

TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DRESDEN

Dresdner Beiträge zur Lehre der Betrieblichen Umweltökonomie

UMWELTORGANISATION

Nr. 04/2000

Günther, E. (Hrsg.)

Aufgaben- und Organisationsstruktur
der Umweltpolitik
in der Bundesrepublik Deutschland

Krebs, M.

Herausgeber:



**Professur für
Betriebswirtschaftslehre
Betriebliche Umweltökonomie**

Prof. Dr. Edeltraud Günther
Dipl.-Kffr. Maja Krebs

Technische Universität Dresden
Fakultät Wirtschaftswissenschaften
Professur für Betriebswirtschaftslehre,
insbes. Betriebliche Umweltökonomie
01062 Dresden

Telefon: (0351) 463-3 4313

Telefax: (0351) 463-3 7764

E-Mail: bu@mailbox.tu-dresden.de

www.tu-dresden.de/wwbwlb

Als wissenschaftliches elektronisches Dokument veröffentlicht auf dem Hochschulschriftenserver der Sächsischen Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden (SLUB) unter:

<http://hsss.slub-dresden.de/hsss/servlet/hsss.urlmapping.MappingServlet?id=1056110143031-5348>

Diplomarbeit eingereicht: 2000

Veröffentlicht: 2003

Vorwort

Die Bedeutung der natürlichen Umwelt in den Wirtschaftswissenschaften hat in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen: Durch die zunehmende ökologische Knappheit entwickelt sie sich zu einem ökonomisch knappen und somit entscheidungsrelevanten Parameter. Das Forschungsprogramm der Professur für Betriebswirtschaftslehre, insb. Betriebliche Umweltökonomie an der Technischen Universität Dresden spiegelt sich auch im Aufbau der Lehre wider. So fließen die gewonnenen Erkenntnisse aus theoretischer und praktischer Forschung direkt in die einzelnen Lehrveranstaltungen ein. Die vorliegenden „Dresdner Beiträge zur Lehre der Betrieblichen Umweltökonomie“ sollen diesen Prozess der Verzahnung unterstützen. Inhalt der Schriftenreihe sind in erster Linie ausgewählte Diplomarbeiten der Professur für Betriebliche Umweltökonomie, durch die der Leser Einblick in die Arbeitsschwerpunkte gewinnen und Transparenz über die Arbeitsinhalte erzeugt werden soll. Die Gestaltung der Schriftenreihe ist Frau Dipl.-Kffr. Susann Kaulich zu verdanken, in deren Hand die redaktionelle Arbeit, die Koordination der Autoren bzw. Herausgeber und das Layout der vorliegenden Schriftenreihe lag.

Diese Ausgabe beschäftigt sich mit dem Thema Struktur der deutschen Umweltpolitik. Der Schutz der Umwelt und eine darauf ausgerichtete (Umwelt-)Politik gehören zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben der Menschheit. Wesentliche Ziele sind in diesem Zusammenhang die Realisierung eines integrierten Umweltschutzes, d. h. die Einbeziehung aller Politikbereiche, und die Orientierung am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Politische Querschnittsaufgaben wie die Umweltpolitik sind im Gegensatz zu herkömmlichen Fachaufgaben jedoch grundsätzlich dadurch charakterisiert, dass sie nicht in der Federführung desjenigen Ressorts liegen, welches die Probleme bewältigen soll.

Der Erfolg der Umweltpolitik wird vom Zusammenspiel der verschiedenartigsten Faktoren beeinflusst. Dazu zählen u. a. auch Aufgaben- und Organisationsstruktur auf der höchsten Ebene des politisch-administrativen Systems als zudem politisch gestaltbare Elemente. Unter Aufgaben- und Organisationsstruktur wird hierbei verstanden, wo Zuständigkeiten für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Umweltpolitik angesiedelt sind und welche Beziehungen dieses System kennzeichnen.

Trotz der Einrichtung eines eigenständigen Umweltministeriums, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), sind umweltpolitische Kompetenzen auf der Ministerialebene des Bundes stark zersplittert. Aufgrund des Föderalismusprinzips und der geteilten konkurrierenden Gesetzgebung in Umweltfragen wirken neben der Bundesregierung auch die Bundesländer auf die deutsche Umweltpolitik ein. Ebenfalls nimmt in immer stärkerem Maße die Europäische Union als supranationale Organisation Einfluss auf die deutsche Umweltpolitik. Neben diesen speziellen Schwierigkeiten der deutschen Umweltpolitik bzw. Umweltadministration tritt ein generelles funktionelles, ökonomisches und politisches Staatsversagen im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft und zur Verwaltung.

Edeltraud Günther

Aufgaben- und Organisationsstruktur der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Notwendigkeit Erfolgreiche Umweltpolitik als Zukunftsaufgabe	1
1.1 Notwendigkeit und Ziele der Umweltpolitik	1
1.2 Messung des umweltpolitischen Erfolgs	2
1.3 Zielstellung und Aufbau der Arbeit	5
2 Entwicklung der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland	8
2.1 Sozial-liberale Umweltpolitik von 1969-1982	9
2.2 Konservativ-liberale Umweltpolitik von 1982-1998	10
2.3 Rot-grüne Umweltpolitik seit 1998	12
2.4 Erfolgreiche Umweltpolitik oder umweltpolitisches Staatsversagen?	13
3 Aufgaben- und Organisationsstruktur als Basiselemente erfolgreicher Umweltpolitik	15
3.1 Systematisierung umweltpolitischer Erfolgsfaktoren	15
3.2 Exkurs: Institutionalisierung von Umweltpolitik	18
3.3 Aufgaben- und Organisationsstruktur eines Umweltministeriums als gestaltbare Faktoren	21
4 Aufgaben- und Organisationsstruktur der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland	24
4.1 Entwicklung auf der Ministerialebene des Bundes	24
4.1.1 Organisatorische Verankerung im Bundesministerium des Innern	25
4.1.2 Organisatorische Verankerung nach Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	26
4.1.3 Vor- und Nachteile einer Konzentrationslösung im Bundesministerium des Innern bzw. in einem eigenständigen Umweltministerium	29
4.2 Derzeitige Verankerung auf der Ministerialebene des Bundes	31
4.2.1 Umweltpolitische Zuständigkeiten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	31

4.2.2	Weitere Bundesministerien mit umweltpolitischen Zuständigkeiten	33
4.3	Derzeitige Verankerung auf der Ministerialebene der Länder	36
4.4	Umweltpolitischer Einfluß der Europäischen Union	37
5	Probleme der bestehenden Aufgaben- und Organisationsstruktur und Lösungsvorschläge	41
5.1	Interministerielle Probleme und Lösungsvorschläge	42
5.1.1	Kompetenzzuschnitt des Bundesumweltministeriums	42
5.1.2	Beteiligung und Durchsetzungsmacht des Bundesumweltministeriums	46
5.1.3	Politikintegration durch eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie	51
5.2	Intraministerielle Probleme und Lösungsvorschläge	53
5.3	Probleme der Zusammenarbeit mit den Bundesländern und der Europäischen Union	56
5.3.1	Bundesländer	57
5.3.2	Europäische Union	59
6	Staatsversagen als generelles deutsches Problem.....	61
6.1	Ohnmacht des Staates	61
6.2	Ohnmacht im Staat	62
7	Zusammenfassung und Ausblick.....	64
8	Anhang.....	67
9	Literaturverzeichnis	74

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit..... 7

Abbildung 2: Modell zur Erklärung umweltpolitischen Erfolgs 17

Abbildung 3: Staatliche, gesellschaftliche und internationale Akteure der Umweltpolitik
..... 24

Abbildung 4: Organigramm des Bundesumweltministeriums (1986) 28

Abbildung 5: Organigramm des Bundesumweltministeriums (1999) 33

Abbildung 6: Organigramm der Generaldirektion Umwelt (2000) 40

Abbildung 7: Verflechtungen der Umweltadministration und der Umweltpolitik in
Deutschland 41

Abbildung 8: Vorschlag für ein stärkeres Bundesumweltministerium..... 66

Abbildung 9: Organisationsplan der Abteilung Umweltschutz (U) des BMI und sonstige
BMI-Aufgaben (Stand: Januar 1970) 70

Abbildung 10: Organisationsplan der Abteilung Umweltschutz U im BMI (Stand:
Oktober 1985)..... 71

Abbildung 11: Koordinierungsausschüsse der Bundesregierung in der Umweltpolitik
(Stand 1983) 72

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zentrale Aspekte bei der umweltpolitischen Erfolgsanalyse	15
Tabelle 2: Funktionen umweltpolitischer Institutionen	18
Tabelle 3: Umweltschutzaufgaben der zuständigen Ministerien 1969	25
Tabelle 4: Die Bundesministerien Deutschlands	31
Tabelle 5: Zuständigkeiten des Bundesumweltministeriums.....	32
Tabelle 6: Umweltministerien der Bundesländer.....	37
Tabelle 7: Die Umweltaktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaft und ihre Schwerpunkte	38
Tabelle 8:Generaldirektionen der Europäischen Kommission.....	39
Tabelle 9:Faktoren ungleicher Macht im Staat	63

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
Abs.	Absatz
ACK	Konferenz der Amtschefs
AGU	Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen
Art.	Artikel
BAFA	Bundesausfuhramt
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz
BK	Bundeskanzleramt
BLAU	Bund-Länder-Arbeitskreis Umweltchemikalien
BM	Bundesministerium
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMB	Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMBW	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMG	Bundesministerium für Gesundheit (bzw. Gesundheitswesen)
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMJFG	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMP	Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft (und Technologie)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (und Entwicklung)
CDU	Christlich-Demokratische Union
CO ₂	Kohlendioxid
COREPER	Comité des Représentants Permanents (Ausschuß der Ständigen Vertreter)
CSU	Christlich-Soziale Union
DETR	Department of the Environment, Transport and the Regions
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
FFU	Forschungsstelle für Umweltpolitik (an der Freien Universität Berlin)
GD	Generaldirektion
GG	Grundgesetz
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil
IMA	Interministerielle Arbeitsgruppe
IVU	Richtlinie über die Integrierte Vorbeugung und Vermeidung von Um-

	weltverschmutzung
LAA	Länderarbeitsgemeinschaft Atomenergie
LAGA	Länderarbeitsgemeinschaft Abfall
LAI	Länderarbeitsgemeinschaft Immissionsschutz
LANA	Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege, Erholung
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PRVR	Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
UBA	Umweltbundesamt
UMK	Konferenz der Umweltminister des Bundes und der Länder
UN	United Nations
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNO	United Nations Organization

1 Notwendigkeit Erfolgreiche Umweltpolitik als Zukunftsaufgabe

Wir alle sind Passagiere an Bord des Schiffes Erde, und wir dürfen nicht zulassen, daß es zerstört wird. Eine zweite Arche Noah wird es nicht geben.

*Michail Gorbatschow (*1931), sowjetischer Politiker*

1.1 Notwendigkeit und Ziele der Umweltpolitik

Es ist unbestritten, daß ein hohes Umweltniveau und die Lebenserwartung bzw. Lebensqualität der Bevölkerung positiv miteinander korrelieren. Aufgrund zunehmender Umweltbelastungen und deren Irreversibilität bzw. Langfristigkeit gehören der Schutz der Umwelt und eine darauf ausgerichtete (Umwelt-)Politik auch in der Bundesrepublik Deutschland zu den wichtigsten Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben der Menschheit.

