

Böckem, Alexandra

Working Paper

Klimapolitik in Deutschland: Eine Problemanalyse aus Expertensicht

HWWA Discussion Paper, No. 91

Provided in Cooperation with:

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Suggested Citation: Böckem, Alexandra (2000) : Klimapolitik in Deutschland: Eine Problemanalyse aus Expertensicht, HWWA Discussion Paper, No. 91, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/19460>

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.

Klimapolitik in Deutschland: Eine Problemanalyse aus Expertensicht

Alexandra Böckem

HWWA DISCUSSION PAPER

91

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics

2000

ISSN 1432-4458

The HWWA is a member of:

- Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)
- Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique (AIECE)

Klimapolitik in Deutschland: Eine Problemanalyse aus Expertensicht

Alexandra Böckem

Die vorliegende Studie ist im Rahmen des von der DFG geförderten Forschungsprojektes „Die Klimapolitik der Europäischen Union aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie“ entstanden. Dieses Projekt ist Teil des HWWA-Forschungsschwerpunktes „Internationale Klimapolitik“.

HWWA DISCUSSION PAPER

**Edited by the Department
WORLD ECONOMY**

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics
Öffentlichkeitsarbeit
Neuer Jungfernstieg 21 - 20347 Hamburg
Telefon: 040/428 34 355
Telefax: 040/428 34 451
e-mail: hwwa@hwwa.de
Internet: <http://www.hwwa.de/>

Alexandra Böckem
Telefon: 040/42834-479
e-mail: boeckem@hwwa.de

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6
Summary	6
1. EINLEITUNG	7
2. (MISS-)ERFOLGE IN DER DEUTSCHEN KLIMAPOLITIK	8
3. UMSETZUNGSPROBLEME IN DER DEUTSCHEN KLIMAPOLITIK	
– EINE URSACHENANALYSE	9
3.1 Klimapolitik als Querschnittsaufgabe	9
3.2 Die Rolle organisierter Interessen in der deutschen Klimapolitik	14
4. ZUR KLIMAPOLITISCHEN INSTRUMENTENDISKUSSION	19
5. AUSSICHTEN FÜR DEN KLIMASCHUTZ IN DEUTSCHLAND	25
Literaturverzeichnis	28

Zusammenfassung

Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um die Auswertung von Interviews mit Beteiligten der deutschen Klimapolitik. Die Klimapolitik in Deutschland ist durch eine Diskrepanz zwischen anspruchsvollen Emissionsreduktionszielen und deren mangelnder Umsetzung geprägt. Hierfür werden von den befragten Akteuren zwei Hauptursachen angegeben: der Querschnittscharakter der Klimapolitik und die asymmetrischen Einflußmöglichkeiten der verschiedenen vom Klimaschutz betroffenen Interessen. Darüber hinaus hat die Diskussion darüber, ob Selbstverpflichtungen oder eine ökologische Steuerreform das geeignete Instrument zur Umsetzung der Minderungsziele darstellen, die Klimapolitik gelähmt. Die zu beobachtenden Erosionserscheinungen in der Dominanz der Wirtschaftsverbände lassen allerdings hoffen, daß Umweltschutzinteressen in Zukunft ein höheres politisches Gewicht erhalten. Nichtsdestotrotz bedarf es auch institutioneller Reformen und einer Versöhnung der in der klimapolitischen Instrumentendiskussion konfliktorisch einander gegenüberstehenden Positionen, wenn man die gesetzten Reduktionsziele erreichen will.

Summary

This paper presents an evaluation of interviews that were held with persons involved in German climate policy. Climate policy in Germany is characterized by a lack of action in meeting far-reaching emissions-reduction targets. The experts who were asked about their views named two main reasons for that. Firstly, many important policy sectors with regard to climate change fall under the power of ministries other than the Federal Ministry for the Environment which is responsible for setting the targets. Secondly, there are great differences in political influence of the concerned social interests. Moreover, the discussion on whether voluntary agreements or an environmental tax reform is the right instrument to reduce emissions has paralyzed climate policy. However, the dominant position of climate policy opponents is exposed to erosion so that the political importance of environmental interests will hopefully increase. Nevertheless, institutional reforms are required and the opposing interests concerning instrument choice must be reconciled in order to reach the reduction targets.

1. EINLEITUNG

Deutschland ist weltweit einer der größten Emittenten von Kohlendioxid und für einen beträchtlichen Teil des CO₂-Ausstoßes in der EU verantwortlich. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung bereits 1990 ein CO₂-Reduktionsziel ausgesprochen und eine Vorreiterrolle in den internationalen Klimaverhandlungen und der europäischen Klimapolitik übernommen. Mitte der neunziger Jahre hat sich Deutschland freiwillig zu dem derzeit noch gültigen Ziel einer 25 %-igen Emissionsreduktion bis 2005 gegenüber dem Jahr 1990 verpflichtet. Im Rahmen des in Kyoto beschlossenen Ziels der EU-weiten Reduktion von sechs Treibhausgasen um 8 % auf der Basis von 1990 bis zum Zeitraum 2008-2012 hat Deutschland eine Emissionsverringerung von 21 % übernommen. Seit 1990 wurde ein umfangreiches Maßnahmenprogramm zur Umsetzung dieser Ziele entworfen und ständig fortentwickelt (vgl. BMU 1997).

Die Entwicklung der Kohlendioxidemissionen Deutschlands läßt jedoch Zweifel aufkommen, ob die angestrebten Minderungsziele tatsächlich erreicht werden können. Die Umsetzung der klimapolitischen Maßnahmen gestaltet sich äußerst schwierig und wurde durch den seit der Wiedervereinigung erfolgten wirtschaftlichen Abschwung negativ beeinflusst. Zudem steht die Klimapolitik in hohem Maße im Spannungsfeld unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen, da sie politisch sensible Bereiche wie z.B. die Energie- und Verkehrspolitik berührt. Die Stagnation in der deutschen Klimapolitik zeigt sich auch in der festgefahrenen Diskussion um das geeignete Instrument zur Umsetzung der Minderungsziele.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die Ursachen für die Diskrepanz zwischen den anspruchsvollen CO₂-Minderungszielen und ihrer mangelnden Umsetzung zu untersuchen und Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die empirische Quelle der folgenden Überlegungen ist neben Literaturstudien das Gespräch mit Beteiligten der deutschen Klimapolitik¹. Der Kreis der Befragten umfaßt Vertreter nahezu aller vom Klimaschutz betroffenen Interessen, Mitarbeiter der relevanten Ministerien und Angehörige der wichtigsten politischen Parteien². Die Gespräche wurden als Leitfadenterviews konzi-

¹ Eine ausführliche Dokumentenanalyse zu dem Thema wurde bereits durchgeführt. Vgl. Böckem (1999).

² Für ihre Gesprächsbereitschaft danke ich Peter P. Wrany (Bundesministerium der Finanzen), Franz-Josef Schafhausen (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), Dr. Manfred Schulz (Bundesministerium für Wirtschaft), Dr. Wolf-Dieter Glatzel (Umweltbundesamt), Wolf v. Fabeck (Solarenergieförderverein), Dr. Horst Heuter (Deutscher Gewerkschaftsbund), Dr. Birgit Layes (Mineralölwirtschaftsverband), Dr. Armin Rockholz (Deutscher Industrie- und Handelstag), Dr. Joachim Hein (Bundesverband der deutschen Industrie), Anja Köhne (Deutscher Na-

piert; auf die Erhebung quantitativer Daten anhand eines standardisierten Fragebogens wurde verzichtet.

2. (MIß-)ERFOLGE IN DER DEUTSCHEN KLIMAPOLITIK

Auf die Frage nach den Erfolgen in der deutschen Klimapolitik nennt ein Großteil der Interviewpartner die Tatsache, daß Deutschland sich frühzeitig ein anspruchsvolles CO₂-Minderungsziel gesetzt hat und somit auch die internationalen Klimaverhandlungen vorangetrieben hat. Auch auf seiten der Verursacherverbände (die Emittenteninteressen vertreten) wird die Zielvorgabe an sich begrüßt, allerdings hält man das 25 %-Ziel für unrealistisch und überzogen. Als ein weiterer Erfolg wird gewertet, daß die Auseinandersetzung mit dem Thema Klimaschutz in Deutschland schon Mitte der achtziger Jahre begann und damit ein Bewußtsein für das Problem des Klimawandels in der deutschen Bevölkerung geschaffen wurde³. Hinsichtlich der klimapolitischen Instrumente zur Umsetzung des Reduktionsziels ist man sich in der Erfolgsbewertung jedoch uneinig. Während die Verursacherverbände die Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge als Erfolg ansehen, bezeichnen die Umweltverbände die ökologische Steuerreform als besonderen Fortschritt in der deutschen Klimapolitik. Im politisch-administrativen System hingegen sieht man beide Instrumente positiv.

