

Michael Böcher
Annette Elisabeth Töller

Umweltpolitik in Deutschland

Eine politikfeldanalytisch orientierte Einführung

Kurseinheit 1

kultur- und
sozialwissenschaften

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

002 354 012 (10/12)

03900-4-01-S2



Alle Rechte vorbehalten
© 2012 FernUniversität in Hagen
Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	14
1 Umweltpolitik – aus der Perspektive der Politikfeldanalyse betrachtet	19
2 Umweltpolitik als zu erklärendes Phänomen	22
2.1 Politikfeldanalytischer Blick auf Umweltpolitik	22
2.2 Die historische Entwicklung der Umweltpolitik	26
2.2.1 Die Entdeckung der Umweltpolitik (1969-1974)	27
2.2.2 Die Ölkrise und der umweltpolitische Abschwung (1974-1978)	28
2.2.3 Die umweltpolitische Rekonsolidierung (1978-1982)	29
2.2.4 Die umweltpolitische Stabilisierung (1982-1989)	31
2.2.5 Wiedererstarkender Konflikt Ökonomie vs. Ökologie (1989-1998)	32
2.2.6 Die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition (1998-2005)	33
2.2.7 Große Koalition und Finanz- und Wirtschaftskrise (2005-2009)	35
2.2.8 Umweltpolitik der schwarz-gelben Koalition	38
2.2.9 Fazit: Konjunkturen der deutschen Umweltpolitik	39
2.3 Umweltpolitik in und jenseits von Regelungsfeldern	41
2.3.1 Abfallpolitik	41
2.3.2 Klimapolitik	49
2.3.3 Exkurs: Umweltpolitikintegration	71
2.4 Umweltpolitische Instrumente	74
2.4.1 Regulative Instrumente	76
2.4.2 Ökonomische Instrumente	78
2.4.3 Prozedurale Instrumente	80
2.4.4 Kooperative Instrumente	81
2.4.5 Informationelle Instrumente	81
2.4.6 Die Verwendung und die Bedeutung von Instrumenten	83
2.5 Vorreiterrolle und umweltpolitische Performanz	84
2.5.1 Die umweltpolitische Vorreiterrolle Deutschlands	84
2.5.2 Umweltpolitische Performanz in Deutschland	85

3	Die Problemstruktur der Umweltpolitik	89
3.1	Umwelt als öffentliches Gut	90
3.2	Umwelt als Langfristproblem unter Bedingungen der Unsicherheit	92
3.3	Persistente Umweltprobleme	95
3.4	Querschnittscharakter der Umweltpolitik	97
4	Akteure in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen	99
4.1	Exkurs: Was sind Akteure und was treibt sie an?	99
4.2	Akteure in der Umweltpolitik	105
4.3	Akteure des deutschen Regierungssystems	106
4.3.1	Der Bundestag	108
4.3.2	Das Bundesumweltministerium	109
4.3.3	Das Umweltbundesamt	112
4.4	Politische Parteien	115
4.4.1	Exkurs: Parteiendifferenzhypothese	116
4.4.2	Parteiendifferenz in der Umweltpolitik	117
4.5	Verbandliche Akteure	121
4.5.1	Exkurs: Umweltpolitische Interessen	122
4.5.2	Wirtschaftsinteressen	127
4.5.3	Umweltverbände	130
4.5.4	Gewerkschaften	133
4.6	Bürgerinnen und Bürger	136
4.6.1	Umweltrelevante Einstellungen in der Bevölkerung	137
4.6.2	Die Low-Cost-Hypothese	140
4.6.3	Informations- und Partizipationsrechte der Bürgerinnen und Bürger	140
4.7	Wissenschaftliche Beratung in der Umweltpolitik	143
4.7.1	Akteure wissenschaftlicher Politikberatung	144
4.7.2	Formen wissenschaftlicher Politikberatung	145
4.7.3	Politikberatung im umweltpolitischen Prozess	146
4.7.4	Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung	148
5	Institutionelle Rahmenbedingungen der Umweltpolitik	151
5.1	Exkurs: Institutionen als Erklärungsfaktoren	151
5.1.1	Vetospieler-Theorie zur Erklärung von Nicht-Wandel	152
5.1.2	Pfadabhängigkeit und Erklärung begrenzten Wandels	153
5.1.3	Mechanismen institutionell verursachten Wandels	155
5.2	Föderale Kompetenzverteilung und Föderalismusreform	157
5.3	Der Vollzug von Umweltpolitik in den Ländern	159
5.4	Europäisierung der Umweltpolitik	162
5.4.1	Quantitative Perspektive: Wie viel Europäisierung?	163
5.4.2	Europäisierungsmechanismen	164
5.4.3	Institutionelle Europäisierung	168
5.4.4	Indirekte Europäisierung	168