Unter Umwelt werden im weitesten Sinne nicht nur die natürliche, sondern auch die genutzte, gestaltete, beeinflusste Umwelt und darüber hinaus die künstliche Umwelt (Gebäude, Straßen, Maschinen usw.) sowie die soziale Umwelt (Akteure, Prozesse und Produkte menschlichen Handelns) verstanden.¹ In der Umweltpolitik herrscht allerdings ein restriktives Begriffsverständnis vor, das die Umwelt auf die natürliche Umwelt begrenzt, d. h. die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen wie Boden, Luft, Wasser, Biosphäre sowie deren Beziehungen untereinander und zum Menschen.²

Da das natürliche Gleichgewicht der Umwelt durch entwicklungsbedingte, sozioökonomische und wirtschaftssystembezogene Gründe wie Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, Verstädterung oder die Änderung menschlicher Lebensweisen gestört bzw. gefährdet ist, ergibt sich aus den daraus resultierenden Umweltproblemen die Notwendigkeit der (staatlichen) Umweltpolitik.³ Im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971, dem Beginn des modernen staatlichen Umweltschutzes, wird Umweltpolitik dabei wie folgt definiert:

„Umweltpolitik ist die Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind,

- um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht,
- um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und
- um Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen.“⁴

Zusammengefaßt ist Umweltpolitik anzusehen als „die Gesamtheit aller Handlungen, die darauf abzielen, Umwelteingriffe zu vermeiden, zu vermindern und eingetretene Umweltschäden zu beseitigen“.⁵

Aus dieser Definition ergeben sich die Ziele der Umweltpolitik, an denen sich der Staat als umweltpolitischer Hauptakteur orientiert. Als Rahmenziele benennt die Bundesregierung

¹ Vgl. WEY, K.-G. (1982), S. 18.

² Vgl. zum Umweltbegriff u. a. KLOEPFER, M. (1998), S. 11 f. sowie WICKE, L. (1993), S. 5 f.

³ Vgl. zu den Ursachen des Umweltproblems u. a. WICKE, L. (1993), S. 27 ff. und GÜNTHER, E. (1994), S. 7 f.

⁴ BMI (Hrsg.) (1971), S. 6.

⁵ HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983), S. 57.

- „Realisierung eines integrierten Umweltschutzes, d. h. einerseits ein sektorübergreifendes Umweltschutzkonzept und andererseits ein Eingreifen bereits in der Planungsphase der anderen Handlungs- und Politikbereiche;
- Durchsetzung des Verursacher-, Vorsorge- und Kooperationsprinzips;
- Ausbau und Sicherung einer umfassenden Sicherheitsstruktur für die Industriegesellschaft durch eine zunehmend ökologische Ausrichtung der Sozialen Marktwirtschaft;
- Anstoß zu neuen umweltverträglichen technischen Entwicklungen und Wachstumsmöglichkeiten;
- Verbesserung und Verstärkung des Umweltbewußtseins in allen Teilen der Bevölkerung;
- Intensivierung der internationalen umweltpolitischen Zusammenarbeit.“⁶

Zusätzlich orientiert sich die bundesdeutsche Umweltpolitik am Ziel der Nachhaltigkeit. Dauerhaft umweltgerechte bzw. nachhaltige Entwicklung ist die „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“.⁷ Als gesellschaftspolitisches Leitbild der Zukunft vereint sie dabei ökologische, ökonomische und soziale Aspekte und konkretisiert sich in vier Managementregeln: die Nutzung erneuerbarer Ressourcen soll ihre Regenerationsrate nicht überschreiten; die Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen soll nur in dem Umfang erfolgen, in dem ein physisch oder funktionell gleichwertiger Ersatz in Form erneuerbarer Ressourcen oder höherer Produktivität der erneuerbaren sowie nicht-erneuerbaren Ressourcen geschaffen wird; Stoffeinträge in die Umwelt sollen sich an der Aufnahmekapazität der Umweltmedien Wasser, Boden und Luft orientieren; das Zeitmaß anthropogener Einträge und Eingriffe soll in ausgewogenem Verhältnis zum Zeitmaß des Reaktionsvermögens der natürlichen Prozesse stehen.⁸

Vor diesem Hintergrund ist die Staatszielbestimmung Umweltschutz 1994 in das Grundgesetz aufgenommen worden. Art. 20a GG [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen] besagt: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

1.2 Messung des umweltpolitischen Erfolgs

Zur Erreichung obiger Ziele werden umweltpolitische Maßnahmen realisiert, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, d. h. unterschiedlich erfolgreich sind. Dies begründet die Notwendigkeit ihrer Beurteilung.

Der Erfolg umweltpolitischer Maßnahmen – ihrer Inhalte, Verlaufsmuster und Auswirkungen – kann anhand zweier Merkmale ermittelt werden, einerseits an der tatsächlich erreichten Verbesserung, andererseits aber auch am Einstieg in einen längerfristigen Lernprozeß.⁹ In der

⁶ BMU (1990), zitiert nach WICKE, L. (1993), S. 121. Vgl. zu den Prinzipien der Umweltpolitik stellvertretend für viele WICKE, L. (1993), S. 150 ff.

⁷ WELTKOMMISSION FÜR UMWELT UND ENTWICKLUNG (1987), S. 46.

⁸ Vgl. BMU (1997a), S. 9 bzw. ENQUETE-KOMMISSION (Hrsg.) (1994), S. 42 ff.

⁹ Vgl. JÄNICKE, M. (1996), S. 13.

Literatur finden sich zahlreiche konkrete Meßkriterien, die im folgenden subsumiert werden.¹⁰ Hauptkriterien zur Bewertung der eingetretenen Verbesserung sind die ökologische Effektivität und die ökonomische Effizienz.¹¹

Die *ökologische Effektivität bzw. Umweltwirksamkeit* einer Umweltmaßnahme als zentrales Erfolgskriterium bemißt sich als Grad der Zielerreichung zwischen ursprünglichen Politikzielen und meßbaren Politikergebnissen, ohne das Ziel an sich zu bewerten. RICKEN unterscheidet dagegen in subjektive Effektivität, die den Zielerreichungsgrad bemißt, und objektive Effektivität, die das Ziel zu den tatsächlichen Problemen in Beziehung setzt.¹² Die Umweltwirksamkeit wird für die einzelnen Bereiche wie Luftreinhaltung oder Gewässerschutz an der Emissions- oder Immissionsentwicklung, am Abfallaufkommen etc. ermittelt. Neben der Durchsetzung der beabsichtigten Wirkungen ist aber auch die Zeitdimension bedeutsam. Eine Maßnahme ist um so effektiver, je geringer der zur Realisierung der Umweltziele benötigte Zeitbedarf ist. Des weiteren sind nicht intendierte Konsequenzen zu berücksichtigen. Dies bezieht sich einerseits auf die Problemverschiebung und andererseits auf Gratisseffekte. Formen der Problemverschiebung sind die mediale, räumliche, zeitliche und substitutive Verlagerung von Umweltproblemen, so z. B. beim Einsatz von Kläranlagen, deren Klärschlamm gesondert gelagert werden muß, bei der „Strategie der langen Schornsteine“ oder bei der Verwendung von Kernenergie anstelle fossiler Brennstoffe. Zudem können Entwicklungen in anderen Politik- und Gesellschaftsbereichen wie Wirtschaftskrisen und struktureller Wandel unverhoffte Gratisseffekte für die Umweltpolitik bewirken. Ebenfalls zu berücksichtigen sind für die Ermittlung der Effektivität schädliche Nebeneffekte, die den Gesamtnutzen mindern. Das können Lärm, Geruchsbelästigungen oder Flächenzerschneidung, bspw. durch Klär- oder Abfallverbrennungsanlagen, sein.

Zur Bestimmung der *ökonomischen Effizienz* werden monetäre und nicht-monetäre direkte (wie Investitions- und Betriebskosten) und indirekte Kosten (wie Informations-, Planungs-, Verwaltungs-, Überwachungs- und Vollzugskosten) und Nutzen (wie Verbesserung des Umweltzustandes) einer Maßnahme gegenübergestellt. Ein Instrument gilt als effizient, wenn es einen positiven Nettonutzen aufweist, der Nutzen also alle Kosten übersteigt.¹³ Das Kriterium der Effizienz orientiert sich an der Internalisierung externer Effekte wie der Umsetzung des Verursacherprinzips, versucht also einzel- und gesamtwirtschaftliche Rationalität in Einklang zu bringen. Zudem beinhaltet es die Suche nach der kostenminimalen Maßnahmenkombination.¹⁴ CASPARI unterscheidet zusätzlich in statische Effizienz (Kostenminimierung) und dynamische Effizienz (Anreizkompatibilität, um umwelttechnischen Fortschritt zu induzieren).¹⁵

Als weiteres Kriterium zielt die *Gerechtigkeit* auf die Verteilungsgerechtigkeit (Ergebnisgerechtigkeit) und die Verfahrensgerechtigkeit (prozedurale Gerechtigkeit) einer Politik ab. Erstere wird dabei noch in die soziale (bezüglich der Verteilung von Umweltbelastungen auf ver-

¹⁰ Vgl. dazu im folgenden CASPARI, S. (1995), S. 37 ff.; KERN, K. / BRATZEL, S. (1996), S. 30 ff.; RICKEN, C. (1997), S. 20 ff. und WEIDNER, H. (1996), S. 90 ff. sowie 436 ff.

¹¹ Der Einstieg in einen Lernprozeß läßt sich dagegen nur schwer bestimmen, Ansatz wäre hier evtl. der Grad der Politikintegration.

¹² Vgl. RICKEN, C. (1997), S. 24

¹³ Problematisch ist dabei die Quantifizierung des Nutzens, zumal unterschiedliche Meßdimensionen miteinander verrechnet werden müssen. Zudem ist die ökonomisch-ökologische Effizienz nur ein relatives Kriterium ohne Bezug zur absoluten Umweltentlastung.

¹⁴ Vgl. dazu exemplarisch WICKE, L. (1993), S. 195 ff.

¹⁵ Vgl. CASPARI, S. (1995), S. 39 ff.

schiedene Bevölkerungsgruppen) sowie die räumliche Gerechtigkeit (bezüglich der räumlichen Verteilung von Umweltbelastungen) unterschieden. Auch die Verteilung der Kosten für eine Umweltentlastung ist zu berücksichtigen.

RICKEN faßt die bisherigen Kriterien Effektivität, Effizienz und Ergebnisgerechtigkeit als Ergebnisziele bzw. Performanz zusammen. Demgegenüber stehen Prozeßziele wie die Verfahrensgerechtigkeit, Partizipation oder Berechenbarkeit.¹⁶

Neben den Hauptkriterien Effektivität und Effizienz berücksichtigt CASPARI außerdem das Kriterium der *Nachhaltigkeit* und die *ordnungspolitische Konformität*, d. h. die Einfügung der Maßnahme in den rechtlichen und institutionellen Rahmen und in die Wirtschaftsordnung.¹⁷ Noch detaillierter analysiert und bewertet WEIDNER in seiner Untersuchung am Beispiel der japanischen Umweltpolitik die eingesetzten Instrumente hinsichtlich ihrer umweltbezogenen Wirkungen und ihrer Einflüsse auf umweltpolitische Dynamisierungsprozesse unter Bezugnahme auf politische, ökonomische, rechtliche und soziokulturelle Rahmenbedingungen.¹⁸ Bei den zusätzlichen Bewertungskriterien handelt es sich um Innovationswirkungen, administrative Praktikabilität, politische Akzeptanz und Vorsorge.

Innovationswirkungen – betreffend den umwelttechnischen Fortschritt – werden u. a. gemessen an der Anreizkompatibilität umweltpolitischer Instrumente, an der Innovations- und Diffusionsgeschwindigkeit neuer Umweltschutztechnologien oder an der Anzahl der umweltbezogenen Patentanmeldungen.