Als Mißerfolg wird von den meisten Befragten die im Widerspruch zu den anspruchsvollen CO₂-Minderungszielen stehende unzureichende nationale Umsetzung genannt. Die dadurch entstehende Diskrepanz zwischen politisch gewünschten und tatsächlich erreichten Emissionsminderungen wird von vielen als großes Manko bezeichnet. Allerdings ist ein Teil der Akteure mit den bisherigen CO₂-Reduktionen zufrieden, lehnt jedoch die Höhe des Minderungsziels ab, während der andere Teil das Ziel unterstützt und mit dem Stand der Umsetzung nicht einverstanden ist. Hinsichtlich der Frage, auf welchem Weg die Umsetzung erfolgen sollte, verhält sich die Mißerfolgsbewertung diametral entgegengesetzt zu den zuvor genannten Erfolgen. Die Umweltverbände bezeichnen die Selbstverpflichtung als Mißerfolg, während die Verursacherverbände die ökologische Steuerreform ablehnen. Des weiteren werden von fast allen Befragten zwei Berei-

turschutzring), Matthias Seiche (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), Jürgen Mayer (Forum Umwelt und Entwicklung), Dr. Peter Paziorek (CDU), Dr. Reinhard Loske (Bündnis90/Grüne), Birgit Homburger (FDP), Prof. Monika Ganseforth (SPD).

³ Das Thema Klimaschutz gelangte mit der Errichtung der Enquête-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ durch den Deutschen Bundestag am 16. Oktober 1987 erstmals auf die politische Agenda.

che genannt, in denen die Klimapolitik bisher am wenigsten Wirkung gezeigt hat: der Verkehrsbereich und die Energieeinsparung im Gebäudebereich.

Als Gründe für die Diskrepanz zwischen den anspruchsvollen Zielen und ihrer mangelnden Umsetzung wird zum einen der Querschnittscharakter der Klimapolitik und zum anderen die asymmetrischen Einflußmöglichkeiten der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen genannt. Diesen beiden Problembereichen soll daher im folgenden Kapitel nachgegangen werden. Im vierten Kapitel wird die klimapolitische Instrumentendiskussion in Deutschland beleuchtet, welche sich wie oben beschrieben auf die Frage konzentriert, ob Selbstverpflichtungen oder eine ökologische Steuerreform das geeignete Instrument zur Umsetzung der Reduktionsziele darstellen. Das fünfte Kapitel soll in einigen zusammenfassenden Schlußfolgerungen die Aussichten für die deutsche Klimapolitik bewerten.

3. UMSETZUNGSPROBLEME IN DER DEUTSCHEN KLIMAPOLITIK – EINE URSACHENANALYSE

3.1 Klimapolitik als Querschnittsaufgabe

Bei der Klimapolitik handelt es sich um eine klassische Querschnittsaufgabe der Verwaltung. Das für Fachaufgaben des Umweltschutzes zuständige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) ist für die Bewältigung des Klimaproblems in dem Sinne verantwortlich, daß es für die Festlegung der Reduktionsziele sowohl national als auch auf den internationalen Klimaverhandlungen zuständig ist. Über die Kompetenzen für die zur Umsetzung der Ziele erforderlichen Maßnahmen verfügen jedoch andere Ressorts; allen voran das Bundeswirtschaftsministerium (BMW), welches für Fragen der Energiepolitik maßgebend ist. Der Komplex Energieeinsparung im Gebäude- und Verkehrsbereich obliegt dem Bundesbauministerium (BMBau) und dem Bundesministerium für Verkehr (BMV). Soweit die Forschung und Entwicklung betroffen ist, liegt die Zuständigkeit beim Bundesforschungsministerium (BMBF). Landwirtschaftliche Maßnahmen des Klimaschutzes wie z.B. die Aufforstung fallen in den Kompetenzbereich des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BML). Das Bundesfinanzministerium (BMF) ist immer dann zuständig, wenn fiskalische Maßnahmen eingesetzt werden sollen.

Diese organisatorische Trennung von klimapolitischer Zielbestimmung und Umsetzung wird von nahezu allen Akteuren als ein schwerwiegendes Problem (nicht nur) der deutschen Klimapolitik bezeichnet. Der Vertreter eines Umweltverbandes stellt in diesem Zusammenhang fest:

„Das Problem für den Klimaschutz liegt darin, daß zumindest auf den internationalen Verhandlungen ein Umweltministerium federführend ist, das aber bei der nationalen Umsetzung sehr wenig mitzureden hat. Sie haben also das eine Ministerium, das verspricht, die anderen Ministerien sind für die Einhaltung der Versprechen zuständig. Diese Arbeitsteilung funktioniert schlecht.“ (Interview 4 v. 3.11.99)

Aber auch von seiten der Industrieverbände wird diese Arbeitsteilung kritisiert:

„Es wäre besser, wenn man die Klimapolitik nicht nur einem Ministerium – dem BMU – überlassen würde, sondern auch andere Ressorts an der Zielfestlegung beteiligen würde. Dann würde man sich nicht auf so unrealistische Ziele festlegen und das Ganze wäre nicht auf ein rein ökologisches Problem reduziert.“ (Interview 3 v. 3.11.99)

Der Unterschied zwischen Fach- und Querschnittsaufgaben liegt in der sogenannten Federführung⁴. Während die Wahrnehmung von Fachaufgaben mit der Federführung gekoppelt ist, liegt diese bei Querschnittsaufgaben nicht bei demjenigen Ressort, welches für das zu bewältigende Problem (in der Klimapolitik: der Treibhauseffekt) verantwortlich gemacht wird. Das federführende Ministerium ist allein berechtigt, Maßnahmen für den jeweiligen Bereich zu konzipieren und in die interministerielle Abstimmung zu bringen. Darüber hinaus werden bei „der ressortinternen Programmvorbereitung [...] die entscheidenden Weichen gestellt hinsichtlich der Problemdefinition und der Art der Problembewältigung“ (Müller 1990, S. 169). Das Umweltministerium kann Querschnittsaufgaben daher nur im Wege der interministeriellen Abstimmung beeinflussen. Dabei erfolgt aber selten eine grundlegende Überarbeitung des vorgelegten Vorschlags, sondern das BMU beschränkt sich darauf, negative Auswirkungen auf die Umwelt zu verhindern⁵.

Insgesamt sind die institutionellen Voraussetzungen für eine Beeinflussung von Querschnittsaufgaben wie der Klimapolitik seitens des BMU eher schwach (vgl. Loske 1997, S. 103). Das BMU ist ein relativ junges und kleines Ressort⁶, welches die geringste finanzielle und nach dem Bauministerium die geringste personelle Ausstattung aller klimapolitisch relevanten Ministerien hat (vgl. Böckem 1999, Tab. 7). Im Gegensatz beispielsweise zum BMWi erhält das Umweltministerium keine Unterstützung von ein-

⁴ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Müller (1990), S. 168f.

⁵ Scharpf (1972, S. 173-175) bezeichnet diesen Vorgang als „Negativkoordination“.

⁶ Das BMU wurde im Juni 1986 als Reaktion auf die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl gegründet. Zuvor lagen die umweltpolitischen Kompetenzen hauptsächlich beim Bundesinnenministerium.

flußreichen Verbänden. Und auch von seiten des Kanzleramtes wird die politische Position des BMU nicht gestärkt, weil dort das Arbeitslosigkeitsproblem an erster Stelle steht⁷. Zusammenfassend stellt Pehle (1998, S. 71) fest, daß das Gestaltungs- und Konfliktpotential des BMU in den ressortübergreifenden Verhandlungen unzureichend ist.

Zur Verbesserung der Bearbeitung ressortübergreifender Problemstellungen des Klimaschutzes wurde 1990 eine interministerielle Arbeitsgruppe, die „IMA CO₂-Reduktion“, unter der Gesamtfederführung des BMU gegründet. Es wurden fünf Arbeitskreise eingerichtet, die man der Federführung des jeweils fachlich primär zuständigen Ressorts unterstellte⁸. Aufgabe der IMA ist die Prüfung der Minderungspotentiale von CO₂- und anderen Treibhausgasemissionen sowie die Erarbeitung von Maßnahmen zu deren Ausschöpfung. Die Beurteilung der Arbeit, die die IMA bisher geleistet hat, fällt bei den Akteuren sehr unterschiedlich aus.

Die negative Bewertung der IMA stützt sich hauptsächlich darauf, daß zwar die Gesamtfederführung beim BMU liegt, die Zuständigkeit für die einzelnen Maßnahmen jedoch weiterhin bei den einzelnen Ressorts verortet ist und somit die konkrete Umsetzung nach wie vor von dem Willen der beteiligten Ministerien abhängt. In diesem Zusammenhang stellt Pehle (1998, S. 95) fest:

„Innerhalb der IMA CO₂-Reduktion wiederholte sich nicht nur das für das gängige Prozedere der Ressortabstimmung ermittelte Muster der Blockade umweltpolitischer Initiativen durch die betroffenen Fachressorts. Ihre Einrichtung verstärkte das umweltpolitische Dilemma letztlich sogar noch, weil das BMU infolge seiner Gesamtfederführung in die volle politische Verantwortung für die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung genommen wurde, ohne tatsächlichen Einfluß auf die konkrete Umsetzung der abstrakt beschlossenen Maßnahmen zu haben.“

Darüber hinaus werden auch Ressortegoismen und Territorialverhalten der Ministerialbeamten als Ursache für das Scheitern der IMA genannt:

„Die Idee einer interministeriellen Arbeitsgruppe war gut, und die verfolge ich noch immer, aber sie hat sich in der Praxis nicht bewährt. Die Ressortegoismen sind dermaßen gravierend. [...] Es ist eines der Kardinalprobleme der deutschen Klimapolitik, daß dieses Instrument nicht funktioniert.“ (Interview 1 v. 1.12.99)

„In der Regel identifiziert sich die höhere Beamtschaft, und die ist hier von Interesse, mit den Aufgaben des Hauses, in dem man wirkt. Ein Finanzministerialer wird sich also mit der Erzielung von Staatseinnahmen identifizieren [...] usw. Als erfolgreich wird der Beamte gelten, der die in

⁷ „Das Bundeskanzleramt müßte sich stärker als Koordinator in die Klimapolitik einbringen. Das geschieht aber nicht, weil Klimaschutz dort nicht Chefsache ist. Die neue Bundesregierung hat sich die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf die Fahnen geschrieben.“ (Interview v. 21.12.99)

⁸ Die Zuständigkeiten wurden wie folgt verteilt: AK I „Energieversorgung“: BMWi, AK II „Verkehr“: BMV, AK III „Gebäude“: BMBau, AK IV „Neue Technologien“: BMBF und AK V „Land- und Forstwirtschaft“: BML.

seinem Referenzsystem geltenden Anforderungen besonders gut erfüllt. Nicht honoriert wird dagegen das Einbringen von ‚sachfremden‘ Überlegungen, die die geltende Logik des jeweiligen Referenzsystems in Frage stellen.“ (Loske 1997, S. 104).

