

Das Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie

Von Gerhard Voss

Die Umweltpolitik ist seit jeher von einem Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie geprägt. Dieses angespannte Verhältnis wird auch als widersprüchlich empfunden, denn die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ist für die Menschen eine Überlebensfrage: Die Natur kann ohne die Menschen bestehen, die Menschen sind aber auf die natürlichen Ressourcen der Erde angewiesen. Leben, vor allem aber auch der Lebensstil in der industrialisierten Welt, ist unweigerlich mit Stoffverbrauch, mit der Nutzung der Energie- und Rohstoffvorräte verbunden, was Veränderungen und Belastungen für die Umwelt mit sich bringt. Während der Jahre 1982 bis 1998, also in der Ära Kohl, hat die Umweltpolitik auf Bundesebene einen eigenen Stellenwert erhalten. Durch den wirtschaftlichen Strukturwandel und eine umfangreiche Gesetzgebung im Umweltschutz kam es zu einer deutlichen Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom Umweltverbrauch. Bezüglich der ordnungspolitischen Einordnung des Umweltschutzes in die soziale Marktwirtschaft sind allerdings auch in der Ära Kohl viele Fragen offen geblieben.

1. Einführung

Die Umweltpolitik der zurückliegenden drei Jahrzehnte stand unter der großen Überschrift: Grenzen des Wachstums. Dabei ging es allerdings weniger um die Bändigung ungezügelter Wachstumsprozesse, wie es noch in dem Bestseller von Dennis Meadows¹ prognostiziert wurde, sondern um die gesellschaftliche Akzeptanz mehr oder weniger rentabler Investitionen zur Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom Umweltverbrauch. Das war und ist nicht allein eine Herausforderung an grüne oder linke Politik, sondern gerade auch an eine wertekonservative Wirtschafts- und Umweltpolitik, die nicht die Konfrontation sondern den nachhaltigen Ausgleich zwischen Ökonomie und Ökologie sucht.

Auf die wachstumspolitischen Hintergründe des Umweltschutzes hat schon der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in seinem Umweltgutachten von 1978 hingewiesen: „Die Umweltpolitik ist zu Beginn der siebziger Jahre von einem Konsens getragen worden, der teilweise auf einer Unkenntnis der Zielkonflikte und Kosten einer konsequenten Umweltsicherung beruhte. Seitdem sich dieser Konsens als trügerisch herausgestellt hat, gerät das Interesse am Umweltschutz häufig in Widerspruch zum Wunsch, das Wirtschaftswachs-

1 Dennis MEADOWS, *Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit*, Stuttgart 1972.

tum wie gewohnt zu steigern.² Der Erfahrungshintergrund zu dieser Erkenntnis war die Wachstumsschwäche während der 70er Jahre, durch die die Umweltpolitik unter dem Vorgänger von Helmut Kohl, in der Ära Helmut Schmidt, immer mehr in die Defensive geriet.

Die Diskussion um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Umweltpolitik fand unter Helmut Schmidt einen politischen Höhepunkt in dem legendären Gymnicher Gespräch,³ zu dem im Juni 1975 Bundeskanzler Helmut Schmidt die Gewerkschaften, die Umweltverbände, die Wirtschaft und die Politik eingeladen hatte, um die Umweltziele, die Anfang der 70er Jahre im Zuge der Reformprogrammatik der sozial-liberalen Koalition formuliert wurden, auf ein wirtschaftsverträgliches Maß zurückzuschrauben. Argumentiert wurde damals, Investitionen in Höhe von 50 Milliarden DM seien aufgrund zu anspruchsvoller Umweltziele, zu strenger Umweltauflagen und zu starrer Genehmigungsverfahren blockiert. In der Folge dieses Gesprächs wurden Ökonomie und Ökologie durch abgeschwächtere Gesetzesvorlagen politisch in ein besseres Gleichgewicht gebracht. Zudem wurde versucht, mit dem dort angestoßenen 16 Milliarden DM teuren keynesianisch ausgerichteten „Zukunftsinvestitionsprogramm“ (ZIP) von 1977 eine Verbindung von Wachstum und Umweltschutz herzustellen.

Beispiel Klimapolitik:

Dieser politische Wettstreit zwischen Ökonomie und Ökologie ist heute noch genauso aktuell wie damals. Ein Beispiel des aktuellen Konflikts zwischen Wirtschaft und Umwelt ist die Klimapolitik. Sie befindet sich in einem regelrechten Dilemma: Ein wünschenswertes Wirtschaftswachstum steht in Konkurrenz zu der im Kyoto-Protokoll⁴ geforderten absoluten Senkung der Emissionen von klimarelevanten Gasen. Das gilt für Deutschland ebenso wie für die anderen Mitgliedsstaaten der EU, ja weltweit, wenn die Situation in den Schwellenländern und den armen Ländern der Dritten Welt betrachtet wird. Ein konsequenter, weltweit vorsorgender Klimaschutz ist bisher an den wirtschaftlichen Herausforderungen gescheitert. Die Bekämpfung von Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit in vielen Industrieländern, aber auch von Hunger und Armut in den Ländern der Dritten Welt, rangiert politisch vor dem vorsorgenden Klimaschutz.

2 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hg.), *Gutachten 1987*. BT-Drs. 11/1568, Ziffer 1386.

3 Vgl. Edda MÜLLER, *Sozial-liberale Umweltpolitik. Von der Karriere eines neuen Politikbereichs*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B47–48/89 (1989), S. 8.

4 Bei diesem im japanischen Kyoto verabschiedeten Protokoll handelt es sich um eine Ergänzung der Klimarahmenkonvention, in dem die Reduktionsziele der Teilnehmerstaaten festgelegt sind.

Wie real der klimapolitische Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie ist, zeigt nicht zuletzt das Beispiel USA. Bekanntlich ist die amerikanische Regierung aus dem Kyoto-Protokoll mit der Begründung ausgestiegen, dass die Einhaltung der Klimaschutzziele dem energiehungrigen US-Bürger wirtschaftlich nicht zugemutet werden könnte. Die kritischen Kommentare zu dieser amerikanischen Klimapolitik, die vor allem aus den EU-Ländern kommen, sind allerdings auch nicht besonders überzeugend, weil sie den auch dort schwelenden Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie ignorieren. Ein Indikator dafür sind die Entwicklungen bei den Klimagasemissionen. Die Stagnation dieser Emissionen während der 90er Jahre in der EU ist nicht etwa die Folge einer konsequenten Klimapolitik, sondern das Ergebnis der akuten Wachstumsschwäche, die überwunden werden müsste. Wären allerdings schon während der 90er Jahre in der EU die Wachstumsraten realisiert worden, wie sie in dieser Zeit in den USA beobachtet werden konnten, dann sähe die klimapolitische Bilanz in der EU viel schlechter aus. Umgekehrt läge das Niveau der klimarelevanten Emissionen in den USA viel niedriger, wenn sie die schwache Wachstumsdynamik der EU in den 90er Jahren kopiert hätten.

Umweltpolitische Abstinenz der Parteien:

Die politischen Herausforderungen, die hinter dem Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie stehen, haben die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland lange Zeit unterschätzt. Das gilt auch für den Stellenwert der Umweltpolitik in den Unionsparteien. Der CDU-Bundestagsabgeordnete Herbert Gruhl, der von 1970 bis 1976 Vorsitzender der Arbeitsgruppe „Umweltvorsorge“ in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion war, galt vor allem wegen seiner schonungslosen Analyse⁵ eher als ein Außenseiter in seiner Fraktion. 1978 verließ er die Partei und rief die „Grüne Aktion Zukunft“ (GAZ) ins Leben, die sich 1979 mit der entstehenden Partei „Die Grünen“ zusammenschloss. Wegen der dominierenden Linkstendenzen trennte sich Herbert Gruhl 1981 von den „Grünen“, versuchte aber mit der Gründung der „Ökologisch-Demokratischen Partei“ (ÖDP) einen konservativen parteipolitischen Arm der Umweltbewegung aufzubauen, was aber ebenfalls gescheitert ist. Denn auch diese Gruppierung besetzte letztlich zu sehr systemkritische Positionen. Die Soziale Marktwirtschaft mit ihrer auch umweltschonenden Wachstumsdynamik sowie dem technischen Fortschritt hat Herbert Gruhl seinerseits falsch einschätzt.

Das programmatische Defizit konservativer Politik in Deutschland, das Herbert Gruhl hinterlassen hat, konnte auch in der Regierungszeit von Hel-

⁵ Herbert GRUHL, *Ein Planet wird geplündert. Die Schreckensbilanz unserer Politik*, Frankfurt/M. 1975.

mut Kohl, in der der Umweltschutz eine starke politische Aufwertung erfuhr, nicht wirklich ausgeglichen werden. Die Umweltpolitik war in dieser Zeit situationsbedingt weniger ordnungspolitisch als vielmehr reagierend und pragmatisch angelegt. Bis heute wird Umweltschutz in der politischen Auseinandersetzung eher mit linker und grüner Politik identifiziert, die interventionistisch gegen ökonomische Interessen gerichtet ist, als mit einer konservativen Programmatik, die auf einen Ausgleich zwischen Ökonomie und Ökologie zielt.