Die *administrative Praktikabilität* bemißt sich zum einen am für die Anwendung eines Instrumentes verbundenen Vollzugaufwand für die Umweltverwaltung, zum anderen an der Anzahl der Verstöße gegen die erlassenen Umweltnormen.

Die *politische Akzeptanz* setzt sich zusammen aus den Einstellungen und Interessen der Bevölkerung, der Adressaten von Umweltmaßnahmen und der Verwaltung, sprich allen beteiligten Akteuren. Sie tangiert einerseits die Sozialverträglichkeit und andererseits die Systemverträglichkeit (Kompatibilität mit der Rechts- und Wirtschaftsordnung sowie demokratischen Grundprinzipien) eines Instruments.

Das Kriterium der *Vorsorge* zielt auf die Integration einer präventiven statt reaktiven Umweltpolitik ab.

Vernachlässigt wird hierbei das Kriterium der *Problemadäquanz*¹⁹, d. h. die Angemessenheit der Umweltpolitik bezüglich der zu lösenden Aufgaben. So sind Erfolge in unproblematischen Bereichen nicht unbedingt ein Maß für die Leistungsfähigkeit des Systems.

Zusammenfassend läßt sich festhalten:

„Erfolg von Umweltpolitik würde man zuvörderst wohl in der Reduzierung von Umweltbelastungen, die ja naturwissenschaftlich ‚meßbar‘ sind, zu suchen haben. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist eine ‚erfolgreiche‘ Umweltpolitik eine, der es gelingt, ihre lang-

¹⁶ Vgl. RICKEN, C. (1997), S. 20.

¹⁷ Vgl. CASPARI, S. (1995), S. 39 ff. Zur Nachhaltigkeit vgl. Kap. 1.

¹⁸ Vgl. WEIDNER, H. (1996), S. 90 ff. sowie 436 ff.

¹⁹ Vgl. WEIDNER, H. (1996), S. 92.

fristigen Vorstellungen in die anderen relevanten Fachpolitiken einzubringen. Es geht also um die Umsetzung des sog. ‚Integrationsprinzips‘.“ (Interview 2.)

Im weiteren Verlauf der Arbeit wird das Ziel der Integration der Umweltpolitik in alle Politikbereiche im Mittelpunkt stehen. Zur Bewertung des Zielerreichungsgrades konzentrieren sich die Ausführungen deshalb im folgenden auf die Kriterien ökologische Effektivität, administrative Praktikabilität und Implementierung des Nachhaltigkeitsgedankens.

1.3 Zielstellung und Aufbau der Arbeit

Als wichtigstes Rahmenziel betont die deutsche Bundesregierung den Querschnitts- und Integrationsanspruch der Umweltpolitik in alle Politikbereiche.²⁰ „Politische Querschnittsaufgaben sind im Gegensatz zu herkömmlichen Fachaufgaben grundsätzlich dadurch charakterisiert, daß sie nicht in der Federführung desjenigen Ressorts liegen, welches die Probleme bewältigen soll.“²¹ Für die Querschnittsaufgabe Umweltschutz bedeutet dies eine frühzeitige Integration in die verursachenden Politikbereiche mit Hilfe eines starken Umweltministeriums.

Seit Etablieren des Umweltschutzes als neuem Politikfeld vor rund 30 Jahren mit seiner ideellen, organisatorischen und komplexen rechtlichen Verankerung wurde, gemessen an den sichtbaren Umweltbelastungen der vorhergehenden Jahrzehnte, viel erreicht. Trotz dieser Erfolge muß nach Meinung zahlreicher Autoren konstatiert werden, daß der geforderten Querschnitts- und Präventionsaufgabe der Umweltpolitik vielerorts aufgrund staatlicher Strategie-, Regelungs- und Vollzugsdefizite nicht Rechnung getragen wurde und wird.²² Diese Kritik konkretisiert sich letztendlich im Begriff des umweltpolitischen Staatsversagens²³ und kommt in der Frage PEHLES zum Ausdruck: „Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?“²⁴

In der neueren Literatur finden sich aufgrund dieser Defizite vielschichtige Verbesserungsvorschläge zur Umsetzung einer „nachhaltigen“²⁵ bzw. „rationalen Umweltpolitik“²⁶, insbesondere mit Hilfe marktkonformer Instrumente²⁷ sowie dem neuen Mittel der nationalen Umweltplanung²⁸. Des weiteren werden in zahlreichen Beiträgen „Erfolgsbedingungen“²⁹ oder „Basisselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik“³⁰ herausgearbeitet.

Diese umfassen aber vor allem ökonomische und situative Faktoren.

Auffallend erscheint die geringe Beachtung der umweltpolitischen Aufgaben- und Organisationsstruktur innerhalb der Bundesregierung. In dieser Arbeit wird nun von der Hypothese ausgegangen, daß Aufgaben- und Organisationsstruktur auf der höchsten Ebene des politisch-

²⁰ Vgl. Kap. 1.

²¹ PEHLE, H. (1998), S. 127.

²² Vgl. eher positiv VOSS, G. (1990); kritisch WEIDNER, H. (1996), S. 539 ff. bzw. zusammenfassend PEHLE, H. (1998), S. 2. Ebenfalls kritisch äußerten sich die Interviewpartner.

²³ JÄNICKE, M. (1986) bzw. DECKER, F. (1994).

²⁴ PEHLE, H. (1998).

²⁵ Vgl. dazu bspw. WELTKOMMISSION FÜR UMWELT UND ENTWICKLUNG (1987); ENQUETE-KOMMISSION (Hrsg.) (1994) bzw. OECD (Hrsg.) (1998).

²⁶ WICKE, L. (1993), S. 603 ff. Zum Begriff der Rationalität vgl. KANNING, J. (1998).

²⁷ Vgl. die zahlreiche Literatur zur Umweltökonomie, exemplarisch SCHALTEGGER, S. u. a. (1996) sowie FÜRST, U. C. (1996).

²⁸ Vgl. dazu JÄNICKE, M. / CARIUS, A. / J ÖRGENS, H. (1997) bzw. RÜLING, A. / VOLKERY, A. (1999a).

²⁹ JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996).

³⁰ WEIDNER, H. (1996).

administrativen Systems wichtige Elemente einer erfolgreichen Umweltpolitik bilden. Zielstellung ist es, diese Hypothese zu stützen, aktuelle Strukturen und daraus resultierende Probleme zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten.

Neben eigenen Recherchen und der Auswertung und Weiterentwicklung von Vorschlägen der wissenschaftlichen Literatur stützen sich die nachfolgenden Ausführungen auch auf die Ergebnisse von drei Experteninterviews.³¹ Diese wurden mit Beamten des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) sowie aufgrund seiner umfangreichen Untersuchung mit dem Autor des o. g. Werkes, Herrn Dr. H. PEHLE, geführt. Der angesprochene Beamte des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) erklärte sich aufgrund der politischen Brisanz der Fragen leider nicht zu einer Stellungnahme bereit. Der zugrundeliegende Interviewleitfaden ist im Anhang zu finden.

Den detaillierten Aufbau der Arbeit und die Zusammenhänge innerhalb der Kapitel veranschaulicht folgende Abbildung 1:

³¹ Im folgenden entsprechend der zeitlichen Abfolge mit Interview 1-3 bezeichnet.

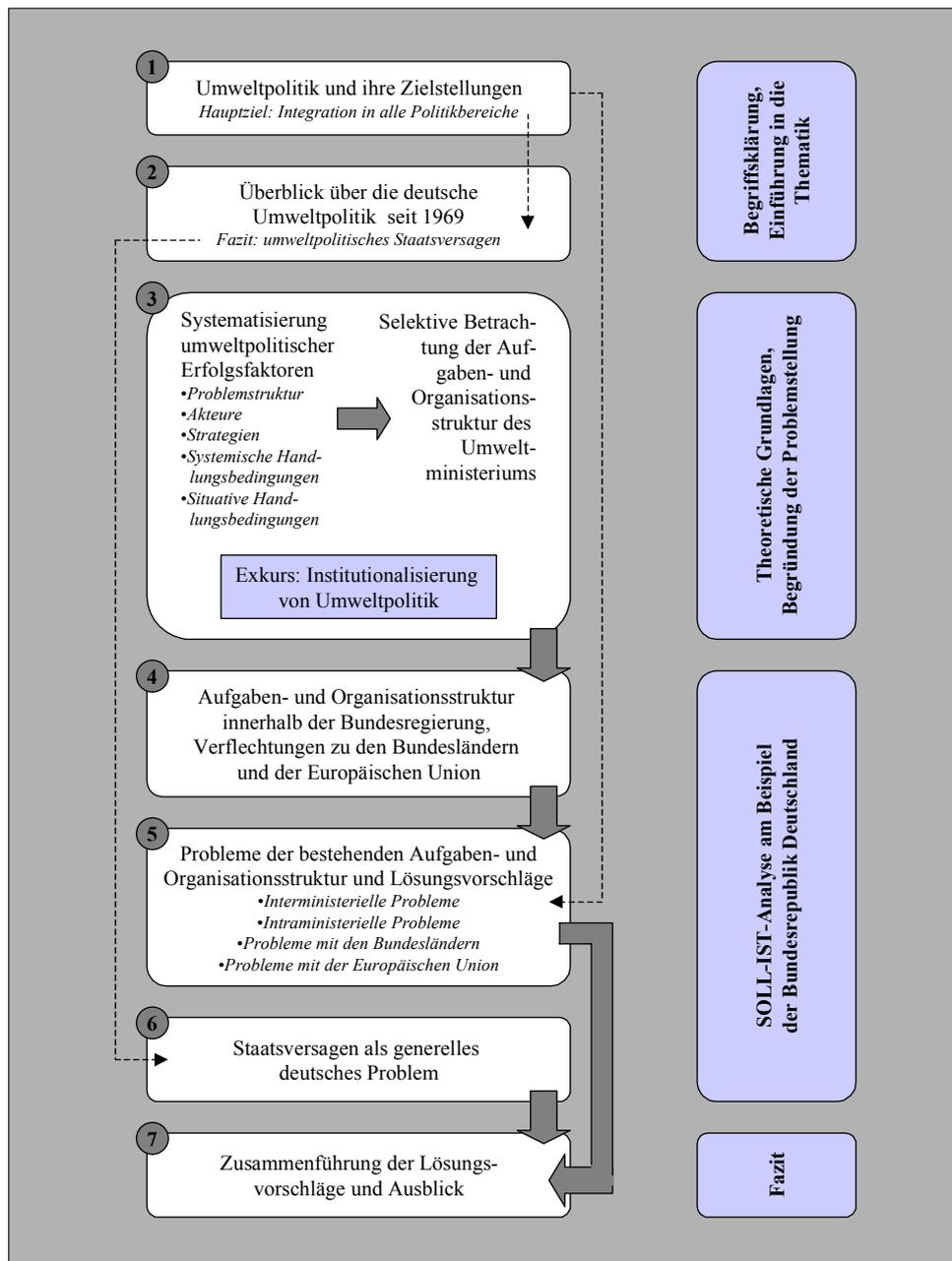


Abbildung 1: Aufbau der Arbeit
(Eigene Darstellung)

2 Entwicklung der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland³²

*Jedermann schneidet gern die Bretter da, wo sie am dünnsten sind;
man bohrt nicht gern durch dicke Bretter.*

Martin Luther (1483-1546), deutscher Reformator

Mit der Einführung von Ackerbau und Viehhaltung in Mitteleuropa ca. 5000 v. Chr. geht der Beginn der flächenhaften Umwelteinwirkungen durch den Menschen einher.³³ Ebenso ist Umweltschutz keine Frage der letzten Jahrzehnte, wie die Sorge um Wasser und damit verbundene Schutzmaßnahmen in den frühen Hochkulturen Mesopotamiens und Ägyptens belegen. Auch in Deutschland gibt es schon in den vergangenen Jahrhunderten punktuelle Ansätze eines staatlichen Umweltschutzes, bspw. durch die Schutzverordnung des Herzogs von Braunschweig für die Baumannshöhle im Harz 1668, durch das preußische Allgemeine Landrecht von 1794, welches ein Verbot der Waldverwüstung vorsieht, durch die Genehmigungspflicht für bestimmte Anlagen nach der Gewerbeordnung von 1867 oder durch das preußische Fischereigesetz von 1874, das die Schädigung fremder Fischrechte durch Verunreinigungen verbietet.³⁴ Ein umfassendes, strategisch ausgerichtetes Umweltschutzkonzept jedoch fehlt zur damaligen Zeit.