Ein weiteres Problem bei der Lösung von Querschnittsaufgaben mittels einer IMA stellt sich durch die Tatsache, daß die Personalhoheit bei den jeweiligen Ressorts und nicht bei einer zentralen Personalbehörde liegt (vgl. Müller 1990, S. 171). Die Mitarbeit in einer IMA erhöht dadurch nicht die Karrierechancen des Ministerialbeamten; dies gilt vor allem dann, wenn er aus Sicht seines Mutterressorts zu viele Konzessionen gemacht hat.

Auf der anderen Seite gibt es allerdings auch Stimmen, die eine positivere Beurteilung der IMA „CO₂-Reduktion“ vornehmen. Hier wird die Einsetzung einer interministeriellen Arbeitsgruppe als second-best optimale Lösung gesehen, da unter den gegebenen organisatorischen Voraussetzungen kein besserer Weg zur Bewältigung des Querschnittsproblems existiert.

„Die IMA hat es jedenfalls geschafft, das Thema politisch anzusiedeln und auch einen Mechanismus zu entwickeln, der die unterschiedlichen Ressortanliegen unter einen Hut bringt. Und die IMA hat es immerhin geschafft, eine anspruchsvolle Zielsetzung zu formulieren, maßgeblich zu sein für die Gestaltung der nationalen Klimapolitik. [...] Und ich glaube, anders können sie es auch nicht machen. Ich glaube nicht, daß die Leute gut beraten sind, die sagen, daß die IMA nicht so ein großer Erfolg gewesen ist.“ (Interview 3 v. 1.12.99)

Auch wenn der Einfluß des BMU auf die Politiken anderer Ressorts trotz der IMA gering ist, so wird zumindest ein Vorteil darin gesehen, daß die Gesamtfederführung es dem BMU ermöglicht, die beteiligten Ministerien zu einer Rechtfertigung ihrer Politiken unter ökologischen Gesichtspunkten zu zwingen⁹.

„Die IMA wirkt ständig als Stachel, jedenfalls vom Vorsitz her, als Stachel bei den anderen Ressorts, die ihre Aufgaben nicht unter Klimaschutzgesichtspunkten optimieren.“ (Interview 3 v. 1.12.99)

„Wenigstens haben die Mitarbeiter im Verkehrsministerium ein schlechtes Gewissen, wenn [...] sie in ihr Handeln Querschnittsthemen zu wenig einbeziehen.“ (Interview 1 v. 25.11.99)

Die Bildung einer interministeriellen Arbeitsgruppe ist nicht die einzige Möglichkeit, um eine Stärkung des Klimaschutzes als Querschnittspolitik zu erreichen. Müller (1990, S.167-174) zählt diesbezüglich verschiedene Strategien auf. So könnte die Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit des BMU mit Hilfe der öffentlichen Meinung und der Förderung des Umweltbewußtseins der Bürger verbessert werden. Die Erfolgsaussichten dieser Strategie wurden jedoch durch die Tatsache vermindert, daß die Wiedervereinigung

⁹ Pehle (1998, S. 98) bezeichnet dies als das „erfolgreiche Scheitern“ der IMA CO₂-Reduktion.

und die Anfang der neunziger Jahre eingesetzte Verlangsamung des Wirtschaftswachstums zu einem Prioritätenwechsel bei der deutschen Bevölkerung geführt haben:

„Die Umweltpolitik, die Klimaschutzpolitik steht nicht mehr gleichgewichtig zu anderen Politiken, sondern die Priorität liegt eindeutig auf Arbeitsplätzen und auf Wirtschaftswachstum. [...] Die Leute sehen die Arbeitslosigkeit und die Angst dominiert, den Arbeitsplatz zu verlieren. Das Umweltbewußtsein ist eigentlich immer relativ groß gewesen und geblieben, aber die Prioritäten haben sich verschoben.“ (Interview 1 v. 25.11.99)

Infolgedessen ist das öffentliche Interesse an dem Thema Klimapolitik stark zurückgegangen:

„Die Umweltpolitik hat in Deutschland in den letzten Jahren an Bedeutung verloren. [...] Auch das öffentliche Interesse und die Nachfrage der Medien hat sich gegenüber der Legislaturperiode 1990-1994 mit dem Höhepunkt 92 Rio unwahrscheinlich stark reduziert.“ (Interview 2 v. 25.11.99)

Eine organisatorische Verstärkung des Klimaschutzes könnte auch durch sogenannte Spiegelreferate erreicht werden. Darunter versteht man ministerielle Arbeitseinheiten, die mit einem Arbeitsbereich betraut sind, der in der Federführung eines anderen Ressorts liegt. Derartige Spiegelreferate im BMU (beispielsweise für Energie- und Verkehrspolitik) könnten klimarelevante Aktivitäten in anderen Ressorts beobachten und auf diese Weise klimaschädliche Entwicklungen frühzeitig erkennen. (vgl. Müller 1986, S. 529). Den bisherigen Verzicht auf eine systematische Verankerung von Spiegelreferaten im BMU erklärt Müller (1990, S. 171) damit, „daß der Umweltminister zögert, durch eine offensive institutionelle Verankerung seines Querschnittsanspruchs neue zusätzliche Konfliktflächen zu schaffen.“¹⁰ In den Verursacherressorts existieren dagegen Referate für Umweltfragen, von denen man sich ebenfalls eine Stärkung des Klimaschutzgedankens in diesen Ministerien verspricht:

„Es ist wichtig, daß in den Ministerien selber die Klimaschutz- und Umweltschutzabteilungen gestärkt werden. [...] Das wäre meiner Meinung nach der richtige Weg. Ich glaube, daß es nicht gut ist, wenn das Umweltministerium in die anderen Ministerien zu stark reinwirkt, das funktioniert nicht und ist auch nicht gut.“ (Interview 1 v. 25.11.99)

Die bisherige Erfahrung mit diesen Spiegelreferaten in den Verursacherressorts zeigt jedoch, daß dadurch keine Vorteile für die Klimapolitik erwartet werden können. Pehle (1998, S. 82-88) hat in seinen Interviews festgestellt, daß die Mitarbeiter dieser Referate prinzipiell ihre jeweilige Hausmeinung vertreten und daher eher auf die Kontrolle der Umweltpolitik und weniger auf deren Unterstützung im eigenen Ressort ausgerichtet

¹⁰ Es gibt im BMU zwar Bereichszuständigkeiten z.B. für Umwelt und Energie, aber die jeweiligen Referate sind gleichzeitig auch noch für andere Aufgaben zuständig, so daß keine ausreichenden Kapazitäten vorhanden sind.

sind. Dies erkennt man auch an der von Industrieseite gestellten Forderung, diese Spiegelreferate im BMWi zu stärken:

„Im Wirtschaftsministerium sind, glaube ich, 1,5 Mitarbeiter für die Klimapolitik zuständig, von 1700 die das Wirtschaftsministerium hat. Das halte ich eindeutig für viel zu wenig.“ (Interview 3 v. 3.11.99)

Abschließend kann festgestellt werden, daß der Querschnittscharakter eines der Kardinalprobleme der deutschen Klimapolitik darstellt. Die Bewältigung dieses Problems mit Hilfe einer interministeriellen Arbeitsgruppe mag zwar als second-best Lösung angesehen werden, nichtsdestotrotz stellt die mangelnde Integration des Klimaschutzgedankens in die Verursacherressorts weiterhin eine der Hauptursachen für die Umsetzungsprobleme in der deutschen Klimapolitik dar. Hinzu kommt, daß das BMWi traditionell stärker dem Einfluß von Interessengruppen ausgesetzt ist, wodurch das Konfliktpotential mit dem BMU noch verstärkt wird. Auf die Rolle von Wirtschafts- und Umweltverbänden soll daher im nächsten Kapitel eingegangen werden.