5.5	Internationale Umweltpolitik	171
5.5.1	Internationale Umweltregime	172
5.5.2	WTO und nationale Umweltpolitiken	175
5.5.3	Freiwillige Regulierung im internationalen Kontext	176
6	Analysekonzepte und politische Prozesse in der Umweltpolitik	178
6.1	Politik als Problemlösungsprozess: Der Politikzyklus	181
6.2	Politik als Zufallsprodukt: Der Multiple-Streams-Ansatz	184
6.3	Politische Prozesse in der Umweltpolitik	186
6.4	Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse (AEP) zur Erklärung von Umweltpolitik	189
	Literaturverzeichnis	201

Vorwort

Als wir im Sommer 2008 beschlossen, gemeinsam dieses Lehrbuch über „Umweltpolitik in Deutschland“ zu schreiben, das zunächst als Kurs im Modul 3.1 des Bachelor Politik- und Verwaltungswissenschaft und im Modul 06 des interdisziplinären Umwelt-Studiengangs INFERNUM an der FernUniversität in Hagen eingesetzt und später auch als Lehrbuch erscheinen sollte, da dachten wir, das sei schnell geschafft. Schließlich hatten wir – zum Teil einzeln und zum Teil in Kooperation – wichtige Elemente eines solchen Kurses bereits in den vergangenen Jahren geschrieben: so etwa über die Phasen der deutschen Umweltpolitik und die Rolle der Wirtschaft (Töller/Böcher 2010, zuerst geschrieben 2007/2008), über ökonomische Instrumente im Allgemeinen und die Ökosteuer im Besonderen (Böcher 2007b, 2009, 2011) sowie über kooperative Instrumente im Allgemeinen und Umweltvereinbarungen im Besonderen (Töller 2003, 2007, 2012a.), über den Einfluss der europäischen Politik auf die deutsche Umweltpolitik (Heinelt et al. 2001; Töller 2004, 2007), über Politikberatung und Lernen in der Umweltpolitik (Böcher 2007a, 2007b), über Abfallpolitik, Klimapolitik und Politikintegration (Töller 2007; Gießen et al. 2008) und schließlich über die Analyse von Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik (Böcher/Töller 2007), um nur unsere wichtigsten umweltpolitischen Analyse-„Baustellen“ zu erwähnen, die uns zu derartigem Optimismus verleitet haben.

Tatsächlich haben wir letztendlich zweieinhalb Jahre gebraucht, um den Kurs zu schreiben, und nochmal gut ein Jahr, um ihn für die Buchversion zu überarbeiten – und dafür gab es gute Gründe. Denn all das, was schon erforscht, gedacht und geschrieben war, musste in einen kohärenten Rahmen einsortiert werden, denn es ging uns ja gerade darum, ein Lehrbuch aus einem Guss mit einem stringenten analytischen Fokus zu schreiben. Dazu waren – ausgehend von unseren bisherigen Arbeiten – drei wesentliche Schritte erforderlich.

Erstens: Unser Grundanliegen war es, eine Einführung in die Umweltpolitik zu schreiben, die dieses Politikfeld konsequent aus der analytischen Perspektive der Politikfeldanalyse betrachtet. Deshalb mussten wir grundlegend über die Struktur des Bandes nachdenken. Hierfür war die Arbeit mit den Studierenden im Modul 3.1 (jetzt VP2) des Bachelors Politik und Verwaltungswissenschaft an der FernUniversität in Hagen, für die dieser Band u.a. geschrieben wurde, sehr instruktiv. In der täglichen Kommunikation mit unseren Studierenden entwickelten wir (auch zusammen mit Renate Reiter) auch für uns nach und nach eine klarere Vorstellung davon, was genau eine politikfeldanalytische Fragestellung ausmacht (Töller 2013). Diese Überlegungen brachten uns zu der Überzeugung, das Lehrbuch nicht deskriptiv, sondern konsequent analytisch aufzubauen: Am Anfang steht die abhängige Variable: das, was erklärt werden soll, die Policy, die Umweltpolitik in ihren verschiedenen Dimensionen: das Regelungsniveau, die Instrumente, die Regelungsfelder, der Policy-Wandel, um nur die wichtigsten zu nennen. Darauf folgen mögliche Erklärungsfaktoren wie Problemstrukturen,

Akteure und Institutionen. Diese Herangehensweise empfehlen wir auch unseren Studierenden für ihre Haus- und Abschlussarbeiten. In einem ersten Schritt soll ein umweltpolitisches Problem erfasst, beschrieben, systematisiert und eingeordnet werden. Dann, in einem zweiten Schritt, folgt normalerweise eine „Warum-Frage“, deren theoriegeleiteter Beantwortung die Analyse letztlich dient.