Mit Auftreten der ersten ernsthaft wahrgenommenen Umweltprobleme wie Smogwetterlagen, extrem verschlechterter Wasserqualität (Rhein) und überhöhtem Abfallaufkommen in den 1950er und 1960er Jahren regt sich das staatliche Umweltbewußtsein stärker, konkretisiert u. a. im Wahlkampfeslogan der SPD „Der Himmel über der Ruhr muß wieder blau werden“ im Jahr 1961. Die Ära bewußter staatlicher Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland wird jedoch erst mit dem Antritt der sozial-liberalen Regierung im Jahr 1969 eingeläutet.³⁵ Die Entwicklung der (bundes-)deutschen Umweltpolitik und ihre organisatorische Verankerung werden in dieser Arbeit entsprechend der politischen Konstellationen in drei Phasen³⁶ analysiert:

- sozial-liberale Umweltpolitik von 1969-1982,
- konservativ-liberale Umweltpolitik von 1982-1998,
- rot-grüne Umweltpolitik seit 1998.

Nachfolgend werden in knapper Form unter Berücksichtigung der allgemeinen Rahmenbedingungen wie ökonomischer und ökologischer Lage, öffentlicher Meinung und außenpolitischem Einfluß die umweltpolitischen Leistungen dieser Koalitionen beschrieben.³⁷

³² Auf eine separate Betrachtung der Entwicklung in der Deutschen Demokratischen Republik wird in dieser Arbeit verzichtet.

³³ Vgl. JÄGER, H. (1994), S. 5 f.

³⁴ Vgl. WEY, K.-G. (1982), S. 235, Anmerkung 11, S. 22 f. bzw. S. 31; dort sind auch zahlreiche weitere Beispiele zu finden.

³⁵ Vgl. zur deutschen Umweltpolitik vor 1969 insbesondere WEY, K.-G. (1982) und auch MÜLLER, E. (1995), S. 51 ff.

³⁶ Neben dieser Unterteilung finden sich in der Literatur weitere Gliederungsmöglichkeiten. So unterscheiden KLOEPFER, M. (1997) in Reformära und Aufbau des Umweltrechts (1969-1976), Konsolidierung des Umweltrechts (1976-1986), Modernisierung des Umweltrechts (1986-1990) und Harmonisierung und Fortentwicklung des Umweltrechts (seit 1990) sowie STORM, P.-C. (1995) in erste legislative (1970-1980), administrative (1980-1990) und zweite legislative Phase (seit 1990).

³⁷ Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen KLOEPFER, M. (1997), S. 879 ff.; WEY, K.-G. (1982), S. 152ff. sowie JÄNICKE, M. / PÖSCHK, J. (1995), S. 582 ff. im allgemeinen bzw. die speziellen Literaturhinweise in den Unterkapiteln.

2.1 Sozial-liberale Umweltpolitik von 1969-1982³⁸

Der Antritt der sozial-liberalen Bundesregierung Anfang der 70er Jahre fällt in eine Zeit, die einerseits von einer fortschreitenden ökologischen Belastung aufgrund hohen Industriewachstums und andererseits von einem ersten ökologischen Bewußtseinswandel der Bevölkerung, insbesondere der einsetzenden Atomdiskussion, der Sensibilisierung der Presse für umweltrelevante Fragestellungen und dem umweltpolitischen Einfluß von außen³⁹ geprägt ist. Dennoch läßt sich die Thematisierung der Umweltpolitik durch die deutsche Regierung im Gegensatz zu Japan oder den USA „weder durch akute Krisen noch den Druck der öffentlichen Meinung erklären“⁴⁰.

Schon im Frühjahr 1968 legt die SPD einen Programmentwurf „Perspektiven im Übergang zu den 70er Jahren“ mit dem Umweltschutz als zukünftiger Aufgabe der Gemeinschaft vor. Nach ihrem Regierungsantritt verfolgt sie dieses Ziel unter Mitwirkung der FDP konsequent. So kündigt BRANDT (SPD) in seiner Regierungserklärung vom 28.10.1969 eine programmatische Umweltpolitik an, die sich im Sofortprogramm der Bundesregierung vom 17.09.1970 sowie dem Ersten Umweltprogramm der Bundesregierung vom 29.09.1971 konkretisiert. Mit dem Sofortprogramm werden bestimmte Gesetzesvorhaben wie das Benzin-Bleigesetz, das Abfallbeseitigungsgesetz und das Immissionsschutzgesetz eingebracht.⁴¹ Das Erste Umweltprogramm benennt dagegen die Ziele: langfristige Umweltplanung, Realisierung einer umweltfreundlichen Technik, Stärkung des Umweltbewußtseins sowie wirksamere internationale Zusammenarbeit. Zusätzlich führt es die heute noch maßgebliche Prinzipientrias Verursacher-, Vorsorge-, Kooperationsprinzip ein und verspricht eine umfassende und bereichsdifferenzierte politische Planung der noch zu entwickelnden Umweltgesetzgebung.⁴²

Des weiteren veranlaßt die sozial-liberale Regierung die Einrichtung des Sachverständigenrates für Umweltfragen 1971, die Bildung der Umweltministerkonferenz der Länder 1972, die Gründung des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz als Dachverband vieler Einzelgruppen 1972 sowie den Aufbau des Umweltbundesamtes in Berlin 1974. Die Federführung der Umweltpolitik obliegt dem Bundesinnenministerium sowie dem für die Koordination der mit Umweltaufgaben befaßten Bundesressorts zuständigen Kabinettsausschuß für Umweltfragen.⁴³

Nach Stärkung der Bundes- gegenüber den Länderkompetenzen 1972 durch Ausdehnung der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis auf die Bereiche Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung

³⁸ Einen detaillierten Überblick über die Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung gibt MÜLLER, E. (1995), S. 45 ff. Sie gliedert zusätzlich in drei Unterphasen: „eine Phase offensiver weitgehend ‚autonomer‘ Umweltpolitik mit einem starken Gewicht der Verwaltung: 1969 – 1974, eine Phase defensiver Umweltpolitik mit Dominanz ökonomischer Kräfte: 1974 – 1978, eine ‚Erholungsphase‘ 1978 – 1982, die durch sozio-kulturelle Veränderungen und Verschiebungen im politischen Kräftefeld bewirkt wurde“, MÜLLER, E. (1995), S. 45.

³⁹ Zu diesen außenpolitischen Einflüssen zählen vor allem das japanische Basisgesetz zur Verhütung von Umweltschäden (1967), die Initiativen des Europarates zum Gewässer- und Immissionsschutz (Wassercharta, Charta zur Reinhaltung der Luft 1968), das Umweltschutzgesetz Schwedens (1969), der National Environmental Protection Act der USA (1969), die Ausrufung des Europäischen Naturschutzjahres 1970, die erste Umweltkonferenz der UNO 1972 in Stockholm mit der Gründung der weltweit agierenden Organisation United Nations Environmental Programme (UNEP), die „Grenzen des Wachstums“ des Club of Rome 1972 und das Erste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft 1973. Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 2, Fußnote 1; JÄNICKE, M. / PÖSCHKE, J. (1995), S. 582 ff. und JÖRGENS, H. (1996), S. 75 ff.

⁴⁰ MÜLLER, E. (1995), S. 53.

⁴¹ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 61.

⁴² Vgl. dazu BMI (Hrsg.) (1971) und (1972) sowie MÜLLER, E. (1995), S. 62 ff.

⁴³ Zur organisatorischen Verankerung im Detail vgl. Kap. 4.

und Lärmbekämpfung⁴⁴ gelingt der Koalition während der ersten Hälfte ihrer Regierungszeit der Aufbau eines modernen, aber medialen, d. h. auf die Umweltmedien Wasser, Luft und Boden bezogenen, Umweltrechts.⁴⁵ Generell können Erfolge in Wasserreinhaltung, Abfallwirtschaft und Lärmschutz verzeichnet werden, während Luftreinhaltung, Bodenschutz und Naturschutz vielfältige Vollzugsdefizite aufweisen.⁴⁶

Zusammenfassen läßt sich die Regierungszeit der sozial-liberalen Koalition als Reformära, in der sich, eingeleitet durch das o. g. Umweltprogramm, ein eigenständiges Politikfeld „Umweltschutz“ mit dem Staat als Vorreiter etabliert. Ab Mitte der 1970er Jahre erfolgt aufgrund der Schwächen der wirtschaftlichen Entwicklung (Ölkrise) zunehmend Kritik an der Umweltpolitik, einhergehend mit abklingender Reformbereitschaft der Bundesregierung.⁴⁷ Dem entgegen steht aber ein wachsendes öffentliches Umweltbewußtsein, konkretisiert im Aufkommen der außerparlamentarischen Umweltbewegung gegen Ende der 1970er Jahre bzw. in der Gründung der Partei „Die Grünen“ Anfang 1980.

Die spätere Umweltpolitik ist einerseits durch Stagnation, aber auch durch Konsolidierung des Umweltrechts sowie die sich etablierende und spezialisierende Umweltverwaltung und Umweltwissenschaft (Umweltrechtswissenschaft, Umweltökonomie) gekennzeichnet.

2.2 Konservativ-liberale Umweltpolitik von 1982-1998⁴⁸

Viel stärker als bei ihrer Vorgängerin ist die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung aufgrund der Globalisierung der Umweltproblematik vom außenpolitischen Einfluß geprägt.⁴⁹ Eine bemerkbare programmatische Veränderung der Umweltpolitik erfolgt nach der Regierungsübernahme nicht. In der Regierungserklärung vom 13.10.1982 entwickelt der damalige Bundeskanzler KOHL (CDU) keine hervorstechenden neuen Zielsetzungen. Die Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung wird im großen und ganzen fortgesetzt. „Kontinuität statt Wende“⁵⁰ bezüglich Politikstil, Strategien und Instrumentarien bescheinigt demzufolge WEIDNER. Erst 1986 wird mit den Umweltleitlinien der Bundesregierung ein eigenes umweltpolitisches Profil vorgelegt.

Mit Hilfe des Wirtschaftsaufschwungs Mitte der 1980er Jahre kann die Regierung eine starke Reaktivierung der deutschen Umweltpolitik betreiben, unterliegt jedoch während der verschlechterten Wirtschaftssituation Anfang / Mitte der 1990er Jahre einer analogen Diskussion zu der in den späten 1970er Jahren. Entsprechend der konjunkturellen Lage erstarkt auch das umweltpolitische öffentliche Interesse in den 1980er Jahren wieder, ausgelöst insbesondere durch das Waldsterben, den Reaktorunfall in Tschernobyl und die aufkommende Klimadebatte.