3.2 Die Rolle organisierter Interessen in der deutschen Klimapolitik

Sowohl in der politikwissenschaftlichen als auch in der polit-ökonomischen Theorie wird oftmals die Hypothese von der Asymmetrie der Interessenvertretung in der Umweltpolitik aufgestellt (vgl. Gawel/Schneider 1996, S. 11-15, Rey 1990, S. 140-144). Diese besagt, daß die Gegner klimapolitischer Maßnahmen - zu welchen in der Regel die Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften gezählt werden - einen größeren Einfluß auf politische Entscheidungen ausüben können als die Befürworter in Form von Umweltorganisationen und Verbänden der wirtschaftlichen Profiteure des Klimaschutzes¹¹. Dies wird von den befragten Akteuren als ein immanentes Problem des mit der Umwelt- bzw. Klimapolitik einhergehenden Strukturwandels gesehen:

„Es ist das Grundkennzeichen jedweder Form von Strukturwandel, daß die Verlierer im Gegensatz zu den Gewinnern namentlich identifizierbar sind. Wer also mobilisiert, das sind die Verlierer. Wer nicht mobilisiert, weil er nicht namentlich bekannt ist, das sind die Gewinner.“ (Interview 4 v. 3.11.99)

Die Ursachen für dieses Ungleichgewicht in der Artikulation von Interessen sind äußerst vielfältig. Aus der Literatur kommt vor allem das Argument der mangelnden Organisations- und Konfliktfähigkeit der Umweltverbände. Nach Olson (1965) weisen

¹¹ Pehle (1998, S. 182) hat in einer Umfrage festgestellt, daß nur 24 % der befragten Mitarbeiter des BMU der Meinung sind, daß sich der Einfluß von Verursacher- und Umweltinteressen im Gleichgewicht befindet. In der Abteilung für Chemikalienrecht halten knapp 81 % der Befragten die Verursacherinteressen für dominierend.

kleine, homogene Gruppen die größte Organisationsfähigkeit auf. Auf Klimaschützer trifft dieses Kriterium nicht zu, weil die gesamte Bevölkerung vom Klimawandel negativ betroffen ist. Auch die wirtschaftlichen Profiteure des Klimaschutzes sind durch eine atomistische Struktur mit einer zersplitterten Vielzahl von unterschiedlichen Betrieben gekennzeichnet (vgl. Loske 1997, S. 105). Dagegen handelt es sich bei den Verursacherinteressen um Branchen mit meist hohem Konzentrationsgrad, die klar definierte und einheitliche Zielvorstellungen haben. Auch die Gewerkschaften weisen in den Industriesektoren den höchsten Organisationsgrad auf¹². Einer der Befragten beschreibt diese Situation wie folgt:

„Wenn Sie sich das Beispiel erneuerbare Energien nehmen, [...]. Das sind alles kleine, dezentrale, zum Teil auch Dienstleistungsarbeitsplätze, die haben eben auf den politischen Prozeß einer zentralisierten Demokratie wenig Einfluß. Die Arbeitsplätze in den zentralisierten, fossilen und atomaren Energieindustrien befinden sich in ein paar identifizierbaren Großkonzernen. Diese sind 100% gewerkschaftlich organisiert, im Gegensatz zu den kleinen Betrieben, wo fast niemand in der Gewerkschaft ist. Daß diese Bereiche mehr Durchschlagskraft haben, liegt auf der Hand.“ (Interview 4 v. 3.11.99)

Eine Interessengruppe ist konfliktfähig, wenn sie „genügend Ressourcen aufweist, um ihre Interessen durch Einschüchterung des politischen Systems durchzusetzen“ (vgl. Rey 1990, S. 24). Die in Wirtschaftsverbänden zusammengeschlossenen Unternehmen verfügen über Marktmacht und können insbesondere mit Arbeitsplatzverlusten drohen:

„Durch die hohe Arbeitslosigkeit können sich Arbeitsmarktinteressen momentan sehr gut Gehör verschaffen. Jeder, der das Arbeitsplatzargument auf seiner Seite hat, hat zur Zeit einen großen Einfluß auf die Politik. [...] Manchmal wird das Arbeitsplatzargument aber auch mißbraucht.“ (Interview v. 21.12.99)

Die Umweltverbände haben dem außer Appellen und Warnungen vor den Gefahren des Klimawandels kaum etwas entgegen zu setzen (vgl. Rey 1990, S. 124). Dies wird auch von einem Vertreter des BMU so gesehen:

„[...] Das hängt wahrscheinlich damit zusammen, daß die eine Interessengruppe eine gewaltige wirtschaftliche und politische Macht hat, und die andere ist ohnmächtig und kann nur mit Ängsten operieren, während der VCI beides kann, Ängste schüren, aber eben auch Wirtschaftliches bewegen.“ (Interview BMU, zitiert nach Pehle 1998, S. 189)

Neben der Organisations- und Konfliktfähigkeit ist auch die unterschiedliche Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen eine wesentliche Ursache für die Asymmetrie der Interessenvertretung. Hierzu stellt ein Umweltlobbyist fest:

¹² Der Organisationsgrad von Gewerkschaften, die energieintensive Industrien vertreten, liegt im Schnitt bei über 50 %. Dagegen sind im Dienstleistungsbereich nur durchschnittlich 10 % der Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert. Vgl. Fitzenberger (1998), Tab. 14.

„Also es ist nicht so, daß es vom Grundsatz her nicht möglich für uns wäre, Einfluß auszuüben. Aber wir sind natürlich allein schon vom Finanziellen her um Größenordnungen schwächer, natürlich auch was die Personalausstattung angeht.“ (Interview v. 4.11.99)

Als weiterer Punkt wird in der Literatur auf die Notwendigkeit des Aufbaus einer Infrastruktur und der Nutzung von Einflußkanälen für die Durchsetzungsfähigkeit von Interessen hingewiesen. Umweltorganisationen und insbesondere die Vertretungen der Klimaschutzindustrie sind relativ junge Verbände, deren Strukturen und Politiknetzwerke sich noch im Aufbau befinden. Hinzu kommt als weiteres Hindernis, daß „die Einflußchancen der Verbände auch von der organisatorischen Verankerung des Umweltthemas innerhalb der Ministerialbürokratie abhängen“ (Schenkluhn 1990, S. 136). Denn ein Verband muß eine tragfähige klientelistische Beziehung zu „seinem“ Ministerium unterhalten, wenn er einen kontinuierlichen Einfluß ausüben will. Durch die bis 1986 bestandene Aufteilung der umweltpolitischen Kompetenzen auf mehrere Ministerien wurde der Auf- und Ausbau derartiger Einflußkanäle behindert und die Umweltverbände somit bei ihrer Interessenvertretung benachteiligt (vgl. Schenkluhn 1990, S. 136f.). So wird auch jetzt noch von den Befragten zugegeben, daß „die Kommunikation zwischen den Ministerien und den Umweltverbänden verbessert werden könnte“ (Interview v. 27.12.99).

Die Interessen der Wirtschaft werden dagegen durch das BMWi mit Nachdruck vertreten und finden zumeist Eingang in die interministerielle Programmabstimmung. Insbesondere dem Verband der chemischen Industrie (VCI), welcher aufgrund seiner energieintensiven Produktion als vehementer Gegner der Klimapolitik anzusehen ist, wird von den Ministerialbeamten ein erfolgreiches Lobbying bescheinigt, dessen häufig „über das Wirtschaftsministerium oder direkt das Kanzleramt“ vermittelter Druck zuweilen „unsäglich“ sei (Interview BMU, zitiert nach Pehle 1998, S. 178). Dieses Übergewicht der Wirtschaftsverbände in der interministeriellen Vorbereitung klimapolitischer Initiativen kann auch durch die Beteiligung der Umweltverbände an den parlamentarischen Beratungen im Rahmen der offiziellen Verbändeanhörung nicht mehr ausgeglichen werden (vgl. Pehle 1998, S. 193).

Eine weitere Ursache für die einseitige Verflechtung zwischen den Verbänden und dem politisch-administrativen System ist darin zu finden, daß die Interessengruppen als Informationslieferanten für die politischen Entscheidungsträger fungieren¹³. Die Flut von verschiedenen Informationen macht es für den Ministerialbeamten bzw. Politiker aller-

¹³ Nach Bernholz (1977, S. 412) verfügen Interessengruppen über ein „Quasi-Monopol an Informationen“, welches sie zum Tausch gegen Begünstigungen von seiten der Regierung einsetzen.

dings schwierig, verlässliche von unseriösen Daten zu trennen. Dies begünstigt wiederum die Industrieverbände, wie die folgende Aussage zeigt:

„Diese Überzeugungsarbeit ist eine sehr harte und schwere Arbeit, weil die Politiker überhäuft sind mit Informationen. [...] Sie hören im Grunde nur noch auf Leute, die sie sowieso schon kennen und denen sie vertrauen. Und das ist im konservativen Spektrum eben die Energiewirtschaft. Denen vertrauen sie, weil die früher immer alles ordentlich gemacht haben. Und bei der SPD gibt es ja auch sehr starke Verknüpfungen mit der Energiewirtschaft. [...] Die haben einfach Vertrauen zu ihren alten Freunden. Daher ist es wahnsinnig schwierig, an die heranzukommen.“ (Interview v. 1.11.99)

Von seiten des politisch-administrativen Systems wird dagegen bemängelt, daß es den Umweltverbänden an wissenschaftlichem Sachverstand fehle. Es wird ihnen vorgeworfen, daß sie mit politisch nicht durchsetzbaren Forderungen operieren, die fachlich nicht ausreichend begründet werden. Dies kommt auch in folgendem Zitat zum Ausdruck:

„Nur leider ist es so, daß die Umweltverbände im Vergleich zu den Wirtschaftsverbänden keine sehr starke Rolle spielen. [...] weil sie ihre Forderungen, die sie da einbringen, in der Regel fachlich nicht untermauern können. [...] Ich kann nicht mit unzureichenden Argumenten Politik machen, aber das passiert leider sehr häufig mit Umweltverbänden.“ (Interview BMU, zitiert nach Pehle 1998, S. 174).