Konfliktfelder:

Die wichtigsten Themenfelder, auf denen während der Ära Kohl der Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie ausgetragen werden musste, waren:

- Luftreinhaltung und Gewässerschutz.
- Steuerung von Stoffströmen insbesondere durch die Abfallpolitik und die Chemiepolitik.
- Instrumentendiskussion. Streitobjekt waren vor allem fiskalische Instrumente (Umweltabgaben, Ökosteuern, Umweltzertifikate), die zu einer effizienten Minderung von Emissionen beitragen sollten.
- Gefährdung des Industriestandorts Deutschland. Gestritten wurde immer wieder darüber, wieweit eine Vorreiterrolle Deutschlands im Umweltschutz auch auf Kosten der Arbeitsplätze in den umwelt- und energieintensiven Industrien vertretbar ist.
- Nachhaltigkeitsstrategie. Im Vordergrund stand die Frage, wie langfristige Perspektiven, wie die Endlichkeit der Energie- und Rohstoffvorkommen, stärker das politische und wirtschaftliche Handeln bestimmen können.

Bei der Moderation dieser Konfliktfelder wurde in der Regierungszeit von Helmut Kohl auf die konzeptionellen Grundlagen zurückgegriffen, die von den Vorgängerregierungen entwickelt worden waren.

2. *Das programmatische Gerüst*

Den konzeptionellen Hintergrund der Umweltpolitik in Deutschland bildet eine Ziel- und Prinzipientrias, die allerdings eher in einem abstrakten, technokratischen Raum als vor dem Hintergrund eines realen Konflikts zwischen Ökonomie und Ökologie entwickelt wurde. Diese Ziele und Prinzipien sind im ersten Umweltprogramm der Bundesregierung⁶ von 1971 enthalten, das den Reformkatalog der sozial-liberalen Koalition⁷ von 1969 konkretisieren

6 Bundesminister des Innern (Hg.), *Umweltschutz. Das Umweltprogramm der Bundesregierung 1971*, Stuttgart 1972.

7 Regierungserklärung vom 28. Oktober 1964; Reformschwerpunkteprogramm vom Oktober 1970.

sollte. Ausgearbeitet wurde dieses Konzept von den Experten der Ministerialbürokratie, voran von dem Staatssekretär im Bundesinnenministerium Günter Hartkopf, und von den Sachverständigen einer umweltpolitisch ausgerichteten Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft⁸.

Das damalige Zielbündel der Umweltpolitik lautete:

- dem Menschen eine Umwelt sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht,
- Luft, Wasser Boden, Pflanzenwelt und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe schützen,
- Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen beseitigen.

Diese Ziele sollten auf der Grundlage der Prinzipientrias a) Vorsorgeprinzip, b) Verursacherprinzip, c) Kooperationsprinzip verwirklicht werden.

Im Grundsatz gilt dieses umweltpolitische Konzept mit der Ziel- und Prinzipientrias heute noch. Allerdings wurden gerade auch in der Ära Kohl Anpassungen an aktuelle Problemlagen sowie Zeitströmungen vorgenommen. Das zeigt sich besonders deutlich in der Umweltbilanz 1987⁹ des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, die unter der Regie von Klaus Töpfer erstellt wurde. Nach dem dort enthaltenen, erweiterten Zielkatalog dient die Umweltpolitik dem Schutz und der Erhaltung

- von Leben und Gesundheit des Menschen als oberste Verpflichtung jeden staatlichen Handelns,
- von Tieren, Pflanzen, Ökosystemen als natürliche Existenzgrundlagen des Menschen, wie auch um ihrer selbst willen,
- von Luft, Wasser, Boden, Klima als den natürlichen Ressourcen für vielfältige Nutzungsansprüche des Menschen,
- von Sachgütern als kulturelle und wirtschaftliche Werte des einzelnen und der Gemeinschaft.

Die wichtigste Erweiterung und Anpassung dieses Zielkatalogs besteht darin, dass der Natur und Umwelt ein Eigenwert zugewiesen wird und damit die Umweltpolitik nicht nur dem Leben und der Gesundheit der Menschen verpflichtet ist.

Umweltschutz in der Verfassung:

Diese Zielerweiterung hat dann in der Regierungszeit von Helmut Kohl auch zu einer entsprechenden Grundgesetzänderung geführt. Mit der Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 (BGBl I S. 3146) wurde der Umwelt-

⁸ Schon während der 60er Jahre hatten sich einige Bundestagsabgeordnete mit Spezialkenntnissen auf dem Gebiet des Umweltschutzes in einer Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen.

⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit [BMU] (Hg.), *Bilanz des BMU*, Bonn 1987, S. 11.

schutz in die Verfassung aufgenommen. „Der Staat“, so heißt es in dem eingefügten Artikel 20a, „schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen.“ Die rot-grüne Koalition hat mit einer Verfassungsänderung vom 26. Juli 2002 (BGBl I S. 2862) diesen Artikel noch um den Tierschutz erweitert. Der vollständige Artikel 20a GG lautet heute: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für künftige Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ Damit gehört der Umwelt- und Tierschutz zu den Staatszielen.

Mit der Einfügung des Artikel 20a in das Grundgesetz wird aber in der Regierungszeit von Helmut Kohl nicht nur der „Eigenwert“ der Natur hervorgehoben, sondern mit Blick auf den Umweltschutz auch die Verantwortung für künftige Generationen postuliert. Damit wurde das umweltpolitische Vorsorgeprinzip herausgestellt und die aufkommende Diskussion um das Nachhaltigkeitsprinzip aufgegriffen, die gegen Ende der Ära Kohl immer mehr die umweltpolitische Szene bestimmte.¹⁰

Die programmatische Erweiterung, wie sie in Artikel 20a GG zum Ausdruck kommt, hat aber nicht zu einer grundsätzlich anderen umweltpolitischen Ausrichtung geführt. Allerdings wurde unter Berufung auf Artikel 20a GG und auf das Vorsorgeprinzip die Umweltpolitik immer weniger fachlich eingrenzbar. Der praktische Umweltschutz konzentrierte sich dennoch während der 80er und 90er Jahre auf Programme und Maßnahmen, mit denen bestimmte Emissionen bei den jeweiligen Verursachern (Industrie, Verkehr, Haushalte) reduziert werden sollten. Tendenziell ging es dabei immer weniger um die Lösung akuter Umweltprobleme, sondern um die vorsorgliche Verringerung der Belastung von Luft, Wasser und Boden mit Schadstoffen. Dieses eher interventionistisch angelegte Handlungskonzept wurde auch immer mehr auf den gesamten Ressourceneinsatz in der Volkswirtschaft ausgedehnt, was mit den Stichworten Stoffpolitik oder Effizienzstrategien umschrieben werden kann.

Primat der Politik:

Die Umsetzung der verschiedenen Programme und Maßnahmen hat zu mehr oder weniger heftigen Auseinandersetzungen zwischen der Politik und den betroffenen Bereichen, insbesondere mit der Wirtschaft geführt. Die Auseinandersetzungen wurden häufig mit Hilfe von Gutachtern geführt, die entweder

¹⁰ Vgl. Gerhard VOSS, *Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Darstellung und Kritik* (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln 237), Köln 1997.

die externen Kosten¹¹ der jeweils betroffenen Emission bezifferten oder die Kosten der politisch geforderten Emissionsminderung im Sinne von Opportunitätskosten¹² in Wachstums- oder Arbeitsplatzverlusten umrechneten. Der eine Gutachter widersprach der anderen Expertise. Die Erfahrungen mit dem wissenschaftlichen Wettstreiten zwischen dem ökologisch oder ökonomisch ausgerichteten Wissenschaftler haben gezeigt, dass gerade auch in der Umweltpolitik, die sich zwar technokratisch und wissenschaftsnah artikuliert, über Ziele und das Design von Maßnahmen letztlich politisch entschieden werden muss.