⁴⁴ Nicht jedoch auf die Bereiche Naturschutz und Landschaftspflege sowie Wasserhaushalt, wie im Ersten Umweltprogramm gefordert, vgl. BMI (Hrsg.) (1971), S. 8.

⁴⁵ Vgl. zum deutschen Umweltrecht und dessen Entwicklung insbesondere KLOEPFER, M. (1994) und (1998).

⁴⁶ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 144 f.

⁴⁷ Als Wendepunkt in der Umweltpolitik der sozial-liberalen Koalition gilt die Tagung auf Schloß Gymnich am 03.06.1975, siehe MÜLLER, E. (1995), S. 97 ff.

⁴⁸ Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen vor allem WEIDNER, H. (1989).

⁴⁹ Dies gilt einerseits für Umweltkatastrophen wie den Reaktorunfall von Tschernobyl in der Ukraine 1986 oder den Lagerbrand bei der Firma Sandoz in Basel 1986 sowie andererseits für die internationale Umweltpolitik. Hier prägen vor allem das Zweite bis Fünfte Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft (1979, 1982, 1987, 1993), der Brundtland-Bericht mit der Fokussierung einer nachhaltigen Entwicklung (1987), die Einheitliche Europäische Akte (1987), die UN-Umweltkonferenz in Rio de Janeiro mit der Agenda 21 (1992) sowie der Maastrichter EU-Vertrag (1993) die deutsche Umweltpolitik.

⁵⁰ WEIDNER, H. (1989), S. 51.

te. Es äußert sich in parlamentarischen Erfolgen ökologisch orientierter Parteien auf Landes- und Bundesebene (Einzug der Grünen in den Bundestag 1983). Umweltschutz gilt als wichtiges Politikfeld und wird in die Programme aller Parteien aufgenommen.

Einem Paukenschlag gleich kommt die Einrichtung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) am 05.06.1986 durch Organisationserlaß des Bundeskanzlers in Reaktion auf das Reaktorunglück in Tschernobyl, die zu einer erheblichen Ansehenssteigerung der neuen Regierung beiträgt.⁵¹

Als „Meisterin der symbolischen Politik“⁵² erläßt sie – unter Beibehaltung des ordnungsrechtlichen und reaktiven Ansatzes und geprägt von den bereits genannten Rahmenbedingungen – neue, verstärkt effektorientierte Vorschriften und Programme. Erfolge kann die konservativ-liberale Umweltpolitik insbesondere in der Luftreinhaltung aufgrund der massiven Senkung von Schadstoffemissionen verbuchen. Demgegenüber stehen Verschlechterungen beim Schutz der Nordsee. Weitere Schwachstellen sind u. a. der Boden-, Natur- und Lärmschutz.⁵³ Neben zahlreichen Vollzugsdefiziten auf Länder- und Kommunalebene müssen nach allgemeiner Literaturmeinung insbesondere die fehlende Verbindung des Umweltschutzes mit anderen Politikbereichen und ein umweltpolitisches Strategiedefizit konstatiert werden. Trotzdem gehört die Bundesrepublik international Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre zu den umweltpolitischen Schrittmacherländern.

Zusammenfassend spricht WEIDNER für den Zeitraum von 1983 bis 1988 unter Berücksichtigung der „allgemein günstigeren Rahmenbedingungen für umweltpolitische Aktivitäten ... im Vergleich mit der vorherigen Regierung kaum von größeren Leistungen[,] ... allenfalls von größeren erzielten Effekten“, „[die] im wesentlichen mit dem gestiegenen Problemdruck und den geänderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen erklärt werden können“⁵⁴. Insbesondere kritisiert er hierbei die theoretisch-konzeptionelle Schwäche auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Weiterhin faßt er die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung „im internationalen Vergleich als fortschrittlich und effektiv“⁵⁵ zusammen.

Mit der deutschen Wiedervereinigung 1990 ergeben sich im Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik auch in der Umweltpolitik neue Aufgabenfelder. Umweltschutz entwickelt sich zunehmend zu einem beachtlichen Wirtschaftsfaktor; so werden allein auf dem Gebiet der Alten Bundesländer 1991 im Umweltsektor 1,7% des Bruttosozialproduktes erwirtschaftet und 550.000 Arbeitnehmer unmittelbar und mittelbar beschäftigt. Erst in den 1990er Jahren gelingt es der konservativ-liberalen Koalition, mit der (symbolischen) Aufnahme der Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ in das Grundgesetz 1994⁵⁶, dem (kompromißgeprägten) Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz 1996, dem Versuch einer Gesamtkonzeption des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch 1997 und der Anwendung neuer ökonomischer Instrumente und innerbetrieblicher Organisationsformen, eigene umweltpolitische Ach-

⁵¹ Dazu ausführlich in Kap. 4.1.2.

⁵² WEIDNER, H. (1989), S. 4.

⁵³ Vgl. dazu exemplarisch BMU (Hrsg.) (1996).

⁵⁴ WEIDNER, H. (1989), S. 47 und Zusammenfassung.

⁵⁵ WEIDNER, H. (1989), Zusammenfassung.

⁵⁶ Vgl. Kap. 1.

tungszeichen zu setzen, ohne jedoch eine Strategie zur Überwindung der reaktiven und sektoral ausgerichteten Umweltpolitik zu entwickeln.⁵⁷

2.3 Rot-grüne Umweltpolitik seit 1998

Mit Bündnis 90 / Die Grünen übernimmt 1998 erstmals eine Partei Regierungsmitverantwortung, welche die ökologische Neuausrichtung als wesentlichen Schwerpunkt ihrer Programmatik betrachtet. Demzufolge sind auch die Erwartungen an der Umweltpolitik und deren Aufwertung besonders hoch bzw. sogar überzogen.⁵⁸

Da jedoch die Arbeitsmarktsituation das aktuell beherrschende Thema in Politik und Gesellschaft darstellt, wird der Umweltschutz in der öffentlichen Diskussion eher nachrangig behandelt, u. a. wohl auch deswegen, weil die sichtbaren Umweltprobleme der vergangenen Jahre gelöst worden sind und derzeit weniger greifbare Umweltprobleme wie globaler Klimaschutz, Rückgang der Artenvielfalt oder zunehmender Flächenverbrauch das umweltpolitische Tagesgeschehen bestimmen. Aufgrund dieser Globalität der Umweltprobleme, der Harmonisierungsbestrebungen des Umweltrechts in der Europäischen Union und der Einbindung Deutschlands in zahlreiche internationale Umweltabkommen steht auch die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition unter nach wie vor großem außenpolitischen Einfluß.

In ihrer Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998⁵⁹ verspricht die Regierung eine am Leitbild der wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung ausgerichtete (Umwelt-)Politik. Dazu will sie im Dialog mit den wichtigen gesellschaftlichen Gruppen eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie mit konkreten Zielen erarbeiten. Seit dem 01.04.1999 in Kraft getreten ist dagegen schon die 1. Stufe der ökologischen Steuer- und Abgabenreform, in deren Rahmen der Verbrauch natürlicher Ressourcen verteuert wird, um andererseits die gesetzlichen Lohnnebenkosten zu senken und somit den Faktor Arbeit zu verbilligen. Zu kritisieren ist daher, daß dadurch eher dem Finanzierungs- als dem Gedanken der ökologischen Verhaltenslenkung Rechnung getragen wird.

„Wir befürchten durch die rot-grüne Umweltpolitik, sofern man von einer solchen in Teilen überhaupt sprechen kann, eine weitere Verschlechterung des Rankings der Umweltpolitik in der öffentlichen Meinung.“ (Interview 1.)

Weiterhin in Angriff genommen wird der Einstieg in eine zukunftsfähige Energiepolitik. Neben der Orientierung am generellen Ziel der Energieeinsparung setzt sich diese Koalition als erste vehement für den Ausstieg aus der Atomenergie ein. Zahlreiche weitere Elemente wie die Zusammenführung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch⁶⁰, die Einführung des Verbandsklagerechts⁶¹ oder die Orientierung an der Kreislaufwirtschaft gehören zu den umweltpolitischen Zielen der neuen Regierung. Durch o. g. Steuerreform und Energiepolitik kann die rot-grüne Regierung erste umweltpolitische Achtungserfolge erzielen und grenzt sich somit bemerkbar von ihrer Vorgängerin ab, vernachlässigt aber durch Konzentration auf diese

⁵⁷ Vgl. SRU (1996), S. 8 f. und (1998b), S. 16 ff.

⁵⁸ Vgl. SRU (2000a), S. 1.

⁵⁹ Vgl. BMU (1998).

⁶⁰ Dies ist mittlerweile gescheitert, vgl. SRU (2000b), S. 6.

⁶¹ D. h. das Klagerecht eines öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verbandes vor Gericht im Sinne des Umweltschutzes, vgl. OLSSON, M. / PIECKENBROCK, D. (1996), S. 375 f.

beiden Themen wichtige andere Felder.⁶² Dies gilt z. B. für den Naturschutz, der wie bei den bisherigen Regierungen, trotz angestrebter Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, wieder ins Abseits zu geraten scheint.⁶³

Auch wenn aufgrund der bisher vergleichsweise kurzen Regierungszeit an dieser Stelle nur Tendenzen wiedergegeben werden können, muß zusammenfassend dieser Koalition, unter Berücksichtigung der genannten Kritik, die Besetzung neuer wichtiger und zukunftsgerichteter Umweltpolitikfelder bescheinigt werden. Ob die Umsetzung der Ziele jedoch genauso konsequent erfolgen wird, bleibt abzuwarten.

2.4 Erfolgreiche Umweltpolitik oder umweltpolitisches Staatsversagen?

Seit Etablieren des neuen Politikfeldes „Umweltschutz“ mit seiner institutionellen und komplexen rechtlichen Verankerung wurde mit Hilfe des oben beschriebenen Politikstils, verglichen mit den sichtbaren Umweltbelastungen der vorhergehenden Jahrzehnte, viel erreicht, wie verminderte Schadstoffemissionen seitens der Industrie, verringertes Abfallaufkommen oder die gestiegene Qualität der Binnengewässer beweisen. Andererseits verschärften sich viele Probleme wie das steil ansteigende Verkehrsaufkommen mit seinen negativen Folgeerscheinungen insbesondere in den Ballungszentren, der zunehmende Flächenverbrauch und viele „unsichtbare“ Umweltprobleme wie der Rückgang der Artenvielfalt und die globale Erwärmung aufgrund des Treibhauseffektes.⁶⁴ Gemessen an den in Kap. 1.2 genannten Kriterien bringt JÄNICKE die Erfolge der deutschen Umweltpolitik auf folgende Formel: Teilerfolge an der Symptomfront, die weitgehend auf Problemverschiebungen oder Gratisseffekten beruhen, denen aber zu hohe Schadenskosten aufgrund der Vernachlässigung der Prävention und zu geringer Innovationswirkungen entgegenstehen.⁶⁵

Trotz vermehrter Anstrengung zur Effektivitätsteigerung und der umweltpolitischen Neuorientierung hin zu marktkonformen Instrumenten werden in der wissenschaftlichen Literatur bzw. vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) schwerwiegende staatliche Strategie-, Regelungs- und Vollzugsdefizite kritisiert. Diese Kritik bezieht sich vor allem auf den (scheinbar) unzureichenden Willen, globale Umweltprobleme wirksam anzugehen, auf die fehlende Verankerung eines präventiven Umweltschutzes, auf den bisher bürokratisch-inflexiblen Politikstil sowie auf das Fehlen eines integrativen Ansatzes, der dem Querschnittscharakter der Umweltpolitik Rechnung trägt und verstärkt die verursachenden Politikbereiche wie Verkehrs-, Landwirtschafts- und Industriepolitik einbezieht. Generell präsentiert sich die deutsche Umweltpolitik bisher eher als konjunkturabhängig, kurzfristig angelegt und katastrophendeterminiert.⁶⁶ In der Literatur findet sich deshalb häufig der Begriff vom umweltpolitischen „Staatsversagen“⁶⁷, der in Kap. 6 nochmals aufgegriffen wird.