Auch Hucke (1990, S. 396f.) stellt in diesem Zusammenhang fest, daß die Ungleichverteilung des Expertenwissens über die Interessengruppen dazu führt, daß die auf Expertenebene dominierenden wirtschaftlichen Interessen sich einseitig durchsetzen können.

Die zu Beginn des Kapitels beschriebene Grundstruktur der Begünstigung wirtschaftlicher Interessen ist allerdings Erosionserscheinungen ausgesetzt. Nach Loske (1997, S. 107) ist ein Aufbrechen der Scheinhomogenität der von den großen Industrieverbänden (wie z.B. dem BDI) vertretenen Interessen zu beobachten. Die Gewinnerbranchen des ökologischen Strukturwandels haben damit begonnen, eigene Interessenvertretungen wie z.B. BAUM und UnternehmensGrün aufzubauen¹⁴. Diese Aufkündigung des Industriekonsens zeigt sich insbesondere im klimapolitischen Bereich, wo die wirtschaftlichen Auswirkungen der angestrebten Maßnahmen sehr vielfältig sind und es dementsprechend eine differenzierte Struktur von Verlierern und Gewinnern des Klimaschutzes gibt:

¹⁴ „Wir haben jetzt auch teilweise Entwicklungen, daß sich neue Verbände gründen, alte Interessengruppen sich ausgliedern aus dem BDI, weil der nicht mehr ihre Interessen vertritt. [...] Die sagen, daß der BDI nicht mehr das Interesse ihrer Industrie vertritt, sondern daß er ganz stark verhandelt ist mit der gesamten Energiewirtschaft, Stromwirtschaft und ähnliches. Und diese Großkonzerne, die auch dank ihrer Beiträge einfach dominieren, setzen überall ihre Interessen durch.“ (Interview 1 v. 1.12.99)

„Es gibt nicht mehr ‚die deutsche Wirtschaft‘, d.h. der Konflikt besteht nicht mehr zwischen den Wirtschaftsinteressen und den Umweltinteressen, sondern zwischen der modernen Wirtschaft und der Umwelt auf der einen Seite und der sklerotischen Wirtschaft – d.h. insbesondere Kohle und Energieversorger – auf der anderen Seite.“ (Interview 1 v. 2.12.99)

Dieser Wandlungsprozeß ist insofern für den Klimaschutz vorteilhaft, als damit auch wirtschaftliche Stimmen lauter werden, die sich für verstärkte klimapolitische Maßnahmen einsetzen:

„Es ist generell schon so, daß auch kleine Wirtschaftsverbände sich im Moment sehr leicht Gehör verschaffen. [...] Was den Lobby-Einfluß angeht, gibt es den positiven Effekt, daß dadurch, daß sich im Bereich regenerative Energien einiges getan hat, auch die wirtschaftlichen Stimmen stärker werden.“ (Interview v. 4.11.99)

Einflußgewinne konnten unter den wirtschaftlichen Profiteuren des Klimaschutzes vor allem die Vertreter der erneuerbaren Energien verzeichnen. Insbesondere die Lobbyisten der Windenergie konnten schon Erfolge bei politischen Entscheidungen erzielen¹⁵. Dies wird allerdings von einigen der Befragten auch kritisch gesehen, weil die Dominanz der erneuerbaren Energien gegenüber den Vertretern des rationellen Energieeinsatzes (z.B. Kraft-Wärme-Kopplung) zu einer Polarisierung der Klimaschutzdiskussion auf einen strategischen Ansatzpunkt zur CO₂-Reduktion führt, der alleine in absehbarer Zeit aber nicht die Lösung des Gesamtproblems darstellen kann:

„Die erneuerbaren Energien haben eine relativ gute Lobby, da kann man nicht meckern, fast eine zu gute. Diese Leute gaukeln den Menschen vor, es wäre so einfach, Atomkraftwerke abzuschalten und die Photovoltaik anzuschalten. Damit laufen sie einfach in die falsche Richtung. [...] Das sind dann Wunschvorstellungen, die daher kommen, daß man den erneuerbaren Energien eine zu große Bedeutung beimißt.“ (Interview 1 v. 1.12.99)

Nichtsdestotrotz dominieren diejenigen Branchen, die von Klimaschutzmaßnahmen besonders belastet werden, weiterhin den politischen Entscheidungsprozeß in Deutschland. Insbesondere im Bereich der Energieversorgung ist die Einflußnahme auf Richtungsentscheidungen in der Energiepolitik enorm stark. Mez (1999, S. 9) bezeichnet die Elektrizitätswirtschaft als die einflußreichste Unternehmensgruppe in Deutschland. Dies wird auch von dem folgenden Befragten so gesehen:

„Wir haben traditionell eine ganz enge Verflechtung zwischen Energie, Kohle und Staat. [...] Das sind große Machtkartelle, die zum Bundeskanzler egal welcher Couleur den direkten Zugang haben, über alle Abgeordneten u.s.w.. [...] Und das hat außerordentlich negative Auswirkungen, nicht nur auf den Umweltschutz, sondern auf die ganze Entwicklung in unserem Land.“ (Interview 1 v. 1.12.99)

Nach Mez (1999, S. 9) beruht die Machtposition der Energieversorgungsunternehmen zum einen auf ihrer ökonomischen Potenz und zum anderen auf strukturellen Defiziten

¹⁵ Nach Michaelowa (1998, S. 22) wäre die Aufrechterhaltung des Stromeinspeisungsgesetzes ohne die Aktivitäten des Deutschen Windenergieverbandes nicht denkbar gewesen.

des Staates im energiepolitischen Bereich. Damit ist die unzureichende öffentliche Steuerung und Kontrolle der Energiewirtschaft sowie personelle Verflechtungen zwischen staatlichen Instanzen und den Energieversorgungsunternehmen gemeint. Diese Machtposition der Energiewirtschaft wird allerdings im Zuge der Energiemarktliberalisierung ins Wanken geraten und der resultierende Einflußverlust könnte dem Klimaschutz zu Gute kommen¹⁶.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die asymmetrischen Einflußmöglichkeiten von wirtschaftlichen und ökologischen Interessen ein wesentliches Hindernis in der deutschen Klimaschutzpolitik darstellen. Diese Grundstruktur ist indes Erosionserscheinungen ausgesetzt, wodurch sich die politisch-institutionellen Bedingungen der Interessensdurchsetzung allmählich verändern¹⁷. Es bleibt abzuwarten, ob die neuen Allianzen zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Gewinnerbranchen des Klimaschutzes und den ökologischen Interessen der Umweltbewegung in Zukunft ein relevantes Gegengewicht zu den Verliererbranchen des klimapolitisch notwendigen Strukturwandels darstellen können.

4. ZUR KLIMAPOLITISCHEN INSTRUMENTENDISKUSSION

Ökonomen fordern seit langem den Einsatz marktorientierter Instrumente im Umweltschutz. Diese Politikempfehlung zur Lösung von Umweltproblemen findet in der praktischen Umweltpolitik jedoch kaum Beachtung. Hier dominieren weiterhin ordnungsrechtliche Maßnahmen gegenüber anreizorientierten Steuer- und Zertifikatslösungen. In der polit-ökonomischen Literatur beschäftigen sich zahlreiche Beiträge mit dem Versuch, dieses Phänomen mittels der individuellen Interessenlagen der umweltpolitischen Akteure zu erklären¹⁸. Danach stellen die gesamtwirtschaftlich ineffizienten Auflagen aus einzelwirtschaftlicher und ökologischer Perspektive die attraktivste Alternative dar. Auch im politisch-administrativ System sind marktwirtschaftliche Instrumente mit individuellen Nachteilen für die einzelnen Akteure verbunden.

¹⁶ Mez (1999, S. 17) stellt jedoch fest, daß in Deutschland keine „Revolution auf dem Stromsektor erwartet [werden kann, Anm. d. Verf.], da die Machtposition der EVU auf vielfältige Weise abgesichert ist“.

¹⁷ Auch Michaelowa (2000) hat in einer Studie zum Einfluß von Interessengruppen auf die Klimapolitik der Europäischen Union festgestellt, daß die Bedeutung emissionsintensiver Industrien abgenommen hat, während die wirtschaftlichen Profiteure des Klimaschutzes an Bedeutung gewonnen haben.

¹⁸ Vgl. anstatt vieler Keohane/Revesz/Stavins (1997) und Schneider/Volkert (1997).