Die Umweltpolitik in der Ära Kohl zeichnet sich nicht zuletzt dadurch aus, dass sie sich nicht im Streit der Wissenschaftler über die ökologischen Notwendigkeiten oder die ökonomischen Folgen des Umweltschutzes verlor, sondern sich auf den Primat der Politik besonnen hat. Der Primat der Politik wurde gleich zu Beginn der Ära Kohl Richtschnur der Umweltpolitik. Deutlich kommt das in der innenpolitischen Leistungsbilanz 1982–1986¹³ zum Ausdruck, die vom damaligen für den Umweltschutz zuständigen Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann (CSU) veröffentlicht wurde. In dieser Bilanz rangiert die Umweltpolitik an erster Stelle. Unter seiner Regie wurde vor allem in der Luftreinhaltepolitik der Streit zwischen Ökonomie und Ökologie politisch entschieden. So wurde das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) dahingehend geändert, dass für konkrete Programme und Maßnahmen nicht mehr die wirtschaftliche Vertretbarkeit für den Anlagenbetreiber, sondern der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit ausschlaggebend war. Auch Bundesumweltminister Klaus Töpfer hat in seiner Zeit als Umweltminister den Primat der Politik in Anspruch genommen und sich gegen Interessen nicht nur der Wirtschaft, sondern auch der Gewerkschaften und Umweltverbände durchgesetzt.

Ordnungspolitisches Defizit:

Allerdings hat diese neue Ausrichtung in der Ära Kohl keineswegs zu mehr ordnungspolitischer Klarheit in der Umweltpolitik geführt. In der 10. und 11. Legislaturperiode, also von 1983 bis 1990, wurden rund 70 umweltrelevante Gesetze und Verordnungen verabschiedet, die den Handlungsspielraum für die Wirtschaft und für den einzelnen Bürger einengten und bis hin zu technischen

11 Die externen Kosten beschreiben die finanziellen Belastungen, die der Allgemeinheit bei der Umweltnutzung entstehen, wenn sie nicht in die Kalkulation des Verursachers einfließen. Dazu gehören beispielsweise Schäden an Gebäuden oder Pflanzen (Waldschäden).

12 Die Opportunitätskosten beschreiben die Kosten, die alternativ für den Umweltschutz aufgewendet werden müssen.

13 Bundesminister des Innern (Hg.), *Innenpolitische Leistungsbilanz 1982–1986*, Bonn 1986.

Einzelheiten regelten, wie der Umweltschutz praktiziert werden soll. Eine ordnungspolitische Sünde in der Ära Kohl, die Festlegung von Recyclingquoten in Kombination mit Pflichtpfandregelungen in der Verpackungsverordnung (VerpackV) von 1991 hat bis heute umweltpolitische und ökonomische Spuren hinterlassen. Aus ordnungspolitischer Sicht fehlt dem Umwelt- und Ressourcenschutz bis heute die konsequente Einbindung in die Soziale Marktwirtschaft.

So war auch die Umweltpolitik in der Regierungszeit von Helmut Kohl an der Entwicklung eines ökologischen Ordnungsrahmens in Deutschland beteiligt, der als starr, bürokratisch und ökonomisch wenig effizient eingestuft wird und das Spannungsverhältnis von Ökonomie und Ökologie eher noch verschärft als abgebaut hat. Allerdings ist dieses Defizit auch in der Ära Kohl erkannt worden, und es wurden Versuche gestartet, gegenzusteuern. Eines der wichtigsten Projekte in diesem Zusammenhang war die Einsetzung einer Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch im Jahr 1992 durch Bundesumweltminister Klaus Töpfer. Die Kommission erhielt den Auftrag, innerhalb von fünf Jahren ein Umweltgesetzbuch zu erarbeiten, das die Zersplitterung des deutschen Umweltrechts beseitigen und die Grundlagen für eine effizientere Umweltpolitik schaffen sollte. Die Kommission legte ihren Entwurf im September 1997 vor, der politisch allerdings aus den verschiedensten Gründen, die hier nicht erläutert werden können, nicht umsetzbar war.¹⁴ Zu den umweltpolitischen Vorhaben der Großen Koalition unter Angela Merkel gehört nun wieder die Schaffung eines Umweltgesetzbuches.

3. Institutionelle Verankerungen

Die Zuständigkeit für die Umweltpolitik innerhalb der Bundesregierung war ursprünglich auf die Ressorts von Innen-, Landwirtschafts- und Gesundheitsministerium verteilt. Nach Bildung der sozial-liberalen Koalition wurde Anfang der 70er Jahre unter dem damaligen Vizekanzler Hans-Dietrich Genscher im Bundesinnenministerium die Umwelta Abteilung ausgebaut, in der das Reformprojekt Umweltschutz programmatisch betreut und mehrere grundlegende Umweltgesetze wie das Abfallbeseitigungsgesetz und das Bundesimmissionsschutzgesetz vorbereitet wurden. Bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition im Jahr 1982 wurde das Innenministerium von Ministern besetzt, die der FDP angehörten. Dazu zählten neben Hans-Dietrich Genscher die Bundesinnenmi-

¹⁴ Einen ausführlichen Bericht über dieses Vorhaben bietet Eberhard BOHNE, *Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung? Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der Tagung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 22. bis 24. Oktober 1997* (Schriften der Hochschule Speyer 131), Berlin 1999.

nister Werner Maihofer und Gerhard Baum, die dem Umweltschutz hohe Priorität einräumten, aber wegen zunehmender wirtschaftlicher Schwierigkeiten in ihrer Regierungszeit nur wenig Reformvorhaben durchsetzen konnten.

Auch in der Regierungszeit von Helmut Kohl gehörte der Umweltschutz von 1982 bis 1986 in die Zuständigkeit des Bundesinnenministeriums, das damals Friedrich Zimmermann (CSU) leitete. Kurz nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl wurde am 6. Juni 1986 das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) gegründet. Institutionell blieb die Zuständigkeit für den Umweltschutz aber zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, was auch zu einer immer größeren Zersplitterung des Umweltrechts in Deutschland geführt hat.

Von der Gründung des BMU an bis 1998 lag die Zuständigkeit für den Umweltschutz dann kontinuierlich bei einem CDU-Minister. Der erste Bundesumweltminister, Walter Wallmann, leitete das Ministerium allerdings nur knapp ein Jahr, bis er hessischer Ministerpräsident wurde. Insbesondere sein Nachfolger, Klaus Töpfer, der das Ressort vom 7. Mai 1987 bis zum 17. November 1994 leitete, hat die Umweltpolitik in der Ära Kohl geprägt. Vom 17. November 1994 bis zum 27. Oktober 1998 war Angela Merkel in der Regierung Kohl verantwortlich für die Umweltpolitik, die wegen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten immer mehr in die Defensive gelangte. Umweltpolitisch kam die Ära Kohl in die gleiche Situation, in die Helmut Schmidt am Ende seiner Regierungszeit geraten war: Wegen des schwachen Wirtschaftswachstums verlor der Umweltschutz an Akzeptanz.

Sachverständige Beratung:

Die Umweltpolitik ist seit jeher aber auch ein Politikfeld, das stark durch wissenschaftliche Institutionen der politischen Beratung geprägt ist. Vor allem hat der 1971 von der Bundesregierung eingerichtete „Rat von Sachverständigen für Umweltfragen“ mit seinen vielen Gutachten der Umweltpolitik wichtige Impulse gegeben. Dieses ursprünglich beim Bundesminister des Innern angesiedelte Gremium ist seit der Gründung des BMU dem Bundesumweltminister zugeordnet.

1974 wurde mit dem Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes (BGBI I S. 1505) eine Einrichtung gegründet, die folgende Aufgaben wahrnehmen sollte:

- die wissenschaftliche Unterstützung des Bundesumweltministeriums,
- die Einbringung wissenschaftlichen Sachverständes in den Vollzug von Gesetzen,
- die Sammlung und Bereitstellung von Umweltdaten,
- die Information der Öffentlichkeit in Fragen des Umweltschutzes.

Diese Berliner Behörde, die inzwischen mehr als 1.000 Beschäftigte zählt, von denen die Hälfte über eine Ausbildung an Hochschulen oder Fachhochschulen aus allen wissenschaftlichen Disziplinen verfügt, ist praktisch in alle umweltpolitische Belange einbezogen, wobei die Grenzen zwischen wissenschaftlicher Beratung und politischer Einflussnahme oft verschwommen sind. Geleitet wurde das Amt bis 1995 von Heinrich von Lersner, der sich der sozial-liberalen Koalition verbunden fühlte und sein Amt auf die umweltpolitischen Reformideen dieser Koalition eingeschworen hatte. Seit 1995 wird das Amt von Andreas Troge (CDU) geleitet.

Noch während der Regierungszeit von Helmut Kohl wurde 1992 zudem ein „Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen“ (WBGU) berufen, der jährlich ein Gutachten zur Lage der globalen Umweltveränderungen und ihrer Folgen erarbeitet. Die Gründung dieses Beratergremiums spiegelt die inhaltliche Verschiebung umweltpolitischer Problemlagen wider. In den 90er Jahren traten, abgesehen von der ökologischen Sanierung der Neuen Bundesländer, die globalen Umweltprobleme, voran der Klimaschutz, immer mehr in den Vordergrund.