Wie in diesem Kapitel gezeigt, hängen Umweltpolitik und ihr Erfolg von vielen Bedingungen ab, bspw. der Reformfreudigkeit einer neuen Regierung, der konjunkturellen Lage, dem Ein-

⁶² Vgl. SRU (2000a), S. 1. Zu den Ergebnissen nach einjähriger rot-grüner Umweltpolitik vgl. auch – mit entsprechend kritischer Distanz – TRITTIN, J. (1999).

⁶³ Vgl. SCHMIDT, W. (1999), S. 13.

⁶⁴ Vgl. eher positiv VOSS, G. (1990); eher kritisch dagegen WEIDNER, H. (1996), S. 539 ff. bzw. PEHLE, H. (1998), S. 2. Eine gute Zusammenfassung der deutschen Umweltpolitik bietet auch MALUNAT, B. M. (1994).

⁶⁵ Vgl. JÄNICKE, M. (1986), S. 69 ff.

⁶⁶ Vgl. exemplarisch die Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen.

⁶⁷ JÄNICKE, M. (1986) und DECKER, F. (1994).

treten einer Umweltkatastrophe oder dem außenpolitischen Einfluß. Nach diesem einführenden Überblick über die deutsche Umweltpolitik werden deshalb im folgenden umweltpolitische Einflußfaktoren analysiert, um den Gründen für das unterstellte Staatsversagen näherzukommen.

3 Aufgaben- und Organisationsstruktur als Basiselemente erfolgreicher Umweltpolitik

*Wir brauchen Bürokratien, um unsere Probleme zu lösen.
Aber wenn wir sie erst haben, hindern sie uns, das zu tun, wofür wir sie brauchen.*

*Ralf Dahrendorf (*1929), deutscher Soziologe und Politiker*

Politik wird definiert als „auf die Durchsetzung bestimmter Ziele und die Gestaltung des öffentlichen Lebens gerichtetes Handeln“⁶⁸; sie „ist ein dynamischer Prozeß, der sich in der Regel auf konkrete, in bestimmten Situationen auftretende Probleme bezieht, für die Lösungen gesucht werden“⁶⁹. Der auch für die Analyse der Umweltpolitik relevante Problemverarbeitungsprozeß durchläuft dabei verschiedene, sich teils überschneidende Phasen: Problemwahrnehmung, Agendagestaltung, Politikformulierung, Implementation und Evaluation.⁷⁰ In all diesen Phasen können – wie der Überblick über die Entwicklung der deutschen Umweltpolitik in Kap. 2 verdeutlicht – die verschiedenartigsten Faktoren, die im folgenden systematisiert werden, Einfluß auf den umweltpolitischen Erfolg nehmen.⁷¹

3.1 Systematisierung umweltpolitischer Erfolgsfaktoren

Der noch relativ junge Forschungszweig der Umweltpolitikanalyse beschäftigt sich mit der zentralen Frage, unter welchen Bedingungen Umweltpolitik erfolgreich ist bzw. sein kann. Im folgenden werden dazu die maßgeblichen, bisher von der Forschung herauskristallisierten Erklärungsfaktoren systematisiert. JÄNICKE⁷² unterscheidet dabei folgende Aspekte⁷³:

Aspekt	Charakterisierung
Problemstruktur	bestimmt einerseits durch die Dringlichkeit und „Politisierbarkeit“ des Problems, andererseits durch bestehende Optionen / Restriktionen seiner Lösung
Akteure	Träger von Umweltbelangen und Zielgruppen von Umweltpolitik, jeweils charakterisiert durch spezifische Motivationen und Handlungsressourcen (Anzahl, Organisationsgrad, Kompetenz, Netzwerkstrukturen etc.)
Strategien	verstanden als Zweck-Mittel-Entwurf planmäßigen Handelns dieser Akteure in systemischen wie situativen Kontexten
Systemische Handlungsbedingungen	verstanden als relativ stabile, strukturelle Chancen / Restriktionen umweltpolitischer Akteure
Situative Handlungsbedingungen	verstanden als deren kurzfristig variable Chancen / Restriktionen

Tabelle 1: Zentrale Aspekte bei der umweltpolitischen Erfolgsanalyse

(Quelle: JÄNICKE, M. (1996), S. 9)

⁶⁸ OLSSON, M. / PIECKENBROCK, D. (1996), S. 271.

⁶⁹ KERN, K. / BRATZEL, S. (1996), S. 32.

⁷⁰ Vgl. dazu ausführlicher KERN, K. / BRATZEL, S. (1996), S. 32 ff. sowie die dort angegebene Literatur.

⁷¹ Die folgenden Ausführungen stützen sich vor allem auf die Ergebnisse des Projektes „Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich“ der Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU) an der Freien Universität Berlin.

⁷² JÄNICKE, M. (1996), S. 9.

⁷³ Vgl. dazu ebenfalls KERN, K. / BRATZEL, S. (1996); JÄNICKE, M. / MÖNCH, H. / BINDER, M. (1996) und BINDER, M. (1996b), die ihre Ergebnisse teils auf Korrelations- und Regressionsanalysen stützen. Zum Problem der Operationalisierung umweltpolitischen Erfolgs vgl. BINDER, M. (1996a), S. 133 ff.

Die *Problemstruktur* beeinflusst in erheblichem Maß die Chancen der Problemlösung. Der wahrgenommene ökologische Problemdruck und die gesellschaftliche Betroffenheit bestimmen die Politisierungsfähigkeit eines Themas. So war das Waldsterben leichter zu politisieren und demzufolge wirksamer zu verhindern als der schleichende Flächenverbrauch.

Beträchtliches Gewicht kommt ebenfalls den *Akteuren* – den formalen und informalen umweltrelevanten Institutionen wie Individuen⁷⁴ – zu. Diese Definition bezieht einerseits die Träger von Umweltbelangen, andererseits aber auch die Verursacher von Umwelteinflüssen mit ein. Träger von Umweltbelangen sind die staatlichen Umweltinstitutionen, insbesondere die Umweltverwaltung⁷⁵, die Umweltorganisationen bzw. –verbände, die Massenmedien, umweltbewußte Unternehmen / Unternehmensorganisationen und Kunden sowie die Wissenschaft. Alle Akteure wirken direkt oder indirekt auf die Problemlösungsfähigkeit ein. Entsprechend ihrer Anzahl, Kompetenz, gesellschaftlichen Bedeutung und organisatorischen Stärke, ihrer Konfiguration sowie ihrer subjektiven Entschlossenheit und Fähigkeit können Problemlösungen erheblich variieren.

„*Strategien* betreffen Ziele, Ansatzpunkte, Mittel und Handlungsbedingungen“⁷⁶ und erfordern Strategiefähigkeit. Es ist bspw. entscheidend, mit Hilfe welcher Instrumente (z. B. Verbote, Auflagen oder Abgaben) ein konkretes Problem gelöst werden soll.

Systemische bzw. strukturelle *Handlungsbedingungen* werden unterschieden in politisch-institutionelle, (sozio-)ökonomische und kulturelle Faktoren. Sie sind eher als Hintergrundvariablen zu verstehen, beeinflussen jedoch nicht unerheblich eine erfolgreiche Umweltpolitik. Unter politisch-institutionellen Handlungsbedingungen werden zum einen die Struktur politischer Institutionen⁷⁷ wie Parteien oder Verwaltungen bzw. die Parteienlandschaft und -konkurrenz subsumiert. Beispiele wären die Existenz grüner Parteien oder das Prinzip des Föderalismus. Zum anderen werden Willensbildungsstrukturen, d. h. deren Offenheit, Partizipation bzw. Dezentralität, dazugezählt. In Demokratien mit hoher Konsens- und Integrationsfähigkeit ist effektiver Umweltschutz bspw. leichter erreichbar. Ökonomische Faktoren wie das Wohlstandsniveau oder die aktuelle konjunkturelle Lage korrelieren einerseits mit der Belastung der Umwelt, andererseits aber auch mit der (finanziellen) Bereitschaft zu deren Entlastung, bestimmen also sowohl Problem- als auch Chancenstruktur.⁷⁸ Zu den (sozio-)ökonomischen Faktoren sind weiterhin die Wirtschaftsstruktur und demographische Daten wie Bevölkerungsdichte und räumliche Verteilung zu zählen. Kulturelle Bedingungen hingegen beziehen sich auf die relativ dauerhaften Wertvorstellungen, Weltbilder und Einstellungen bzw. das Bildungssystem in einer Gesellschaft mit ihrem Einfluß auf das Interaktionsverhalten der beteiligten umweltpolitischen Akteure, also auf die generelle politische Kultur eines Landes.

Die *situativen Handlungsbedingungen*, die sich aus dem Druck einer Situation ergeben, unterscheiden sich als weiterer Aspekt von Fall zu Fall. Als Beispiele für den positiven Einfluß auf eine erfolgreiche Umweltpolitik wären hier die Präferenz der Massenmedien und direkter öf-

⁷⁴ Vgl. JÄNICKE, M. (1996), S. 14.

⁷⁵ Dazu ausführlich ab Kap. 4.

⁷⁶ JÄNICKE, M. (1996), S. 19, Hervorhebung nicht im Original.

⁷⁷ Zu umweltpolitischen Institutionen im Detail siehe Kap. 4.

⁷⁸ Zum Einfluß der Wirtschaftsleistung siehe JÄNICKE, M. / MÖNCH, H. / BINDER, M. (1996), S. 114 ff. bzw. BINDER, M. (1996b), S. 156 ff., die den Nachweis für verschiedene Umweltindikatoren erbringen.

fentlicher Druck aufgrund einer Umweltkatastrophe oder eines Skandals, das Auftauchen eines umweltorientierten Pionierunternehmens in einer Verursacherbranche, der überraschende Wahlsieg einer umweltbewußten Regierungskoalition, Preisschocks für Energieträger oder internationale Verflechtungen zu nennen. Die situativen Faktoren sind nicht direkt gestaltbar; sie eröffnen aber beachtliche Handlungschancen, die durch die Akteure strategisch genutzt werden können, insbesondere wenn sie symbolisch erhöht bzw. instrumentalisiert werden.

Umweltpolitischer Erfolg bzw. Mißerfolg hängt demzufolge von einer Vielzahl von Einflußfaktoren ab.⁷⁹ Doch nicht eine einzelne Bedingung, sondern das „Zusammenspiel der angeführten strukturellen, situativen und akteursspezifischen Faktoren, das im Zeitablauf Lernprozesse generiert“⁸⁰, bestimmen das längerfristige Politikresultat. Dies wird in Abbildung 2 nochmals veranschaulicht.