Diese Instrumentendiskussion hat in der Klimapolitik allerdings einen neuen Fokus bekommen. Die Klimapolitik unterscheidet sich von der Umweltpolitik dadurch, daß in geringerem Maße eindeutige Kausalitäten oder klare Ursache-Wirkungs-Beziehungen hergestellt werden können. Darüber hinaus findet ein Element der traditionellen Umweltpolitik in der Klimapolitik keine Anwendung: mit nachsorgenden end-of-pipe-Technologien können die CO₂-Emissionen nicht verringert werden; deren Vermeidung ist nur durch eine Minderverbrennung fossiler Energieträger zu erreichen (vgl. Loske 1997, S. 67ff.). Somit erscheint das Ordnungsrecht nicht mehr als das geeignete Instrumentarium, um die klimapolitischen Ziele zu erreichen. Vielmehr bedarf es einer vorsorgenden Klimapolitik, welche sich nur durch neue, innovative Instrumente verwirklichen läßt:

„Ich glaube, wir sind in der Umweltpolitik in Deutschland in einer Phase, wo es nicht mehr nur um Gefahrenabwehr geht, sondern wo es im Grunde nur noch um Vorsorge des nachhaltigen Umweltschutzes geht. [...] Und den können Sie eben nicht mehr mit der alten Umweltpolitik – wir erlassen Gesetze, Verordnungen – realisieren. [...] Und deshalb muß man sich überlegen, wenn das so ist, daß wir uns im Grunde nur noch im vorsorgenden oder nachhaltigen Umweltschutz befinden, so hat das Konsequenzen. Sie müssen ihn anders gestalten. Wir müssen Anreize für Unternehmen schaffen, etwas mehr zu tun, als die jetzige Rechtsgrundlage. Und das können Sie nur tun, indem Sie sagen: Wir machen den Umweltschutz effizienter als in der Vergangenheit.“ (Interview 2 v. 3.11.99)

Hinsichtlich dieser Notwendigkeit neuartiger Instrumente im Klimaschutz (als Ergänzung zum Ordnungsrecht) besteht weitgehend Einigkeit unter allen befragten Akteuren. Die Meinungen gehen jedoch darüber auseinander, wie diese innovativen Maßnahmen aussehen sollten. Die klimapolitische Instrumentendiskussion hat sich dabei auf die Frage fokussiert, ob Selbstverpflichtungserklärungen (SVE) oder eine ökologische Steuerreform (ÖSR) das geeignete Mittel zur Umsetzung der Reduktionsziele darstellen.

Auf seiten der Verursacherinteressen ist eine klare Präferenz für SVE vorhanden¹⁹. Die deutsche Wirtschaft hat am 1. März 1995 ihre erste Erklärung zur Klimavorsorge vorgelegt, in der sich 14 Industrieverbände bereit erklärt haben, „auf freiwilliger Basis [...] besondere Anstrengungen zu unternehmen, ihre spezifischen CO₂-Emissionen bzw. den spezifischen Energieverbrauch bis zum Jahr 2005 (Basis 1987) um bis zu 20% zu verringern“ (BDI 1995, S.2). Am 27. März 1996 wurde eine aktualisierte Fassung dieser Erklärung vorgelegt, die ein konkretes spezifisches Reduktionsziel von 20% bis 2005 gegenüber dem Basisjahr 1990 vorsieht und fünf weitere Verbände umfaßt (vgl. BDI

¹⁹ Vgl. BDI (1997), S. 52-54, VCI (1999) und die Einzelstellungnahmen von Verbänden in VIK (1995), S. 58-106.

1996). Zur Kontrolle dieser Verpflichtung hat die Industrie ein Monitoring durch das RWI als unabhängige Instanz akzeptiert.

Den besonderen Vorteil dieses Instruments sieht die Wirtschaft in der damit verbundenen Flexibilität und Eigenkontrolle anstelle dirigistischer Staatseingriffe bei ordnungsrechtlichen oder fiskalischen Maßnahmen:

„Ich glaube, das ist moderne Umweltpolitik, wo es den Unternehmen alleine und eigenverantwortlich überlassen bleibt, wie sie das dann im Einzelnen umzusetzen haben. Um Gottes Willen kein detailliertes Regelungswerk mit Grenzwerten. Das ist kontraproduktiv, Bürokratismus und mittelstandsfeindlich.“ (Interview 2 v. 3.11.99)

„Und der Hauptvorteil der freiwilligen Selbstverpflichtung ist ihre Flexibilität, was ich vorher gesagt habe, man vereinbart ein Ziel, aber wie man da hinkommt, das bleibt denen überlassen, die es letztlich erreichen müssen.“ (Interview 3 v. 3.11.99)

Die Verursacherverbände sind der Meinung, daß auf diese Weise Klimaschutzmaßnahmen dort angesetzt werden, wo sie am günstigsten sind und die größten Erfolge erzielen. Zudem vermeiden SVE zusätzliche Belastungen, wie sie z.B. bei fiskalischen Maßnahmen durch die Besteuerung der Restemission entstehen. Diesbezüglich wird die Ansicht vertreten, „daß es viel sinnvoller ist, der Wirtschaft das Geld zu lassen, damit sie in umweltfreundliche Technologien investieren kann, als es abzuschöpfen“ (Interview 2 v. 3.11.99).

Im Gegenzug zu einer SVE erwartet die Wirtschaft die Aussetzung anderer staatlicher Regelungsvorhaben. So hat die Bundesregierung als Reaktion auf die Erklärung zur Klimavorsorge die Wärmenutzungsverordnung ausgesetzt und ihren Verzicht auf nationale fiskalische Maßnahmen im Klimaschutz ausgesprochen. SVE beruhen also auf der Logik des Tausches (vgl. Pehle 1998, S. 156f.). Getauscht wird die freiwillige Durchführung von Maßnahmen z.B. zur Emissionsreduktion gegen den (vorläufigen) Verzicht auf staatliche Interventionen. Insofern ist der Begriff „freiwillige“ Selbstverpflichtung nicht ganz zutreffend, da es sich vielmehr um „eine Kombination von Carrot and Sticks“ handelt (Interview 3 v. 1.12.99):

„Ich würde mich nicht so festhalten an dem Begriff Freiwilligkeit, was heißt schon freiwillig. [...] Es ist natürlich, wenn man ehrlich ist, eine Ausweichreaktion auf irgendwelche Androhungen.“ (Interview 3 v. 3.11.99)

Die Aufgabe des Staates bei einer SVE besteht also in der glaubhaften Androhung einer bei Nichterfüllung anstehenden Staatsintervention (vgl. Pehle 1998, S. 156). An dieser Stelle setzt eine Kritik an der Klimavorsorgeerklärung der deutschen Wirtschaft an, bei der eine glaubhafte Sanktion für den Fall, daß die selbst gesetzten Ziele nicht erreicht werden, fehlt:

„Also ich bin nicht grundsätzlich gegen freiwillige Vereinbarungen, aber die müssen dann Zwischenschritte haben, Kontrollen und Sanktionen androhen, oder jedenfalls so, daß man etwas in der Hinterhand hat. [...] Man muß ein Drohpotential aufbauen.“ (Interview 1 v. 25.11.99)

Die weitere Kritik an der deutschen SVE bezieht sich darauf, daß nicht alle Verbände und keine unorganisierten Unternehmen an der Erklärung teilnehmen²⁰. Außerdem sind die Reduktionsziele zu wenig anspruchsvoll und knüpfen an den spezifischen anstelle absoluter Emissionen an. Darüber hinaus ist es schwierig zu überprüfen, ob die angestrebten Reduktionen tatsächlich eine besondere Anstrengung für den Klimaschutz darstellen oder auch im business-as-usual-Fall erreicht worden wären²¹. Eine Lösung des Problems könnte darin liegen, daß auch die Umweltverbände an den vorbereitenden Diskussionen zu einer SVE beteiligt werden (vgl. NABU 1997, S. 6f.). Dies fordert auch Pehle (1998, S. 163), denn wenn mit Hilfe des Kooperationsprinzips versucht werden soll, „konfliktorisch einander gegenüberstehende Interessen zu versöhnen, dann müßten sich in den umweltpolitischen Verhandlungssystemen [...] nicht nur die Vertreter von Staat – sprich Regierung – und Wirtschaftsverbänden, sondern auch von Umweltorganisationen finden.“

Im Gegensatz zur Wirtschaft bevorzugen die Umweltverbände und auch Teile des politisch-administrativen Systems eine ÖSR als Instrument zur Umsetzung der Reduktionsziele. Die Umweltorganisationen haben in zahlreichen Positionspapieren die Einführung einer Energiebesteuerung bei Verwendung des Aufkommens zur Senkung der Lohnnebenkosten gefordert²². Sie befürworten auch eine teilweise Verausgabung der Ökosteuereinnahmen für Fördermaßnahmen im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Im Gesetz zum Einstieg in eine ÖSR wurde im Frühjahr 1999 eine Erhöhung der Mineralölsteuer und die Einführung einer Stromsteuer beschlossen, wobei das Aufkommen zur Senkung der Rentenversicherungsbeiträge verwendet werden soll (vgl. Bundesregierung 1999).

Die Verfechter einer ÖSR unterteilen sich in zwei Gruppen mit jeweils unterschiedlicher Motivation. Zum einen gibt es Befürworter, für die das ökologische Ziel im Vordergrund steht, und die die Rückerstattung des Aufkommens unterstützen, um dadurch

20 Die Trittbrettfahrerproblematik ist eines der Haupthindernisse einer effizienten Umsetzung der SVE als klimapolitisches Instrument. Vgl. Rennings/Brockmann/Bergmann (1999), S. 196.

21 Mehrere Studien kommen zu dem Ergebnis, daß bereits im Trendfall eine stärkere spezifische Energieverbrauchsminderung zu erwarten ist, als sie von der Industrie in ihrer Klimavorsorgeerklärung angeboten wurde. Vgl. DIW (1995), S. 279-282, Fishedick et. al. (1995), S. 10-13 und Kristof et. al. (1997) S. 7f.