Mit dieser Perspektive sind zwei Besonderheiten verbunden, die manche Experten aus dem Feld der Umweltpolitik auch kritisch sehen dürften: Mit dem Fokus auf der Bearbeitung von Warum-Fragen stehen evaluative Fragestellungen, also solche, die nach den Effekten (und damit auch nach dem materiellen Erfolg) von Umweltpolitik fragen, nicht im Mittelpunkt unseres Lehrbuchs, wiewohl sie durchaus an vielen Stellen von Bedeutung sind. Ein zweiter Punkt ist, dass wir mit der dezidiert politikfeldanalytischen Sicht auf Umweltpolitik die positive Analyse, also die Analyse dessen, was ist, betonen. Den gerade in der Umweltpolitikforschung verbreiteten normativen Bias (also die große Rolle dessen, was für ökologisch wünschenswert gehalten wird) versuchen wir zu vermeiden. Ökologisches Wollen ist für Umweltpolitik wichtig, sollte aber nach unserer Auffassung von der empirischen Analyse sauber getrennt werden.

Zweitens: Jenseits der Ausfüllung dieses Rahmens wurde uns im Laufe des Schreibens deutlich, dass sowohl die Schlüssigkeit der politikfeldanalytischen Perspektive als auch die Verständlichkeit des Ganzen für die Studierenden erfordert, dass wir eine Reihe von politikfeldanalytischen Begriffen, Konzepten und theoretischen Ansätzen, die für uns selbst über die Jahre ganz selbstverständlich geworden sind, explizit erklären: Etwa, was Akteure sind und was sie antreibt, was genau die Überlegungen der Parteiendifferenzhypothese sind, was wir unter Institutionen verstehen und über welche Mechanismen sie Policies beeinflussen können. Hier haben wir uns dazu entschieden, vertiefende Überlegungen allgemeiner theoretischer Natur in Exkursen zu behandeln.

Drittens: Auch wenn Vollständigkeit hier nicht das angestrebte Ziel ist, haben wir doch im Laufe des Schreibens eine Reihe von weiteren Aspekten entdeckt, ohne die eine Einführung in die deutsche Umweltpolitik lückenhaft gewesen wäre. Seien es die neueren Entwicklungen der Umweltpolitik im Zeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise und nach dem Atomunglück von Fukushima, das große Feld der Forschung zu Vorreiter- und Nachzüglerstaaten sowie zur Umweltpersistenz (beide sind vergleichend angelegt und stellen die deutsche Umweltpolitik in einen größeren Kontext), die Rolle der Bürger/innen und der Umweltverbände und nicht zuletzt das für die Umweltpolitik relevante deutsche Institutionengefüge, das sich sowohl hinsichtlich der Kompetenzverteilung für die umweltpolitische Gesetzgebung als auch hinsichtlich der Strukturen in den Ländern für die Umsetzung der Umweltgesetze in den vergangenen Jahren ganz gravierend verändert hat. Zudem gelangten wir zu der Überzeugung, dass man zur Erklärung deutscher Umweltpolitik nicht nur die europäische Politik, sondern zunehmend auch die internationale Politik (und zwar jeweils nicht nur die Umweltpolitik, sondern auch die [Frei-] Handelspolitik) im Blick haben muss. Schließlich sahen wir auch die Notwendigkeit, unseren eigenen analytischen Rahmen zur Erklärung von Umweltpolitik, den wir 2007 (bezogen auf Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik) entwickelt hatten,

politikfeldanalytisch weiter auszudifferenzieren und zu präzisieren. Insbesondere diese Überlegungen, die sich vorrangig in Kapitel 6 des vorliegenden Lehrbuchs finden, haben sehr von der Arbeit mit den Studierenden am Lehrgebiet und von der Zusammenarbeit mit Renate Reiter profitiert.

Profitiert hat das Lehrbuch ebenso von den Erfahrungen der Arbeit mit den Studierenden in verschiedenen umwelt- und naturschutzpolitischen Lehrveranstaltungen der Abteilung Forst- und Naturschutzpolitik der Universität Göttingen sowie durch die Lehre im Rahmen des Masterstudienganges Environmental Governance an der Universität Freiburg.

Renate Reiter danken wir auch dafür, dass sie sich den ganzen Band im Hinblick auf seine Lesbarkeit und Verständlichkeit angesehen hat. Christian Hey (SRU) danken wir für seine grundsätzliche Kritik am Konzept, die wir wohl nicht gänzlich ausräumen konnten, sowie für seine konstruktiven Hinweise zu zahlreichen einzelnen Aspekten dieses Lehrbuchs. Regina Herzbruch-Schütte danken wir sehr für die umsichtige Textkorrektur, Stefan Hatzenberger für die Sisyphusarbeit mit dem Literaturverzeichnis, Sylvia Pannowitsch für die Ergänzung der Marginalien.

Für Hinweise zu einzelnen Aspekten danken wir zudem: Felix Ekardt, Erik Gawel, Lukas Gießen, Christiane Hubo, Pascal Hugo, Ricardo Kaufer, Max Krott, Sylvia Pannowitsch, Dieter Plehwe, Sabine Storch, Dirk Teßmer und Annette Vollmer.

Göttingen/Hagen, im Juli 2012
Michael Böcher und Annette Elisabeth Töller