Einfluss auf die Umweltpolitik haben in der Regierungszeit von Helmut Kohl auch Enquete-Kommissionen genommen. Dabei handelt es sich um Einrichtungen der Politikberatung, in denen Sachverständige, die nicht dem Bundestag angehören, gemeinsam und gleichberechtigt mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages ein vom Bundestag übertragenes Thema bearbeiten. Vor allem die Klimapolitik sowie die Diskussionen um die Stoffpolitik (Chemiepolitik) und das Nachhaltigkeitsprinzip wurden von Enquete-Kommissionen begleitet. In die Ära Kohl fallen folgende umweltpolitische Kommissionen, deren Beratungsergebnisse in umfangreichen Bundestagsdrucksachen festgehalten sind:

- 10. Wahlperiode 1993–1987: „Chancen und Risiken der Gentechnologie“ (Drs. 10/1581),
- 11. Wahlperiode 1987–1990: „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ (Drs. 11/310),
- 12. Wahlperiode 1990–1994: „Schutz der Erdatmosphäre“ (Drs. 12/302, 12/419, 12/8600) sowie „Schutz des Menschen und der Umwelt – Bewertungskriterien und Perspektiven für umweltverträgliche Stoffkreisläufe in der Industriegesellschaft“ (Drs. 12/1290, 12/1951).

In diesen Kommissionen wurden insbesondere für die Klimapolitik, die Chemiepolitik sowie die Erarbeitung einer Nachhaltigkeitsstrategie für die Bundesrepublik Deutschland wichtige Weichen gestellt. Beispielsweise geht das klimapolitische Ziel, die Kohlendioxidemissionen um 25 Prozent zu reduzieren, auf die erste Klimaenquete zurück.

4. Erfolge

Die ökologischen Erfolge der Umweltpolitik in den zurückliegenden 30 Jahren sind beeindruckend. Praktisch alle umweltpolitisch relevanten Emissionen sind seit den 70er Jahren drastisch zurückgegangen. Auch der Ressourcenverbrauch in der gesamten Volkswirtschaft ist effizienter geworden. Wurden 1960 noch 840 kg Rohstoffe und Energieträger eingesetzt, um einen Wert von 1.000 DM des Bruttoinlandsproduktes zu erstellen, so waren es im Jahr 2000 gerade noch die Hälfte. Große Fortschritte wurden auch während der 80er Jahre gemacht, in denen vor allen Dingen auch die Gesetze zur Luftreinhaltung und für den Gewässerschutz verschärft wurden. Während der 80er Jahre wurden durch die Gesetzgebung die Emissionen soweit reduziert, dass sich die Umweltpolitik immer mehr von der akuten Gefahrenabwehr hin zur ökologischen Vorsorge bewegte.

Der Prozess der Entkoppelung des Wirtschaftswachstums vom Umweltverbrauch konnte auch in den 90er Jahren fortgesetzt werden, die umweltpolitisch von der ökologischen Sanierung der Neuen Bundesländer geprägt waren. Auch in dieser Zeit konnten vor allem die Luftemissionen weiter reduziert werden, was allerdings auch auf den Strukturwandel in den Neuen Bundesländern mit der Schließung vieler energieintensiver Industriebetriebe zurückzuführen ist. Die Erfolge sind aber zugleich das Ergebnis einer konsequenten Übertragung des deutschen ökologischen Ordnungsrahmens auf das Gebiet der ehemaligen DDR.

Ressourcenintensität¹⁾ der deutschen Volkswirtschaft I

	1960	1970	1980	1990	1991	1995	2000 ⁶⁾
Rohstoffe und Energieträger – kg je 1.000 DM BIP	840,0	737,4	607,0	466,6	517,7	493,9	446,8
Primärenergiever- brauch im Inland (Mio. t SKE) – kg je 1.000 DM BIP	211,5	218,2	193,4	155,6	169,7	157,6	147,8
Endenergiever- brauch (Mio. t SKE) – kg je 1.000 DM BIP	145,6	149,0	127,3	100,6	107,6	102,7	96,5
Wasserverbrauch m ³	20,3	21,1	22,0 ⁴⁾	17,3 ⁵⁾	17,4	15,8	14,2
Abwasser m ³	17,5	18,9 ³⁾	19,4 ⁴⁾	15,3 ⁶⁾	15,0	13,2	12,2
Luftemissionen – kg je 1.000 DM BIP	567,9	502,5	407,5	287,7	341,4	298,7	274,3

¹⁾ Verbrauch je 1.000 DM reales BIP in Preisen von 1991.

²⁾ Steinkohleneinheiten.

³⁾ 1975.

⁴⁾ 1983.

⁵⁾ 1983.

⁶⁾ Schätzung des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln.

Quelle: Ursprungsdaten Umweltökonomische Gesamtrechnungen.

Ressourcenintensität¹⁾ der deutschen Volkswirtschaft II

	1991	1995	2000	2002	2003	Veränderg. 2002/2003 zu 1991 in %
Primärenergiever- brauch im Inland (Mio. t SKE)	498,5	485,6	490,0	488,7	489,1	-1,9
- kg SKE je 1.000 Euro BIP	291,5	269,9	248,7	245,8	246,3	-15,5
Rohstoffentnahme und Import ²⁾ (Mio. t)	1.435	1.454	1.410	1.328	1.311	-8,6
- kg je 1.000 Euro BIP	838,6	807,3	715,7	668,0	660,4	-21,2
Treibhausgase (Mio. t CO ₂ -Äquivalent)	1.194	1.099	1.014	1.026	1.015	-15,0
- kg CO ₂ je 1.000 Euro BIP	697,8	610,2	514,7	516	511,8	-26,7
Schwefeldioxid (Mio. t SO ₂)	3.996	1.937	636	611	-	-84,7
- kg SO ₂ je 1.000 Euro BIP	2,3	1,1	0,32	0,31	-	-86,5
Stickoxide (Mio. t NO _x)	2.610	2.000	1.639	1.499	-	-42,6
- kg NO _x je 1.000 Euro BIP	1,5	1,1	0,8	0,8	-	-46,7
Wasserabgabe (Mio. m ³)	51.041	48.642	44.766	43.727	-	-14,3
- m ³ je 1.000 Euro BIP	29,8	27,0	22,7	21,9	-	-26,5
Siedlungs- u. Verkehrs- fläche (km ²)	40.305 ³⁾	42.052 ⁴⁾	43.459	44.367	44.750	+11,0
- m ² je 1.000 Euro BIP	23,5	23,3	22,1	22,3	22,5	-4,3

¹⁾ Ressourcenverbrauch je 1.000 Euro Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Preisen von 1995.

²⁾ Verwendete Entnahme abiotischer Rohstoffe und importierter abiotischer Rohstoffe.

³⁾ 1993.

⁴⁾ 1997.

Quelle: Ursprungsdaten Umweltökonomische Gesamtrechnungen 2004.

Einen entscheidenden Anteil an der Reduktion von Emissionen und des Ressourcenverbrauchs haben auch die strukturellen, marktbedingten Entwicklungen in der Wirtschaft. Der Rückgang des industriellen Sektors, die Verlagerung der umwelt- und energieintensiven Produktionen sowie der allgemeine technische Fortschritt haben die Umweltbelastungen in den zurückliegenden Jahrzehnten spürbar verringert.

5. Die Rolle der ökonomischen Instrumente

Die ökologischen Erfolge der Umweltpolitik sind aber keineswegs ein Beleg für ihre ökonomische Effizienz. Denn ordnungspolitisch haben sich die Umweltpolitiker auch in der Ära Kohl bei der ökologischen Steuerung mehr auf das wenig effiziente Ordnungsrecht gestützt. Der ökologische Instrumentenkatalog reicht von der marktwirtschaftlichen Rahmensteuerung bis hin zu detaillierten ordnungsrechtlichen Vorgaben, die allerdings umweltökonomisch als wenig effizient eingeordnet werden:

Allgemeine Rahmensteuerung	Information, Beratung, Förderung des Umweltbewusstseins
Marktsteuerung	Privatisierung von Umweltgütern, Gefährdungshaftung
Mengensteuerung	Emissionshandel
Preissteuerung	Abgaben, Ökosteuern, Subventionen
Kooperationslösungen	Kompensationen, Freiwillige Selbstverpflichtungen
Spezielle Rahmensteuerung	detaillierte ordnungsrechtliche Vorgaben

Aus instrumenteller Sicht gehen die Erfolge im Umweltschutz hauptsächlich auf die vielen detaillierten ordnungsrechtlichen Vorgaben des Staates bezüglich der Nutzung der Umweltmedien zurück. Allerdings ist eine quantitative Zuordnung der Erfolge zu bestimmten umweltpolitischen Instrumenten schwierig. Sicher ist aber, dass die Verbesserung der Qualität von Luft, Wasser, Boden und der Abfallentsorgung, soweit sie auf den Einsatz bestimmter umweltökonomischer Instrumente und umweltpolitischer Gesetze zurückzuführen sind, hauptsächlich durch die ökonomisch wenig effizienten ordnungsrechtlichen Vorgaben erreicht und damit relativ teuer erkaufte wurden.