22 Vgl. die Stellungnahmen in BUND (1995), NABU (1995), DNR (1997).

die Akzeptanz von Umweltsteuern in der Bevölkerung zu erhöhen. Diese kommen meist aus der Reihe der Umweltverbände und -politiker:

„Wir haben eigentlich die Lohnnebenkostensenkung favorisiert, um leichter Zustimmung zu erhalten. Es war ja nicht nur das wirtschaftspolitische Argument, sondern es war auch ein politisches Argument, zu sagen: Mit der strikten Aufkommensneutralität und mit dem Argument Arbeitskosten senken, damit bekommen wir mehr politische Zustimmung.“ (Interview v. 4.11.99)

Zum anderen gibt es die Anhänger einer ÖSR, für die das arbeitsmarktpolitische Ziel im Vordergrund steht, und die die Ökosteuer befürworten, weil sie ein Finanzierungsinstrument brauchen. Hierzu gehören meist die Gewerkschaften und nicht-umweltpolitische Akteure des politisch-administrativen Systems:

„Unsere Vorgaben sind arbeitsmarktpolitisch: Senkung der Lohnnebenkosten. Das ist eine Vorgabe, und das muß erreicht werden durch eine Steuer, die allen sonstigen politischen Rücksichten irgendwie Rechnung trägt.“ (Interview 1 v. 3.11.99)

Man kann die ÖSR in Deutschland daher als Ergebnis eines Logrolling zwischen diesen zwei Gruppen interpretieren²³. Beide Politiken wären getrennt voneinander nicht durchsetzbar gewesen, wohingegen die ÖSR als Abstimmungspaket gute Durchsetzungschancen im politischen Prozeß hatte. Ein Interviewpartner beschreibt diesen Sachverhalt wie folgt:

„Wenn Sie die Umweltpolitiker fragen, für die stand das Umweltziel im Vordergrund. Aber wenn Sie die Sozialpolitiker fragen, die werden etwas anderes sagen, für die stand die andere Seite im Vordergrund. Und eigentlich kann man es nicht trennen, weil man ja eine Akzeptanz dafür braucht.“ (Interview 1 v. 25.11.99)

Die ÖSR ist in Deutschland auch deswegen politisch durchsetzbar gewesen, weil sie eine „Öko-Fiskal-Illusion“ (Schneider 1999, S. 26) in dem Sinne bewirkt, daß sie durch ihr vermeintliches Umweltziel Akzeptanz bei der umweltbewußten Bevölkerung erzeugt, tatsächlich aber nur einen geringen Lenkungseffekt erzielt und somit ein stabiles Aufkommen produziert, welches wählerwirksam zurückerstattet werden kann²⁴. Dies wird von den Gegnern einer ÖSR allerdings sehr negativ gesehen. Sie bezeichnen die Ökosteuer als ein reines Abkassierinstrument, dessen ökologische Zielsetzung nur verschleiern soll, daß es tatsächlich um die Erzielung von Steuereinnahmen geht. Dies kommt in der folgenden Kritik zum Ausdruck:

²³ Sie wurde von einem der befragten Akteure als „typisches Rot-Grünes Projekt“ bezeichnet (Interview 1 v. 2.12.99).

²⁴ Auch Kirchgässner (1993, S. 165-168) hat festgestellt, daß die umweltpolitische Motivation der Mineralölsteuer von den Bürgern weitgehend akzeptiert wird, obwohl von ihr tatsächlich nur eine geringe Lenkungswirkung ausgeht und sie dementsprechend ein hohes Aufkommen generiert.

„Es geht um Einnahmen, die eine spezielle Verwendung haben sollen. Das ist ein stark fiskalpolitisches Interesse und die Umwelt ist in dem Kontext doch eher ein Deckmäntelchen, um es durchsetzen zu können.“ (Interview v. 26.10.99)

In ihrer weiteren Kritik an der ÖSR verfolgen alle Wirtschaftsverbände die gleiche Argumentationslinie, die sich in sämtlichen Stellungnahmen wiederfindet²⁵. Danach haben die Unternehmen aufgrund der jetzt schon hohen Energiekosten in Deutschland ihre Energieeinsparpotentiale schon ausgeschöpft, so daß eine Vermeidung der Steuerzahlung als technisch unmöglich dargestellt wird. Somit werden Unternehmen Mittel für notwendige Klimaschutzinvestitionen entzogen. Letztendlich werden die Unternehmen in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt, was zu Standortverlagerungen und Schließung von ganzen Industriezweigen führt. Damit sind nach Ansicht der Verursacherverbände nicht nur negative gesamtwirtschaftliche Folgen verbunden. Auch die globalen Emissionen werden zunehmen, weil die Produktion dann an ausländischen Standorten mit geringeren Umweltstandards stattfindet.

Daraus leiten die Wirtschaftsverbände zum Teil die Forderung ab, auf eine ÖSR gänzlich zu verzichten. Anstatt dessen sollten die zwei Ziele – Verbesserung der Umweltqualität und Senkung der Arbeitslosigkeit – mit zwei verschiedenen Instrumenten umgesetzt werden:

„Ich würde Klimaschutz nicht gerade über eine Energiesteuer, sondern über andere Instrumente lösen und ich würde auch die Arbeitsmarktprobleme lieber mit anderen Mitteln lösen. [...] Das Ziel, die Umwelt zu schützen und das Ziel, Arbeit billiger zu machen, das sind sehr, sehr wichtige Ziele, die wir auch voll unterstützen. Aber die Ökosteuer ist bei beiden nicht der richtige Ansatz. Man müßte da einfach mit anderen Mitteln rangehen.“ (Interview v. 26.10.99)

Eine Zustimmung zur ÖSR wird nur unter der Bedingung gegeben, daß sie international abgestimmt – d.h. zumindest auf europäischer Ebene – eingeführt wird. Aber auch im Falle einer europäischen Einigung erwarten die Verursacherverbände Sonderregelungen für die von einer Energiebesteuerung besonders betroffenen Wirtschaftsbereiche.

Eine Versöhnung dieser konfligierenden Interessen in der klimapolitischen Instrumentendiskussion erscheint zwar schwierig, aber dennoch ist ein Konsens nicht unmöglich. Dieser würde zum einen erfordern, daß die SVE bestimmten Mindestanforderungen bzgl. des Kreises der Beteiligten, der Zielformulierung und Umsetzung genügt, eine Verpflichtung zum Monitoring enthält und Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung vorsieht. Zum anderen müßte die ÖSR eine Sonderregelung in der Form vorsehen, daß die im Rahmen der Selbstverpflichtung erreichten CO₂-Minderungen bei der Ökosteuer

²⁵ Vgl. die Stellungnahmen in BDI (1994), VDEW (1994), VCI (1995) und VIK (1995), S. 58-106.

angerechnet werden. Auf diese Weise würde der für die Restemission zu entrichtende Steuerbetrag im Unternehmen verbleiben und könnte dort für Minderungsmaßnahmen eingesetzt werden. Außerdem würde die Wirksamkeit der Selbstverpflichtung erhöht, da das Trittbrettfahrerproblem entfällt und im Falle der Nichteinhaltung die Besteuerung als Sanktionsmechanismus dient²⁶. Eine solche Kombination der beiden Instrumente könnte auf beiden Seiten Zustimmung finden, wie die folgenden zwei Aussagen eines Umwelt- und eines Industrievertreters zeigen:

„Eine intelligent ausgestaltete Selbstverpflichtung mit guten Kontrollmechanismen, guten Zielen und guten Sanktionen, die in Ergänzung steht zu ordnungs- und steuerpolitischen Instrumenten finde ich gut.“ (Interview 2 v. 1.12.99).

„Es geht nicht darum, Selbstverpflichtungen statt irgendwas oder statt allem zu machen, sondern es geht darum, Selbstverpflichtungen da einzusetzen, wo sie sinnvoll und vernünftig sind. Und das ist in der Regel zusammen mit anderen Instrumenten, also nicht statt sondern ergänzend.“ (Interview 3 v. 3.11.99)

5. AUSSICHTEN FÜR DEN KLIMASCHUTZ IN DEUTSCHLAND

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, daß der Querschnittscharakter der Klimapolitik und die asymmetrischen Einflußmöglichkeiten von wirtschaftlichen und ökologischen Interessen die Haupthindernisse auf dem Weg einer effizienten Umsetzung der klimapolitischen Ziele darstellen. Dabei hat der mit dem wirtschaftlichen Abschwung seit Anfang der neunziger Jahre einhergegangene Rückgang des Umweltbewußtseins in der deutschen Bevölkerung die Problemlage noch verschärft. Darüber hinaus verstärken sich die beiden genannten Ursachen gegenseitig: einerseits wird der Einfluß des BMU auf Querschnittspolitiken durch die einseitige Verflechtung der Interessengruppen mit dem politisch-administrativen System weiter gesenkt und andererseits vermindert die Ausgrenzung des BMU aus der Umsetzung der Klimaziele die Partizipationsmöglichkeiten der Umweltverbände.

In Zukunft wird der Erfolg der deutschen Klimapolitik daher in großem Maße davon abhängen, inwieweit die beschriebenen Konflikte aufgelöst oder abgebaut werden können. Dabei werden sich die Möglichkeiten der Artikulation ökologischer Interessen durch die festgestellten Erosionserscheinungen in der Grundstruktur der Interessenvertretung verbessern. Gleichzeitig wird dadurch auch das Querschnittsproblem vermindert, weil das BMU durch die Unterstützung von seiten der wirtschaftlichen Profiteure

²⁶ Es bestünde allerdings bei den Unternehmen kein Anreiz zur Zielübererfüllung mehr. Dieser Nachteil müßte durch entsprechend strengere Zielvorgaben in der SVE kompensiert werden.

des Klimaschutzes seine Position in den interministeriellen Verhandlungen stärken kann. Nichtsdestotrotz bedarf es auch institutioneller Veränderungen, um eine vollständige Integration des Klimaschutzgedankens in andere Politikbereiche zu erreichen.

