U. (1979), Beschäftigungseffekte der Umweltpolitik, Berlin.
- Töpfer, K. (1988a), Entsorgungsmanagement von morgen, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 38, 9, S. 658-662.
- Umweltbundesamt (1989), Daten zur Umwelt 1988/89, Berlin.
- Weidner, H. (1989), A Survey of Clean Air Policy in Europe. WZB-paper FS II 89-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Weidner, H. (1988), Bausteine einer präventiven Umweltpolitik. Anregungen aus Japan, in: U. E. Simonis (Hg.), Präventive Umweltpolitik, Berlin, S. 143-165.
- Wicke, L. (1989), Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung. 2. erw. Auflage, München.
- Winzer, M (1990), Die PKW-Abgaspolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis 1984, unveröff. Diplomarbeit, Freie Universität Berlin, Fachbereich Politische Wissenschaft.