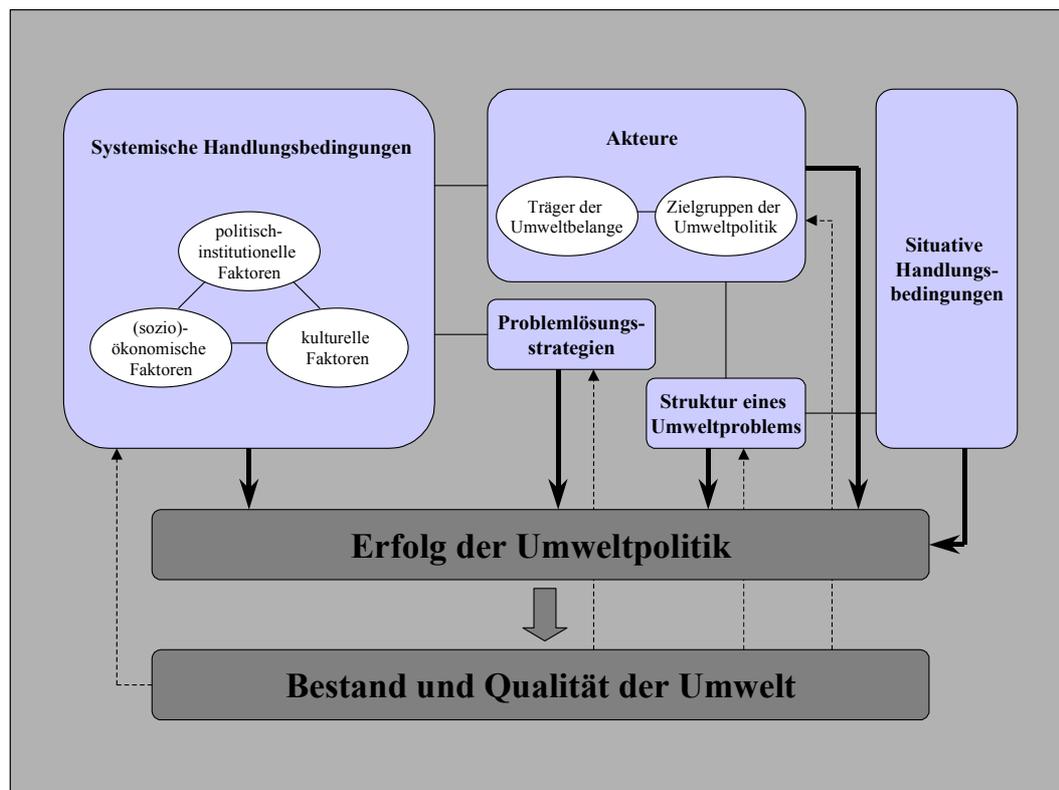


Abbildung 2: Modell zur Erklärung umweltpolitischen Erfolgs

(In Anlehnung an: JÄNICKE, M. (1996), S. 10 und RICKEN, C. (1995), S. 485)

In Hinsicht auf eine Politik nachhaltiger Entwicklung geht es „nicht um instrumentelle Teilrezepte, sondern um strategisches Handeln, das der Komplexität und Dynamik von Problemlagen, Handlungschancen und Lernprozessen Rechnung trägt[,] ... zusätzlicher institutioneller Handlungskapazitäten, verbesserter Rahmenbedingungen und neuer Allianzen bedarf ... [und] auf den gestaltbaren Bereich umweltpolitischer Erfolgsbedingungen beschränkt [ist]: auf die Stärke, Kompetenz und Vernetzung der Träger von Umweltbelangen; auf Institutionalisierung

⁷⁹ Eine Zusammenfassung ausgewählter Studien der international vergleichenden Umweltpolitikanalyse zu verschiedenen Erklärungsfaktoren ist in KERN, K. / BRATZEL, S. (1996), S. 56 f. zu finden.

⁸⁰ JÄNICKE, M. (1996), S. 12.

von Handlungspotentialen; auf die Verbesserung von rechtlichen Ressourcen, ökonomischen Rahmenbedingungen ... und Informationslagen⁸¹.

3.2 Exkurs: Institutionalisierung von Umweltpolitik

Mit der Entstehung des Politikfeldes „Umweltschutz“ Ende der 1960er Jahre beginnt ein in den Industrieländern trotz länderspezifischer Besonderheiten recht parallel verlaufender Prozeß der Diffusion und Imitation institutioneller Aktivitäten, der bis heute nicht abgeschlossen ist. Entsprechend dem traditionellen Verständnis werden unter politischen Institutionen insbesondere die Staatsorgane und bestimmte Organisationen oder Verfahrensregeln verstanden. Politische Institutionen sind auf den Bereich der Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen und ihre Durchsetzbarkeit bezogen. Im weitesten Sinne strukturieren sie den gesamtgesellschaftlichen Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß.⁸²

JÖRGENS grenzt in einer die Industrieländer übergreifenden Studie sechs wesentliche, aber dennoch unterschiedlich bedeutsame Institutionen gegeneinander ab: nationale Ministerien, Umweltämter, Expertengremien, Umweltberichte, Rahmengesetze und Umweltschutzartikel in der Verfassung, deren Funktionen in Tabelle 2 kurz zusammenfassend dargestellt werden.⁸³

Institution	Funktionen
Umweltministerium	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzesvorbereitung • Implementation umweltpolitischer Programme • Festlegen von Umweltstandards • Repräsentation auf der internationalen Ebene • Forschung und Beratung
Umweltamt	<ul style="list-style-type: none"> • Beobachtung und Evaluation der Umweltsituation und –politik • Sammlung und Veröffentlichung von Umweltdaten • Forschung und Beratung
Umweltextpertengremium	<ul style="list-style-type: none"> • Politikberatung • Beobachtung und Evaluation der Umweltsituation und –politik • Vergabe von Gutachten und Forschungsaufträgen
Umweltbericht	<ul style="list-style-type: none"> • Information der Öffentlichkeit • Kontrolle politischer Akteure
Umweltrahmengesetz	<ul style="list-style-type: none"> • Formulierung von Prinzipien und Zielen der Umweltpolitik • Regelung der umweltpolitischen Zuständigkeiten • Integration umweltrelevanter Einzelgesetze
Umweltschutz in der Verfassung	<ul style="list-style-type: none"> • Verpflichtung umweltpolitischer Akteure auf umweltschützendes Handeln • Stärkung des Umweltschutzes gegenüber konkurrierenden politischen Zielen • Stärkung des Umweltbewußtseins

Tabelle 2: Funktionen umweltpolitischer Institutionen

(Quelle: JÖRGENS, H. (1996), S. 73)

Noch relativ jung ist hingegen die Institution der nationalen partizipativ-konsensualen Umweltplanung⁸⁴, mit deren Hilfe umweltpolitische Ziele in andere Politikfelder integriert werden sollen, um so dem Querschnittscharakter des Umweltschutzes Rechnung zu tragen. Nati-

⁸¹ JÄNICKE, M. (1996), S. 27.

⁸² Vgl. WASCHKUHN, A. (1989), S. 376 f.

⁸³ Vgl. dazu ausführlicher JÖRGENS, H. (1996), S. 62 ff.

⁸⁴ Vgl. JÖRGENS, H. (1996), S. 105 ff.; JÄNICKE, M. / CARIUS, A. / JÖRGENS, H. (1997); CARIUS, A. / SANDHÖVEL, A. (1998); RÜLING, A. / VOLKERY, A. (1999a) sowie SRU (2000b), S. 1 ff.

onale Umweltplanung gilt als institutionelle Neuerung in der Umweltpolitik seit Beginn der 1970er Jahre, sie soll die Idee der zukunftsfähigen Entwicklung auch institutionell festigen. Unter Partizipation aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen bei der Aufstellung und Implementation umweltpolitischer Ziele wird mit diesem Instrument ein Wandel weg von der traditionell nachsorgenden hin zur präventiven Umweltpolitik angestrebt.

Aus institutioneller Sicht ergibt sich im Zeitablauf das Bild „eines relativ kontinuierlichen Prozesses von unzusammenhängenden Gesetzen, fragmentierten Ressortzuständigkeiten, unregelmäßigen und unvollständigen Informationen über Umweltprobleme sowie einzelnen spezialisierten Behörden hin zu einem dichten und zusammenhängenden Netz von Organisationen, Regulationen, Normen und Zuständigkeiten innerhalb des Politikfeldes“⁸⁵. Bei der Suche nach allgemeinen Regeln, nach denen sich umweltpolitische Institutionalisierungsprozesse vollziehen, unterscheidet JÖRGENS drei Phasen der umweltpolitischen Institutionalisierung⁸⁶: die Initialphase von 1967 bis 1970, die Phase der institutionellen Konsolidierung von 1971 bis 1979 und die Phase der ergänzenden und nachholenden Institutionalisierung seit 1980.

In der ersten Phase beginnt eine kleine Gruppe umweltpolitischer Pionierländer wie Japan, Schweden und die USA mit der Einrichtung zentralstaatlicher Institutionen, die den Umweltschutz erstmals umfassend und medienübergreifend als staatliche Aufgabe fokussieren. Während diese Länder bei der inhaltlichen Gestaltung der Umweltpolitik Neuland betreten, orientieren sie sich gleichzeitig an bereits existierenden Problembearbeitungsmechanismen. Die allgemeinen politischen, rechtlichen und bürokratischen Organisationsprinzipien werden demzufolge nur auf einen neuen Politikbereich, die Umweltpolitik, übertragen.

In der zweiten Phase, insbesondere im zeitlichen Zusammenhang mit der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen im Juni 1972 in Stockholm, tritt der Hauptteil der Industrieländer in den Prozeß der umweltpolitischen Institutionalisierung ein. Die internationale Zusammenarbeit einerseits und die stetig wachsende Bedeutung des Umweltschutzes erfordern letztendlich die Herausbildung nationaler administrativer Kapazitäten. Die in der ersten Phase begonnene organisatorische Aufwertung der Umweltpolitik, aber auch der Modus der staatlich-politischen Problembearbeitung stabilisieren sich. Umweltpolitik erfolgt „als eine an den Symptomen ansetzende, bürokratisch-technische Form der Verwaltung von Problemen mit einem hohen Grad von Routinisierung und Spezialisierung. Die reaktive und an Teilproblemen orientierte ... Behandlung von Umweltproblemen [wird] durch die Einrichtung spezialisierter Ressorts institutionell verfestigt“⁸⁷, der Querschnittscharakter der Umweltpolitik findet dagegen keine Entsprechung.

In der dritten Phase, die teils aufgrund der Folgen der Ölkrisen Mitte der 1970er Jahre von einer Phase der Verlangsamung der umweltpolitischen Institutionalisierungen überlagert wird, dient die Einrichtung relevanter Institutionen nicht mehr vorrangig der Abgrenzung des neuen Politikfeldes, sondern erfolgt innerhalb desselben. Nur wenige Nachzügler wie Luxemburg, die Türkei und Finnland beginnen erst nach 1980 mit dem Aufbau einer eigenständigen nationalen Umweltverwaltung, die meisten Länder hingegen vervollständigen bzw. reorganisieren

⁸⁵ JÖRGENS, H. (1996), S. 59.

⁸⁶ Vgl. JÖRGENS, H. (1996), S. 74 ff.

⁸⁷ JÖRGENS, H. (1996), S. 80.

ihr Institutionengefüge im Rahmen des genannten Spektrums. Generell passen sich die Institutionensysteme der Industrieländer einander immer mehr an.

Die Entstehung umweltpolitischer Institutionen in allen Industrieländern kann aufgrund ihrer Gleichzeitigkeit „eher als Prozeß der Diffusion von Ideen und konkreten Institutionsmodellen denn als notwendige Reaktion auf in allen Staaten unübersehbar gewordene Probleme“⁸⁸ zusammengefaßt werden.

