

Michael Böcher
Annette Elisabeth Töller

Umweltpolitik in Deutschland

Kurseinheit 1:
Eine politikfeldanalytisch orientierte Einführung

**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.

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

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei

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

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i>	Die ökologische Steuerreform in Deutschland (Stufen 1-5)	58
<i>Tabelle 2:</i>	Politische Akteure nach von Prittwitz	105
<i>Tabelle 3:</i>	Die Verwendung umweltpolitischer Instrumente nach Amtszeiten von Umweltministern (1987-2005)	120
<i>Tabelle 4:</i>	Politikwissenschaftliche Perspektiven der Analyse wissenschaftlicher Politikberatung	149
<i>Abbildung 1:</i>	Entwicklung der deutschen Treibhausgasemissionen	36
<i>Abbildung 2:</i>	Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch in Deutschland 1990-2010	60
<i>Abbildung 3:</i>	Prinzip des Emissionshandels	62
<i>Abbildung 4:</i>	Dimensionen der Umweltpolitik als komplexes Handlungsfeld für Politikintegration	73
<i>Abbildung 5:</i>	Das Spektrum umweltpolitischer Instrumente	75
<i>Abbildung 6:</i>	Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland 1993-2009	96
<i>Abbildung 7:</i>	Adressaten und Methoden von Verbandseinfluss nach Rudzio	121
<i>Abbildung 8:</i>	Das umweltpolitische Interessendreieck nach von Prittwitz	126
<i>Abbildung 9:</i>	Umweltschutz als eines der wichtigsten Probleme	138
<i>Abbildung 10:</i>	Bürgereinschätzungen über die wichtigsten politischen Probleme	139
<i>Abbildung 11:</i>	Einschätzung der Umweltqualität durch die Bürger	139
<i>Abbildung 12:</i>	Der Politikzyklus nach Jann/Wegrich	181
<i>Abbildung 13:</i>	Der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse als analytischer Rahmen zur Erklärung von Umweltpolitik	190

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der EG
ACEA	European Automobile Manufacturers' Association
ACF	Advocacy Coalition Framework
AEP	Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BAFU	Bundesanstalt für Umwelt (Schweiz)
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchVO	Bundesimmissionsschutzverordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMU	Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz
BVT/BAT	Beste Verfügbare Technik /Best Available Technology
CCS	Carbon Capture Storage
CDU	Christlich Demokratische Union
CEFIC	European Chemical Industry Council
CER	Corporate Environmental Responsibility
ChemG	Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz)
CO ₂	Kohlendioxid
COP	Conference of the Parties
CSR	Corporate Social Responsibility
CSU	Christlich Soziale Union
DAS	Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEHSt	Deutsche Emissionshandelsstelle
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie und Handelskammertag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

DNR	Deutscher Naturschutzring
DSD	Duales System Deutschland
EEA	European Environment Agency
EEG	Erneuerbare Energien Gesetz
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV/EWGV	Vertrag der Europäischen Gemeinschaft/zuvor: der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EMAS	Environmental Management and Audit Scheme
EPA	Environmental Protection Agency
EPI	Environmental Performance Indicator
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUWID	Europäischer Wirtschaftsdienst
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
FDP	Freie Demokratische Partei
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FSC	Forest Stewardship Council
FuE	Forschung und Entwicklung
G8	Gruppe der Acht (Vereinigung der sieben führenden Industrienationen und Russlands)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz
GRI	Global Reporting Initiative
GWh	Gigawattstunde
ha	Hektar
IB	Internationale Beziehungen
IG	Industriegewerkschaft
IGBCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IGCPK	Industriegewerkschaft Chemie Papier Keramik
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
INFERNUM	Interdisziplinäres Fernstudium Umweltwissenschaften
IÖW	Institut für ökologische Wirtschaftsforschung
IRD	International Regimes Datenbank
iVG	Integrierte Vorhabengenehmigung
Kfz	Kraftfahrzeug
kg	Kilogramm
km	Kilometer
KomPass	Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung
kWh	Kilowattstunde
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
l	Liter
LABO	Bund-/Länder- Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz
MIK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung

MSA	Multiple Streams-Ansatz
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NGOs	Non-Governmental Organisations
NIMBY	Not-In-My-Backyard
NOx	Stickstoffoxidverbindungen
NPÖ	Neue Politische Ökonomie
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation of Economic Cooperation and Development
PCP	Pentachlorphenol
PEFC	Program for the Endorsement of Forest Certification
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
PIK	Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung
PISA	Programme for International Student Assessment
PM	Pressemitteilung
REACH	Registrierung, Evaluierung und Autorisierung von Chemikalien
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SFI	Sustainable Forest Industry
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SZ	Süddeutsche Zeitung
t	Tonne
TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
TA	Technische Anleitung
UBA	Umweltbundesamt
UFOPLAN	Umweltforschungsplan
UFZ	Helmholtz Zentrum für Umweltforschung
UGB	Umweltgesetzbuch
UIG	Umweltinformationsgesetz
UMK	Umweltministerkonferenz
UN	United Nations
UNEP	United Nations Environmental Program
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VCI	Verband der Chemischen Industrie
VDA	Verband der Automobilindustrie
VDEW	Verband der Elektrizitätswirtschaft
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau
VRE	Verband der Verbundunternehmen und Regionalen Energieerzeuger
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen
WMO	World Meteorological Organization
WP	Wahlperiode
WTO	World Trade Organization
O ₃	Ozon

CH ₄	Methan
N ₂ O	Distickstoffmonoxid
NO ₂	Stickstoffdioxid
SO ₂	Schwefeldioxid
CO	Kohlenstoffmonoxid
CH	Kohlenwasserstoffe