Diskussionen über Ökosteuern:

Bezüglich der Instrumente wurde in der Ära Kohl besonders über die Ökosteuer gestritten. Während der 90er Jahre kam es zu einem regelrechten programmatischen Wettlauf der politischen Parteien zur Einführung von Öko-

steuern oder der Durchführung einer ökologischen Steuerreform.¹⁵ Die Rolle des Vorreiters hatte dabei die Partei Bündnis 90/Die Grünen übernommen. Sie hatte die ausgefeiltesten Vorschläge gemacht. Die anderen Parteien segelten sozusagen im Schlepptau der grünen Programmatik mit, wobei aber typische Akzente gesetzt wurden:

- Bündnis 90/Die Grünen standen für eine Programmatik, die mit Hilfe von Ökosteuern den Umbau der Industriegesellschaft zu einer ökologisch angepassten Gesellschaft gestalten wollte.
- Die SPD wollte eine Ökosteuerreform in erster Linie mit beschäftigungspolitischen Zielen verknüpfen. Ihre Programmatik war geprägt von den Hoffnungen auf eine doppelte Dividende der Ökosteuer – mehr Umweltschutz und Arbeitsplätze.
- Die Unionsparteien aber auch die FDP standen für Ökosteuern, die in erster Linie ganz bestimmte ökologische Lenkungsziele erfüllen sollten. Dabei standen die Ziele des Klimaschutzes im Vordergrund.

In der Regierungszeit von Helmut Kohl stand allerdings die Einführung einer Kohlendioxidabgabe oder einer Ökosteuer nicht wirklich zur Diskussion. Vielmehr war die regierungsamtliche Position mehr oder weniger zwiespältig. Auf der einen Seite wurden insbesondere von Bundesumweltminister Klaus Töpfer ökologische Lenkungssteuern als ein richtiges Instrument favorisiert, auf der anderen Seite wurde von einer Einführung wegen der Gefahr einer Schwächung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft am Standort Deutschland abgesehen.

Aber auch dort, wo inzwischen die marktnäheren Instrumente im Umweltschutz, die Preis- oder Mengensteuerung, zur Anwendung gekommen sind, ist die Bilanz ernüchternd. So haben sich die Kompensationsregelungen im Anlagengenehmigungsrecht wenig bewährt, und die spätere Einführung von Ökosteuern sowie des Emissionshandels hat kaum zu den gewünschten Ergebnissen geführt.

Die nur punktuelle Anwendung sowie die ungenügende Wirksamkeit der ökonomischen Instrumente im Umweltschutz haben die verschiedensten Ursachen. Sie liegen weniger bei der konzeptionellen, theoretischen Fundierung dieser Instrumente als vielmehr bei den Problemen, die sich bei der Umsetzung in der Praxis stellen. Vor allem zwei Problemfelder können beschrieben werden, die in der Ära Kohl wie auch heute einer konsequenten Anwendung der ökonomischen Instrumente im praktischen Umweltschutz im Wege stehen: Die widersprüchliche Ausgangslage bei der Implementie-

¹⁵ Vgl. Gerhard VOSS, *Die ökologische Steuerreform. Anspruch und Praxis* (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln 253), Köln 1999.

rung der Instrumente, sowie die unscharfen Ziele, die von der Politik vorgegeben werden.

Widersprüchliche Ausgangslage:

Ein grundsätzliches Problem der mangelnden Wirksamkeit der ökonomischen Instrumente im praktizierten Umweltschutz liegt darin, dass für den Einsatz dieser Instrumente meistens nur geringe Entfaltungs- und Wirkungsmöglichkeiten bestehen. Das gilt in mehrer Hinsicht:

1) Zunächst ergeben sich oft Überschneidungen zwischen den gewollten Wirkungen der Instrumente und den realen Markt- und Strukturrends in der Volkswirtschaft. Ein Beispiel dafür ist die Ökosteuer als Anreiz zum Energiesparen oder zur Senkung klimarelevanter Emissionen. Denn Energiesteuern können, wie die Schwankungen der Energiepreise immer wieder gezeigt haben, nur sehr begrenzt Einfluss auf die Preisentwicklungen bei den einzelnen Energieträgern nehmen. So sind einer ökologisch motivierten Steuerung des Energieverbrauchs mit fiskalischen Instrumenten enge Grenzen gesetzt. Vor dem Hintergrund schwankender Energiepreise führt die fiskalische Belastung des Energieverbrauchs eher zu einer Behinderung als zu einer Förderung des ökonomisch und ökologisch erwünschten Strukturrends in der Wirtschaft.

2) Zudem ist die Wirksamkeit der ökonomischen Instrumente in der Praxis auch dadurch sehr eingeengt, als dass sie, wenn sie zur Anwendung kommen, auf ein dichtes Netz ordnungsrechtlicher Regelungen aufgesattelt werden müssen. Denn die Erfahrungen auch in der Ära Kohl haben gezeigt, dass die Politiker zur Lösung drängender umweltpolitischer Problemlagen eher zu den überschaubaren ordnungsrechtlichen Vorgaben als zu den schwerer zu handhabenden ökonomischen Instrumenten greifen. So wurden vor allem unter Bundesumweltminister Klaus Töpfer zahllose ordnungsrechtliche Programme und Maßnahmen, die auf die Struktur und Entwicklung des Energieverbrauchs und der damit verbundenen Klimagasemissionen Einfluss nehmen, verabschiedet. Dazu gehören beispielsweise Maßnahmen zur Wärmedämmung von Gebäuden, Verordnungen zur Emissionsminderung von Kraftfahrzeugen oder zur Begrenzung der Emissionen industrieller Anlagen. Sie schränken heute wie damals den Einsatz der ökonomischen Instrumente ein, weil ein größeres Reduktionspotential gar nicht vorhanden ist, es sei denn, man würde auf die ordnungsrechtlichen Regelungen verzichten.

3) Schließlich führt das unkoordinierte Nebeneinander von Strukturrends, ordnungsrechtlichen Interventionen und ökonomischen Instrumenten leicht zu einer Überregulierung. Das wiederum hat bei der additiven Implementierung der ökonomischen Instrumente in der Regel einen Korrekturbedarf zur Folge, durch den die gewollten Lenkungswirkungen von vorne herein abgeschwächt werden. Auch diese Problematik kann am Beispiel der Ökosteuer demonstriert

werden: Was macht es für einen Sinn, wenn heute durch eine Ökosteuer die Klimagase reduziert werden sollen, aber die wichtigsten Emittenten wie die energieintensiven Industrien oder die Energieträger mit dem höchsten Kohlendioxidgehalt von der Ökosteuer weitgehend verschont bleiben? Dafür gibt es vor dem Hintergrund der gegebenen Strukturrends und des bestehenden ökologischen Ordnungsrahmens gute industrie- und energiepolitische Gründe. So ist ein wirkungsvoller Einsatz der ökonomischen Instrumente im Umweltschutz auch immer eine Frage klarer politischer Ziele.

Unschärfe Ziele:

Eine wirksame Anwendung der ökonomischen Instrumente im Umweltschutz wird grundsätzlich auch dadurch infrage gestellt, weil die Politik nur sehr begrenzt in der Lage ist, für die notwendige Klarheit bei den umweltpolitischen Zielen zu sorgen. Eine entscheidende Voraussetzung für den wirkungsvollen Einsatz der ökonomischen Instrumente im Umweltschutz ist jedoch die Festlegung auf klare, möglichst auch quantitativ formulierte Ziele. Ohne genaue Zielfixierung sind die ökonomischen Instrumente orientierungslos, und ihre Implementierung fällt diffus aus.

Beispiel: Es genügt eben nicht, eine ökologische Steuerreform mit der eher moralisierenden Zielvorgabe einzuführen, die Energiepreise sollen die „ökologische Wahrheit“ sagen. Es muss zumindest ein Preisband vorgegeben werden, an dem sich die Höhe der Lenkungssteuer für die verschiedenen Emittenten orientieren kann. Selbst Bündnis 90/Die Grünen sind letztlich aber davor zurückgeschreckt, sich auf entsprechende Zielfixierungen bei der Implementierung der ökologischen Steuerreform festzulegen.

Noch zielgenauer müssen die politischen Vorgaben sein, wenn der Königsweg der ökologischen Steuerung, der Handel mit Emissionsrechten, beschritten werden soll. So lässt sich beispielsweise ein Markt für Klimagasemissionen nur dann organisieren, wenn die Menge der Emissionsrechte gemessen an einer genaueren klimapolitischen Zielsetzung festgelegt werden kann. Welche praktischen Probleme sich dabei stellen, hat die aktuelle Diskussion um die Einführung des Emissionshandels in den europäischen Ländern gezeigt.