Des Weiteren könnten sich auch Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene positiv auf die deutsche Klimapolitik auswirken. Im Amsterdamer Vertrag steht geschrieben, daß umweltpolitische Gesichtspunkte in alle Politikbereiche integriert werden müssen. Die Kommission hat daher die Fachministerräte aufgefordert, eine Integrationsstrategie zu entwickeln, wobei insbesondere der Bereich Klimaschutz von Bedeutung ist. Ein solches Integrationskonzept könnte dann auch Vorbild für nationale Politiken sein. Außerdem wird der Klimaschutz in Deutschland durch die internationale Klimapolitik insofern positiv beeinflusst, als die Umweltverbände durch ihre starke Beteiligung an den Klimaverhandlungen ein höheres politisches Gewicht bekommen haben.

Hinsichtlich der Frage, mit welchen Instrumenten die Klimaziele umgesetzt werden sollen, hat der Streit zwischen den Anhängern der SVE einerseits und den Befürwortern einer ÖSR andererseits die gesamte Klimaschutzdiskussion gelähmt und damit dem gemeinsamen Ziel der Emissionsreduktion eher geschadet denn genutzt. Bislang sind sich alle Akteure einig, daß man einen Instrumentenmix benötigt, weil es kein „Patentrezept“ im Klimaschutz gibt. Man sollte daher auf eine weitere Grundsatzdiskussion verzichten und sich fragen, in welchem Bereich welches Instrument geeignet sein könnte. Dabei sollte man versuchen, die verschiedenen Instrumente zu kombinieren und in Ergänzung zueinander zu sehen, anstatt sie gegeneinander auszuspielen²⁷.

In fünf Jahren wird sich erstmals zeigen, ob die klimapolitischen Maßnahmen ausreichen, um die gesteckten Minderungsziele zu erreichen. Das Jahr 2005 ist das Zieljahr für das freiwillige 25 %-Ziel, welches Deutschland immer wieder bekräftigt hat. Im Rahmen der Zielvereinbarung in Kyoto und der EU-Verhandlungen über die Lastenteilung wurde das Zieljahr allerdings auf 2010 verschoben. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß man im Falle einer Zielverfehlung auf das einzig bindende Zieljahr 2010 verweisen wird. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Beschlußhorizont weit genug in

²⁷ So wird beispielsweise den Wirtschaftsverbänden vorgeworfen, daß diese die Zertifikatslösung mißbraucht haben, um eine ÖSR zu verhindern: „Der Zertifikatebegriff war jahrelang der Kampfbegriff gegen die ökologische Steuerreform, weil die Alternativen gegeneinander ausgespielt wurden. Die Wirtschaftsverbände haben geglaubt, daß sie die ökologische Steuerreform verhindern können, wenn sie den Zertifikatehandel hochhalten.“ (Interview v. 4.11.99).

die Zukunft reicht, um die genannten Probleme anzugehen und ein Scheitern der deutschen Klimapolitik zu verhindern.

Literaturverzeichnis

BDI (1994):

Umsteuern mit Ökosteuern?, BDI-Drucksache Nr. 278, Köln

BDI (1995):

Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge, Köln

BDI (1996):

Aktualisierte Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge, Köln

BDI (1997):

Energiemärkte im Umbruch. Die energiepolitische Position des BDI, Köln

Bernholz, P. (1977):

Dominant Interest Groups and Powerless Parties, in: *Kyklos* 30, S. 411-420

BMU (1997):

Klimaschutz in Deutschland. Zweiter Bericht der Regierung der BRD nach dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Bonn

Böckem, A. (1999):

Umsetzungsprobleme in der deutschen Klimapolitik: Eine empirische Überprüfung polit-ökonomischer Erklärungszusammenhänge, HWWA, HWWA-Report Nr. 189, Hamburg

BUND (1995):

Ökologische Steuerreform – Ein Beitrag zu einem zukunftsfähigen Deutschland, Bonn

Bundesregierung (1999):

Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, Bundesgesetzblatt 1999 Teil I Nr. 14 vom 29.3.1999, S. 378ff.

DIW (1995):

Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur CO₂-Reduktion: Kein Ersatz für aktive Klimapolitik, in: *DIW-Wochenbericht* 62, Heft 14, S. 277-283

DNR (1997):

DNR-Positionspapier zur ökologischen Steuerreform, URL: <http://www.dnr.de/oekosteuer/oeksteup.htm>

Fischedick, M. et al. (1995):

Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge: Königsweg oder Mogelpackung?, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Diskussionspapier Nr. 39, Wuppertal

Fitzenberger, B. et al. (1998):

Wer ist noch Mitglied in Gewerkschaften? Eine Panelanalyse für Westdeutschland, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Diskussionspapier Nr. 98-11, Mannheim

Gawel, E., Schneider, F. (1996):

Umsetzungsprobleme ökologisch orientierter Steuerpolitik: Eine polit-ökonomische Analyse, Universität Linz, Diskussionsbeitrag Nr. 9621, Linz

Hucke, J. (1990):

Umweltpolitik: Die Entwicklung eines neuen Politikfeldes, in: von Beyme, K., Schmidt, M.G. (Hrsg.), *Politik in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, S. 382-398

- Keohane, N.O., Revesz, R.L., Stavins, R.N. (1997):*
The Positive Political Economy of Instrument Choice in Environmental Policy, Resources for the Future, Working Paper No. 97-25, Washington
- Kirchgässner, G. (1993):*
Akzeptieren die Bürger Steuererhöhungen? Einige Bemerkungen im Zusammenhang mit der Erhöhung des Treibstoffzolls, in : Aussenwirtschaft 48, S. 153-174
- Kristof, K. et al. (1997):*
Aktualisierte Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge: Große Worte, keine Taten?, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Diskussionspapier Nr. 71, Wuppertal
- Loske, R. (1997):*
Klimapolitik, 2. Aufl., Marburg
- Mez, L. (1999):*
Zur Verflechtung von Umwelt- und Energiepolitik – Akteure, Machtstrukturen und Strategien, schriftliche Fassung eines Vortrages bei einem Workshop des Graduiertenkollegs „Umwelt- und Ressourcenökonomie“ der Universität Heidelberg vom 18.-19.11.99
- Michaelowa, A. (1998):*
Übertragung des Demokratiemodells der Neuen Politischen Ökonomie auf die Klimapolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 21, S. 463-491
- Michaelowa, A. (2000):*
The strength of different economic interests in shaping EU climate policy, erscheint demnächst in Energy and Environment
- Müller, E. (1986):*
Innenwelt der Umweltpolitik, Opladen
- Müller, E. (1990):*
Umweltreparatur oder Umweltvorsorge? Bewältigung von Querschnittsaufgaben der Verwaltung am Beispiel des Umweltschutzes, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 38, Heft 6, S. 165-174
- NABU (1995):*
Ökologische Steuerreform – Eckpunkte und Forderungen des NABU, 9.11.1995, Bonn
- NABU (1997):*
Schwarzbuch Umweltpolitik, Bonn
- Olson, M. (1965):*
The Logic of Collective Action, Cambridge
- Pehle, H. (1998):*
Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: ausgegrenzt statt integriert?, Wiesbaden
- Rennings, K, Brockmann, K.L., Bergmann, H. (1998):*
Voluntary Agreements in Climate Protection – Experiences in Germany and Future Perspectives, in: Hacker, J., Pelchen, A. (Hrsg.), Goals and Economic Instruments for the Achievement of Global Warming Mitigation in Europe, Dordrecht u.a.O., S. 169-182
- Rey, P. (1990):*
Der Einfluß von Interessengruppen im ökonomischen System der Bundesrepublik Deutschland auf politische Entscheidungsprozesse, dargestellt am Beispiel der Umweltpolitik, Dissertation an der Universität Bremen, Bremen

Scharpf, F.W. (1972):

Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.), Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, Opladen, S. 168-192

Schenkluhn, B. (1990):

Umweltverbände und Umweltpolitik, in: Schreiber, H., Timm, G. (Hrsg.), Im Dienste der Umwelt und der Politik, Berlin, S. 129-157

Schneider, F. (1999):

Induzieren ökologische Steuerreformen einen Lenkungseffekt oder nur volle Staatskassen? Einige volkswirtschaftliche Überlegungen, schriftliche Fassung eines Vortrages bei einem Workshop des Graduiertenkollegs „Umwelt- und Ressourcenökonomie“ der Universität Heidelberg vom 18.-19.11.99

Schneider, F., Volkert, J. (1997):

No Chance for Incentive-orientated Environmental Policies in Representative Democracies? A Public Choice Approach, Universität Linz, Diskussionsbeitrag Nr. 9711, Linz

VCI (1995):

Position des VCI zur Ökologisierung des Steuersystems, Frankfurt a. M.

VCI (1999):

Position des VCI zu Selbstverpflichtungen als Instrument der Umweltpolitik, URL: <http://www.vci.de/suche/DateiAnsicht.asp?DokNr=5319>

VDEW (1994):

Die Folgen einer ökologischen Steuerreform in Deutschland sind unabsehbar, Stellungnahme der VDEW zum Vorhaben einer ökologischen Steuerreform in Deutschland, Frankfurt am Main

VIK (1995):

Ökologische Steuerreform. Auswirkungen auf den Produktionsfaktor Energie, VIK-Berichte Nr. 206, Essen