Flexibilität durch Freiwillige Selbstverpflichtungen:

Allerdings wurde in der Ära Kohl für den Umweltschutz auch ein instrumenteller Sonderweg erschlossen, der die Möglichkeit bot, mehr Effizienz in den Umweltschutz zu tragen und das Kooperationsprinzip zur Anwendung zu bringen. Es handelt sich dabei um das Instrument der Freiwilligen Selbstverpflichtungen, das – richtig genutzt – auch das Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie mildern kann.

Bei den Freiwilligen Selbstverpflichtungen handelt es sich um eine pragmatische Variante der ökologischen Steuerung, die sich insbesondere vom starren und wenig effizienten Ordnungsrecht abgrenzt. Sie nehmen die konkreten Entscheidungsprozesse in den Unternehmen und beim Staat über umweltpolitische Maßnahmen ins Visier und nutzen über eine institutionelle Zusammenarbeit zwischen staatlichen Instanzen und der Wirtschaft bei der Zielformulierung und der Mittelwahl die Kompetenz der Betroffenen. Sie spiegeln also weniger eine umweltökonomisch begründete Ziel-Mittel-Kombination wider, sondern sie sind das Ergebnis der umweltpolitischen Praxis und des Zusammenspiels zwischen Politik und Wirtschaft. Die Partner Freiwilliger Selbstverpflichtungen sind ständig auf der Suche nach besseren Problemlösungen. Der Weg ist hier sozusagen das Ziel.¹⁶

Diese konzeptionelle Ausrichtung hat den Freiwilligen Selbstverpflichtungen allerdings das Stigma des Korporatismus eingebracht, weil die Verantwortlichkeiten von Staat und Wirtschaft verwässert werden. Der marktwirtschaftliche Suchprozess, nach dem der Staat die Ziele und die Maßnahmen autonom festlegt und die Wirtschaftssubjekte ihre Entscheidungen daran ausrichten, wird verfälscht. Diese ordnungspolitische Kritik ist berechtigt.

Allerdings gibt es Konstellationen, in denen diese Kritik nicht greift. Dazu gehören auch Entscheidungssituationen im vorsorgenden Umweltschutz. Sie sind oft so komplex, dass der Staat weder die Zielformulierung noch das Instrumentendesign ohne die Einbeziehung externen Wissens sowie der konkreten Entscheidungssituation bei den Betroffenen festlegen kann. Das heißt, der Staat ist gerade auch bei der Entwicklung ökonomisch, ökologisch und sozial ausgewogener versorgender Umweltschutzprogramme auf die Mitwirkung der betroffenen Akteure angewiesen. Freiwillige Selbstverpflichtungen sind deshalb auch als Weg zur Lösung des Konflikts zwischen Ökonomie und Ökologie geeignet. Die Vorteile:

- Flexibilität: Im Vergleich zum Ordnungsrecht wird den betroffenen Akteuren mehr Handlungsfreiheit geboten: Die Unternehmen können ihre Maßnahmen dort ansetzen, wo sie technisch erfolgreiche Lösungen realisieren können und wo die Wirksamkeit gesichert ist.
- Leicht umsetzbar: Vielfach ist es notwendig, schnell eine Maßnahme durchzuführen. Ein reguläres Gesetzgebungsverfahren braucht Zeit. Freiwillige Selbstverpflichtungen können dagegen direkt ohne parlamentarische Abstimmung und EU-rechtliche Prüfung vereinbart und umgesetzt werden.

16 Vgl. Gerhard VOSS, *Freiwillige Selbstverpflichtungen. Reichweite, Effektivität und strategische Bedeutung*. Referat zum Symposium „Marktwirtschaftliche Instrumente für den Klima- und Ressourcenschutz“ in der Evangelischen Akademie Loccum vom 28. bis 30. Oktober 2002.

- Dynamik: Hier liegt ein großer Vorteil gegenüber der gesamten Palette der alternativen umweltökonomischen Instrumente. Durch eine konsequente Erfolgskontrolle können die Maßnahmen unbürokratisch an neue Gegebenheiten angepasst werden.
- Anreize für Eigeninitiative: Selbstverpflichtungen, die von einem regelmäßigen Monitoring begleitet werden, spornen auch dazu an, aus eigener Initiative den besten Weg zur Erreichung des gesetzten Ziels einzuschlagen.

Die Kritiker von Selbstverpflichtungen stellen dagegen folgende Nachteile heraus:

- Rechtliche Unverbindlichkeit,
- Mitwirkung der Parlamente wird beschnitten,
- Staat verzichtet auf Handeln,
- Konsensbildung auf niedrigem Niveau,
- Einigung zu Lasten Dritter.

In der praktischen Umsetzung sind aber durchaus auch die Vorteile zum Tragen gekommen, wobei Erfolge vor allem dann erzielt wurden, wenn drei Voraussetzungen gegeben waren: Quantifizierbare und messbare Ziele, unabhängiges und regelmäßiges Monitoring sowie spürbare Sanktionen bei Verfehlung der Ziele.

Praktische Varianten:

Drei Typen von Selbstverpflichtungen haben sich in der umweltpolitischen Praxis herausgebildet:¹⁷ a) branchenübergreifende Lösungen, b) branchenspezifische Lösungen, c) Einhaltung standardisierter Regelungen.

Die meisten Erfahrungen konnten bisher mit den branchenspezifischen Lösungen im Umweltschutz gesammelt werden, wobei die Chemische Industrie im Vordergrund steht.¹⁸ Schon in den siebziger Jahren wurden mit Hilfe dieses Instruments eine Reihe von Umweltproblemen in Kooperation zwischen Wirtschaft und Staat umgesetzt. Die meisten Selbstverpflichtungen wurden jedoch während der achtziger und neunziger Jahre abgeschlossen. Eine Evaluation¹⁹ hat ergeben, dass die meisten Selbstverpflichtungen erfolgreich durchgeführt wurden.

17 Bundesverband der Deutschen Industrie, *Bestandaufnahme freiwilliger Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen im Umweltschutz*, Berlin 2005.

18 Paschen FLOTOW/Johannes SCHMIDT, *Evaluation von Selbstverpflichtungen der Verbände der Chemischen Industrie. Studie im Auftrag des Verbandes der Chemischen Industrie e.V., Abschlussbericht*, Oestrich-Winkel 2001.

19 Vgl. Jürgen KNEBEL/Lutz WICKE, *Selbstverpflichtungen und normensetzende Umweltverträge als Instrument des Umweltschutzes* (Berichte des Umweltbundesamtes 5/99), Berlin 1999.

In den neunziger Jahren bestimmten auch immer mehr die branchenübergreifenden Lösungen die Diskussion über Selbstverpflichtungen. Zu nennen ist hier vor allem die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge, die in Kooperation von Staat und Wirtschaft noch in der Ära Kohl entwickelt wurde. Nach der Fassung vom 9. November 2002 hat sich die deutsche Wirtschaft dazu verpflichtet,

- die spezifischen Kohlendioxidemissionen von 1990 bis 2005 um 28 Prozent zu reduzieren,
- die spezifischen Emissionen aller sechs im Kyoto-Protokoll genannten Treibhausgase von 1990 bis 2012 um 35 Prozent zu verringern.

Im Gegenzug hat die Bundesregierung zugesagt, kein verbindliches Energieaudit einzuführen, auf ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Energieeinsparung oder zur Reduktion von klimarelevanten Gasen zu verzichten und auf dem Gebiet der Umweltsteuern weiterhin auf die wirtschaftliche Situation der energieintensiven Industrie Rücksicht zu nehmen. Wirksamkeit und Sinn dieser Vereinbarung ist inzwischen allerdings durch die additive Einführung des Emissionshandels, der gerade die Emittenten betrifft, die der Freiwilligen Selbstverpflichtung beigetreten sind, infrage gestellt.²⁰

6. *Umweltpolitische Besonderheiten in der Ära Kohl*

Im Zeitraum von 1982 bis 1998 hat sich die Umweltpolitik programmatisch und institutionell zu einem eigenständigen Politikbereich entwickelt. Dabei konnte anfangs auf den umweltpolitischen Eckpfeilern aufgebaut werden, die von den Vorgängerregierungen entwickelt worden waren. Später musste aber auch auf politische Herausforderungen reagiert werden, die ganz neue Akzente in der Umweltpolitik notwendig machten.

Phasen der Umweltpolitik:

Die Entwicklung der Umweltpolitik lässt sich in vier Phasen einteilen, von denen die beiden letzten Phasen von der Ära Kohl geprägt sind:²¹

- Technokratische Phase (50er und 60er Jahre). Umweltschutz war eine mehr oder weniger unpolitische Aufgabe von Experten aus den Behörden der Wasserwirtschaft und des Immissionsschutzes.

²⁰ Vgl. Gerhard VOSS, *Klimapolitik und Emissionshandel. Die Ökonomie im vorsorgenden Klimaschutz. Positionen Nr. 6* (Beiträge zur Ordnungspolitik des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln), Köln 2003.

²¹ Vgl. Gerhard VOSS, *Die veröffentlichte Umweltpolitik. Ein sozio-ökologisches Lehrstück*, Köln 1990, S. 68ff.

- Konzeptionelle Phase (70er Jahre). Umweltschutz gehörte zu den wichtigsten Reformprojekten, die im Reformkatalog der sozial-liberalen Koalition enthalten waren. In dieser Zeit wurden unter der Regie liberaler Politiker und der Experten die umweltpolitischen Eckpfeiler (Ziele- und Prinzipientrias) und der grundlegende rechtliche Rahmen entwickelt, auf denen die Umweltpolitik der folgenden Jahrzehnte aufgebaut hat.
- Phase der politischen Aufwertung (80er Jahre). Die Umweltpolitik entwickelte sich vor dem Hintergrund besonderer Einflussfaktoren zu einem zentralen Politikfeld auf der Ebene des Bundes. Die Umweltpolitik erhielt in dieser Phase mit der Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ein eigenes Ressort auf Bundesebene.
- Phase der Integration und Globalisierung (90er Jahre). Im Vordergrund standen die Sanierung der Neuen Bundesländer sowie globale Umweltprobleme wie der Klimaschutz.

Mit der politischen Aufwertung der Umweltpolitik in den 80er Jahren hat sich auch die Gangart der Umweltpolitik verschärft, was sich auch in dem Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie spiegelte. Gesetze und Verordnungen wurden an anspruchsvollere Zielsetzungen angepasst, wobei auch die Wirtschaft stärker in die Pflicht genommen wurde.

Neue Rahmenbedingungen:

Im Vergleich zu den späteren siebziger Jahren, die umweltpolitisch wegen der wirtschaftlichen Schwächen eher restriktiv angelegt waren, wurde auf einen expansiven Kurs umgeschwenkt. Ausschlaggebend dafür waren völlig veränderte Rahmenbedingungen:

1) Konjunktureller Aufschwung: Das Wachstum der Wirtschaft kam wieder in Schwung, so dass von dem Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie weniger Bremswirkungen auf die Umweltpolitik ausgingen. Vor dem Hintergrund besserer wirtschaftlicher Aussichten engagierte sich die Wirtschaft auch immer mehr in Eigenregie für einen besseren Umweltschutz.

2) Wachsendes Umweltbewusstsein: Parallel zu dem lang anhaltenden Wirtschaftsaufschwung seit dem Regierungswechsel 1982 traten in der Bevölkerung die wirtschaftlichen Existenzsorgen zurück und qualitative Komponenten wie der Umweltschutz traten im Anspruchsdenken der Menschen mehr in den Vordergrund. Das gewachsene Umweltbewusstsein ging allerdings einher mit einer geringen „Opferbereitschaft“: Mehr Umweltschutz, aber zum Nulltarif, war gefragt.

3) Erstarben einer „grünen Opposition“: Grundsätzliche Fragen nach den Grenzen des Wirtschafts- und Energiewachstums und den Risiken der modernen Technik wurden am Umweltschutz festgemacht, so dass die Umweltpolitik zum populärsten gesellschaftspolitischen Thema wurde. 1980 wurde die Partei

„Die Grünen“ gegründet, die bereits Ende 1982 in sechs Landtagen vertreten war, 1983 mit 5,6 Prozent in den Bundestag einzog und bei der Bundestagswahl 1987 gut 8 Prozent der Stimmen erzielte.

4) Krisenmanagement: Ins Zentrum der allgemeinen Politik rückten die Fragen des Umweltschutzes aber auch durch außergewöhnliche Ereignisse wie die Diagnose des Waldsterbens oder den Reaktorunfall in Tschernobyl. Vor allen Dingen nach 1986 stand die Umweltpolitik aufgrund von Störfällen in Industrieanlagen, Kernkraftwerken und Skandalen, aber auch infolge von Entwicklungen, die den Eindruck von katastrophalen Zuspitzungen der Umweltbelastungen (Robbensterben, Ozonloch, Klimaveränderungen) erweckten, im Mittelpunkt politischer Auseinandersetzungen.

5) Umweltberichterstattung in den Medien: In den Printmedien und den elektronischen Medien wurde das Umweltthema in Form einer sensationellen Berichterstattung²² immer öfter aufgegriffen, was auch erhebliche Rückwirkungen auf die Umweltpolitik hatte. Wegen des gewachsenen Interesses der Medien erschöpfte sich Umweltpolitik insbesondere in der zweiten Hälfte der 80er Jahre in Öffentlichkeitsarbeit.

Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingung geriet die Umweltpolitik in der Ära Kohl während der 80er Jahre in eine mehr oder weniger hektische gesetzgeberische Tätigkeit. Zunächst musste sie nach dem Regierungswechsel im Herbst 1982 das von der sozial-liberalen Koalition hinterlassene ökologische Aktionsprogramm mit der Entwicklung neuer oder der Novellierung bestehender Gesetze und Verordnungen zu Ende bringen. Dazu gehörte vor allem auch die Abfallpolitik. 1986 wurde mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (BGBI I S. 1410), kurz Abfallgesetz (AbfG 1986) genannt, der qualitative Sprung von der reinen Ordnung der Abfallbeseitigung zu einer umfassenden Rahmengesetzgebung für die Abfallwirtschaft gemacht. Die Rahmenordnung für die Abfallwirtschaft wurde in der Ära Kohl kontinuierlich weiter entwickelt. Vor allem wurde versucht, die Idee der Kreislaufwirtschaft in die Realität umzusetzen. Das geschah durch die Verabschiedung der Verpackungsverordnung (VerpackV) von 1991 und mit der Novellierung des AbfG von 1986 durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-AbfG), das am 7. Oktober 1996 in Kraft getreten ist.

Waldsterben und Luftreinhaltung:

Ein erster Anpassungszwang an ganz neue Herausforderungen stellte sich für die Umweltpolitik in der Ära Kohl mit dem Aufkommen der wachsenden Sorge der Bevölkerung um den Gesundheitszustand der Wälder. Besonders dramatisch erschien die Situation, als nach den Ergebnissen der Waldschadenser-

²² Vgl. EBD.

hebung von 1984 die geschädigte Waldfläche im Vergleich zum Vorjahr von 34,4 Prozent auf 50,2 Prozent angestiegen war, was allerdings weitgehend messtechnische Ursachen hatte. Als Auslöser wurden von der Politik und der Wissenschaft die Luftschadstoffe angesehen, womit die Luftreinhaltepolitik in den Brennpunkt der öffentlichen Diskussion geriet. Die Reaktion: Es wurde mit höchster politischer Priorität von der Bundesregierung im September 1983 ein Aktionsprogramm „Rettet den Wald“ beschlossen, das dreimal fortgeschrieben wurde und eine drastische Verschärfung der gesetzlichen Grundlagen für die Luftreinhaltung mit sich brachte.

Die Konzentration der Umweltpolitik auf die Luftreinhaltung ging aber keineswegs einher mit einer verlangsamten Gangart bei den bereits auf den Weg gebrachten vielfältigen anderen gesetzgeberischen Vorhaben. Vielmehr wurden auch diese Vorhaben wegen der allgemein wachsenden Priorität der Umweltpolitik mit Nachdruck verfolgt. So wurden zwischen 1982 und 1986 praktisch in allen Bereichen des Umweltschutzes neue Gesetze und Verordnungen erlassen, bestehende verändert oder verschärft. Dabei wurde in der Regel instrumentell das Ordnungsrecht eingesetzt.

Dieses neue Politikmuster, Bündelung der politischen Aktivitäten auf einzelne Bereiche bei Fortführung der begonnenen Vorhaben, wurde auch in den Folgejahren bei den anderen umweltpolitischen Herausforderungen angewendet. Mit diesem politischen Management versuchte die Umweltpolitik in der Ära Kohl, den Erwartungen in der Bevölkerung bei der Sicherung und Verbesserung der Umweltqualität gerecht zu werden. Durch die Ankündigung und Erarbeitung immer neuer Maßnahmen und Programme wurden die umweltpolitischen Ziele immer anspruchsvoller und das Gesetzgebungsprogramm ständig erweitert, was kostspielige Investitionen insbesondere in der Wirtschaft zur Folge hatte. Auch die Spannungen von Ökonomie und Ökologie wuchsen.

Ausstiegsgespräch und Gewässerschutz:

Im Mittelpunkt der Umweltpolitik standen nach 1986, sozusagen in Ablösung des Schwerpunktes Waldsterben und Luftreinhaltung, zwei neue große Aktionsfelder. Zum einen ging es um die Risiko- und Ausstiegsgespräch, die nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl und dem Chemieunfall in Basel aufkam. Nach dem oben beschriebenen Politikmuster wurde die politische Aufmerksamkeit ganz auf den Aufbau einer „Sicherheitskultur der modernen Industriegesellschaft“ verlegt und eine Vielzahl von neuen Gesetzen und Verordnungen angekündigt und durchgesetzt. Sie betrafen vor allem Maßnahmen zur weiteren Strahlenschutzvorsorge sowie zur Begrenzung der Risiken, die von der Nutzung chemischer Stoffe und von Industrieanlagen ausgehen können.

Das zweite große Aktionsfeld war der Gewässerschutz, der infolge des Robbensterbens in der Nord- und Ostsee während des Sommers 1988 in den Mittelpunkt des politischen Interesses trat. Die Bündelung der politischen Aufmerksamkeit wurde hier – ganz nach dem Vorbild des Aktionsprogramms „Rettet den Wald“ – in einem „10-Punkte-Programm zum Schutz von Nord- und Ostsee“ festgelegt.

Die Festlegung der Umweltpolitik nach 1986 auf Fragen der Risiko-Minimierung im industriellen Bereich und bei der Kernenergie sowie auf den Gewässerschutz wurde auch noch unterstützt von Ereignissen, die in der Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit erhalten hatten. Dazu gehörte der „Transnuklearkandal“ bezüglich der Entsorgung radioaktiver Abfälle im Dezember 1987, die nachträgliche Bekanntgabe eines Störfalls im Kernkraftwerk Biblis im Dezember 1988, die Havarie des Öltankers in Alaska im April 1989 sowie mehrere Abstürze von Militärflugzeugen in der Nähe von Kernkraftwerken.

Ökologische Sanierung der Neuen Bundesländer:

Zu Beginn der 90er Jahre normalisierte sich das umweltpolitische Geschehen, jedenfalls soweit es die nationalen Belange betraf. Das gilt allerdings mit einer Ausnahme: Die Umweltbilanz, die für Ostdeutschland zu Beginn der Wiedervereinigung aufgemacht werden musste, war katastrophal. Unüberschaubare Altlasten auf gewerblichen Standorten und auf Liegenschaften der Sowjetarmee, verunreinigte Gewässer und ökologisch belastete Flüsse sowie eine atemberaubende Luftverschmutzung gehörten zum Alltagsbild der ehemaligen DDR.

Vor diesem Hintergrund wurde in den Verträgen zur Wiedervereinigung der Umweltschutz als eine besondere Aufgabe herausgestellt. Schon in der Präambel des Staatsvertrages wird er als ein zentrales Ziel genannt und in Artikel 16 näher beschrieben. Im Prinzip wurde mit Artikel 16 des Staatsvertrages das bundesdeutsche Umweltrecht vollständig auf das Gebiet der DDR übertragen, was im Einigungsvertrag mit Artikel 34 durch die Verpflichtung, ökologische Sanierungs- und Entwicklungsprogramme aufzustellen, ergänzt wird. Es gehört zu den großen Verdiensten der Ära Kohl und von Bundesumweltminister Klaus Töpfer, dass innerhalb eines Jahrzehnts die großen ökologischen Probleme gelöst wurden, die von einer mehrere Jahrzehnte dauernden verfehlten Wirtschafts- und Umweltpolitik in der DDR verursacht wurden.²³

²³ Vgl. Steffen HENTRICH/Walter KOMAR/Gerhard VOSS/Martin WEISHEIMER, *Umweltschutz in Deutschland. Der Aufholprozess des Ostens*, in: IW-Umwelt-Service-Themen Nr. 2 (2002).

Globale Umweltprobleme:

Neben der ökologischen Sanierung der Neuen Bundesländer verschoben sich die umweltpolitischen Prioritäten während der 90er Jahre immer mehr auf die internationale Zusammenarbeit, insbesondere auf dem Gebiet des Klimaschutzes. In der Ära Kohl wurden unter der Verantwortung von Klaus Töpfer und Angela Merkel sowohl die programmatischen als auch die institutionellen Grundlagen der heute praktizierten Klimapolitik gelegt. Nach dem Beschluss der Bundesregierung vom 13. Juni 1990 wurde eine Interministerielle Arbeitsgruppe CO₂-Reduktion (IMA CO₂-Reduktion) eingesetzt. Unter dem Vorsitz des Bundesumweltministers wurde in dieser Gruppe unter Mitwirkung der Ressorts Wirtschaft, Verkehr, Bau, Forschung und Landwirtschaft das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung erarbeitet. Am Ende der Ära Kohl umfasste dieses Programm rund 150 Maßnahmen mit dem Ziel, die Kohlendioxidemissionen bis zum Jahr 2005 um 25 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Zugleich sollten die Emissionen der anderen Treibhausgase reduziert werden. Die Schwerpunkte dieses Programms haben sich selbst in der Zeit der rot-grünen Bundesregierung wenig verändert. In dem von Angela Merkel verantworteten Umweltbericht 1998²⁴ sind folgende Schwerpunkte genannt:

- KfW-Förderprogramm zur Energieeinsparung bei Altbauten
- Wärmeschutzverordnung zur Begrenzung des Heizwärmebedarfs an Neubauten
- Energieeinsparverordnung, die die beiden zuvor genannten Punkte zusammenfassen sollte
- Kleinf Feuerungsanlagenverordnung
- 50.000-Dächer-Initiative der Deutschen Ausgleichsbank
- Neuregelung der steuerlichen Wohnungseigentumsförderung
- Information und Beratung
- Energieverbrauchskennzeichnung
- Energiespar-Contracting
- Selbstverpflichtung der Deutschen Wirtschaft
- Selbstverpflichtung der Automobilindustrie

Klimapolitisch trat die Bundesregierung unter Helmut Kohl auch für die Einführung einer EU-weiten CO₂-/Energiesteuer ein, allerdings unter dem Vorbehalt, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nicht darunter leidet.

24 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), *Umweltbericht 1998*, Bundestagsdrucksache 13/10735.

Neue Programmdiskussion:

Gegen Ende der Ära Kohl mündete die Umweltpolitik in eine neue Programmdiskussion ein, die sich an dem Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung orientierte. Der Umweltbericht 1994 stand unter dem Titel „Politik für eine nachhaltige Entwicklung“²⁵ und enthielt neben einer Dokumentation der umweltpolitischen Situation, insbesondere auch in den Neuen Bundesländern, umfangreiche programmatische Ausführungen. Unter der großen Überschrift „Fortentwicklung der Umweltvorsorgepolitik“ werden detailliert die umweltpolitischen Maßnahmen und Programme beschrieben, die bis heute das Profil der Umweltpolitik bestimmen, auch wenn insbesondere in der rot-grünen Regierungszeit andere politische Prioritäten gesetzt wurden. Wieweit aber die damaligen Programmansätze bis in die heutige Zeit ausstrahlen, zeigt das Beispiel Klimapolitik. Sowohl die klimapolitischen Ziele als auch die Klimaschutzprogramme, die nach der Regierungszeit von Helmut Kohl umgesetzt wurden, waren in ihren wesentlichen Teilen in der Zeit auf den Weg gebracht worden, als Klaus Töpfer und Angela Merkel die Verantwortung für die Umweltpolitik getragen haben.

Die Idee, das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung zur programmatischen Basis der Umweltpolitik zu machen, wurde insbesondere von Bundesumweltministerin Angela Merkel verfolgt. Mitte 1996 initiierte sie auf der Grundlage des Diskussionspapiers „Schritte zu einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung: Umweltziele und Handlungsschwerpunkte in Deutschland“²⁶ einen Diskussionsprozess, an dem alle gesellschaftlichen Gruppen beteiligt wurden. In sechs Arbeitskreisen wurden folgende Themenbereiche diskutiert: Schutz des Klimas; Schutz des Naturhaushalts; Ressourcenschonung; Schutz der menschlichen Gesundheit; Umweltschonende Mobilität; Umweltethik.

Die Ergebnisse dieses Diskurses wurden als Zwischenbilanz 1997 der Öffentlichkeit vorgelegt und dienten als Orientierung für den „Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms“²⁷, das von Bundesumweltministerin Angela Merkel am 28. April 1998 vorgelegt wurde und sozusagen den Endpunkt der umweltpolitischen Ära Kohl markierte.

25 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), *Umweltbericht 1994*, Bundesratsdrucksache 849/94.

26 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), *Schritte zu einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung: Umweltziele und Handlungsschwerpunkte in Deutschland*, Bonn 1996.

27 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms*, Bonn, April 1998.