Trotz der starken Interdependenz der nationalen Entwicklungen weisen die einzelnen Länder Differenzen bezüglich des Umfangs und der Qualität umweltpolitischer Institutionalisierungen auf. Unter der Annahme, daß Institutionen Unterschiede in der Umweltpolitik und ihren Konsequenzen erklären können, erstellt JÖRGENS⁸⁹ Institutionenprofile nach folgenden Unterscheidungsmerkmalen: dem Zeitpunkt des Beginns der Institutionalisierung, dem Umfang der Institutionalisierung auf zentralstaatlicher Ebene, d. h. der Anzahl der Institutionalisierungsschritte, der zeitlichen Spannweite des Institutionalisierungsprozesses vom ersten bis zum bisher letzten Institutionalisierungsschritt, der Kontinuität der institutionellen Entwicklung sowie der Integration der einzelnen Institutionen zu einem Gesamtsystem.

Für die Bundesrepublik Deutschland ergibt sich demnach folgendes Institutionenprofil: Hinsichtlich des Beginns gehört sie wie die meisten Länder zum institutionellen „Mittelfeld“. Zwar werden 1971 mit dem Sachverständigenrat für Umweltfragen ein Expertengremium bzw. 1974 mit dem Umweltbundesamt ein nationales Umweltamt eingerichtet und zu Beginn der 1970er Jahre zahlreiche wichtige Umweltschutzgesetze erlassen, doch ein nationaler Umweltbericht wird erstmals 1984 veröffentlicht und ein eigenständiges Umweltministerium sogar erst 1986 gegründet.⁹⁰ 1994 erfolgt schließlich die Aufnahme der Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ in das Grundgesetz. Die Bundesrepublik vollzieht bisher fünf der sechs möglichen Institutionalisierungsschritte (bei Nichtberücksichtigung der nationalen Umweltpolitik als neuer Institution). Bei einer durchschnittlichen Spannweite des Institutionalisierungsprozesses von 16 Jahren zieht sich dieser in Deutschland über 20 Jahre hin, in den USA zum Vergleich nur drei Jahre. Kontinuität und Integration der institutionellen Entwicklung werden dabei eher vernachlässigt.

Aus dieser Darstellung der Institutionenprofile der Industrieländer und der stetigen Zunahme umweltpolitischer Regelungen leitet JÖRGENS die Hypothese ab, „daß die frühzeitige Bildung umfangreicher und integrierter Institutionengefüge eine vergleichsweise erfolgreiche Umweltpolitik fördern kann [,] ... nicht [jedoch] ... die Existenz entsprechender Institutionen allein hinreichende Bedingung erfolgreicher Umweltpolitik ist“⁹¹. „Erst über eigenständige administrative Einheiten mit klaren Kompetenzen, kalkulierbaren Verantwortlichkeiten und ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen wird der Staat in die Lage versetzt, ‚umfassende und langfristige Ziele koordiniert und mit hinreichend langem Atem durchzusetzen‘. Der Zeitpunkt und der Grad der politikfeldspezifischen Institutionalisierung ist demnach eine wichtige Voraussetzung für die umweltpolitische ‚Strategiefähigkeit‘ moderner Industriestaat-

⁸⁸ JÖRGENS, H. (1996), S. 85.

⁸⁹ Vgl. JÖRGENS, H. (1996), S. 96.

⁹⁰ Vgl. JÖRGENS, H. (1996), S. 78.

⁹¹ JÖRGENS, H. (1996), S. 104.

ten.⁹² Dies sagt jedoch noch nichts über die tatsächliche Gestaltungsmacht solcher Institutionen aus.⁹³ Es bleibt demzufolge festzuhalten, daß vor allem die Ausgestaltung der Institutionen Einfluß auf den Erfolg der Umweltpolitik nimmt.

3.3 Aufgaben- und Organisationsstruktur eines Umweltministeriums als gestaltbare Faktoren

Wie im vorhergehenden Unterkapitel aufgezeigt, stellen Institutionen nur einen kleinen, aber nicht unerheblichen Einflußfaktor auf die Umweltpolitik innerhalb eines komplexen Wirkungsgefüges dar. Die deutsche Umweltpolitik ist von einem klaren Vorrang des Staates (Regierung, Ministerialverwaltung) geprägt.⁹⁴ Da der Staat in der wissenschaftlichen Literatur und bei den Betroffenen (Verursacher, Öffentlichkeit)⁹⁵ auch zukünftig in einer aktiven Rolle gefordert ist⁹⁶, wird sich die vorliegende Arbeit im folgenden auf die Institutionen Bundesregierung im allgemeinen und Umweltministerium im speziellen konzentrieren. Beide vereinen zugleich die in Kap. 3.1 beschriebenen Einflußfaktoren *Akteure* sowie *systemische Handlungsbedingungen*.

Zentralstaatliche Umweltministerien⁹⁷ wie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit stellen die oberste Ebene der Verwaltungsorganisation dar, sie sind die bedeutendsten nationalen umweltpolitischen Akteure. In föderalistischen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland existieren zudem einzelstaatliche Umweltministerien wie das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft mit eigenen Gesetzgebungs- und Vollzugsaufgaben.

Zu den Aufgaben nationaler Umweltministerien zählen das Betreiben bzw. Koordinieren wissenschaftlicher Forschung, die Vorbereitung und das Treffen umweltpolitischer Entscheidungen, das Erarbeiten von umweltbezogenen Gesetzen und Programmen, die Konkretisierung dieser Gesetze bzw. der in ihnen verankerten Umweltstandards durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die Repräsentation im Bereich der internationalen Umweltpolitik sowie teilweise Vollzugsaufgaben.

Idealtypisch vereinigt ein Umweltministerium alle umweltpolitischen Zuständigkeiten. Doch in vielen Ländern mit eigenen Umweltministerien, darunter der Bundesrepublik Deutschland⁹⁸, sind wichtige Aspekte des Umweltschutzes im Zuständigkeitsbereich anderer Ressorts, vor allem der Landwirtschafts-, Verkehrs-, Gesundheits- und Wirtschaftsministerien, verblieben. Dies mag zum einen dem Querschnittscharakter des Umweltschutzes zugute kommen⁹⁹, bedeutet aber zum anderen auch eine faktische Verengung des Politikbereichs Umwelt. Weiterhin sind in einigen Staaten umweltpolitische Aufgaben mit Zuständigkeiten in anderen Po-

⁹² JÖRGENS, H. (1996), S. 61, nach JÄNICKE, M. (1990), S. 225 ff.

⁹³ Vgl. PEHLE, H. (1997), S. 457 ff.

⁹⁴ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 14.

⁹⁵ Vgl. zusammenfassend JÄNICKE, M. (1996), S. 15.

⁹⁶ Staatliches Handeln ist vor allem deshalb erforderlich, da Umweltqualität ein sog. öffentliches Gut darstellt, von dessen Nutzung einerseits niemand ausgeschlossen werden kann, zu deren Erhalt sich andererseits aber auch keiner freiwillig bereit erklärt.

⁹⁷ Vgl. dazu im folgenden JÖRGENS, H. (1996), S. 62 ff.

⁹⁸ Vgl. Kap. 4.

⁹⁹ Auch dazu ausführlicher in Kap. 4 und 5.

litikfeldern gekoppelt, wie dies beim österreichischen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Fall ist.

Umweltpolitische Institutionen haben generell eine geringere Bedeutung als Institutionen anderer Politikbereiche. Dies gilt auch für die nationalen Umweltministerien, die in keinem der von JÖRGENS untersuchten Länder zu den starken Ministerien gehören¹⁰⁰, was sich z. B. in geringeren Mitarbeiterzahlen und Haushaltsvolumen oder in fehlenden Vetomöglichkeiten gegenüber den Entscheidungen der anderen Ressorts ausdrückt. Und auch die Besetzung eines Umweltministerpostens ist, trotz ihrer Öffentlichkeitswirkung in bezug auf umweltpolitische Kompetenz, bei Koalitionsverhandlungen, abgesehen von grünen Parteien, eher zweitrangig.

Im folgenden werden die Aufgaben- und Organisationsstruktur eines Umweltministeriums bzw. seiner Umgebung als wesentliche und zudem politisch gestaltbare Erfolgskriterien der Umweltpolitik vorausgesetzt. Unter Aufgaben- und Organisationsstruktur werden dabei verstanden, wo Zuständigkeiten für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Umweltpolitik angesiedelt sind und welche Beziehungen dieses System kennzeichnen. Sie bezeichnen damit zum einen die Aufbauorganisation der Ministerien, zum anderen die Ablauforganisation der Arbeitsabläufe und Koordinationsprozesse.¹⁰¹ „In dem Maße wie sie [die nationalen Umweltministerien] umweltpolitische Ziele gegenüber konkurrierenden Zielen durchsetzen können, bestimmen sie die Art und das Ausmaß der nationalen Umweltpolitik.“¹⁰² Ebenso geht MÜLLER aufgrund ihrer langjährigen praktischen Verwaltungserfahrung im Bundesumweltministerium bzw. als Umweltministerin Schleswig-Holsteins von der Annahme aus, „daß die Organisation der Aufgabenteilung, d. h. die Zuteilung von Zuständigkeiten und Verantwortung für einen konkreten Aufgabenbereich bei aller Berücksichtigung ihrer relativen Bedeutung prinzipiell die Ergebnisse politischer Prozesse beeinflusst“¹⁰³. Neben den externen Rahmenbedingungen ökonomischer, soziokultureller und politischer Art und den internen Faktoren wie finanzielle, informationelle, zeitliche und personelle¹⁰⁴ Kapazitäten wird seitens MÜLLER auch den politisch-administrativen organisatorischen Strukturen ein hoher Stellenwert beigemessen. „Der Organisationszuschnitt legt die Aufmerksamkeitsteilung für die Informations- und Problemverarbeitung fest, bestimmt die Interessenkonstellationen und die Machtpotentiale im Konfliktaustragungs- und Konsensbildungsprozeß und entscheidet darüber, an welcher Stelle Konflikte entschieden werden können.“¹⁰⁵ Den Nachweis der inter- und innerministeriellen Dimensionen erbringt sie mittels empirischer Fallstudien für die Umweltpolitik des Bundesinnen- und Bundeslandwirtschaftsministeriums in der sozial-liberalen Ära.¹⁰⁶

Organisation als „unabhängige Variable“¹⁰⁷ wird aber in Verwaltung und Politik meist unsystematisch und nachrangig behandelt, zudem ergeben sich organisatorische Strukturen oft aus

¹⁰⁰ Vgl. JÖRGENS, H. (1996), S. 105.

¹⁰¹ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 9.

¹⁰² JÖRGENS, H. (1996), S. 63.

¹⁰³ MÜLLER, E. (1995), S. 5.

¹⁰⁴ Neben der Anzahl der Mitarbeiter spielen auch persönliche Faktoren wie fachliche Ausbildung (juristisch oder ingenieurwissenschaftlich), Erfahrungshintergrund und Erfolgs- und Karrierealküle eine Rolle.

¹⁰⁵ MÜLLER, E. (1995), S. 14 f.

¹⁰⁶ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 154 ff.

¹⁰⁷ MÜLLER, E. (1995), S. 12.

personal- bzw. koalitionspolitischer oder innerparteilicher Motivation heraus, d. h. sie unterliegen in großem Ausmaß machtpolitischen Einflüssen.¹⁰⁸

Trotz ihrer Bedeutung für eine erfolgreiche Umweltpolitik werden institutionelle Aspekte in den Studien zur Umweltpolitikanalyse bisher wenig systematisch erfaßt.¹⁰⁹

Auch wenn vor allem das Zusammenspiel der institutionellen Einrichtungen Voraussetzung effektiver Umweltpolitik ist, werden im folgenden Aufgaben- und Organisationsstruktur im politisch-administrativen System herausgegriffen und als wesentliche Kriterien erfolgreicher Umweltpolitik in den folgenden Kapiteln ausführlich analysiert.

¹⁰⁸ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 7 f.

¹⁰⁹ Ausnahmen bilden MÜLLER, E. (1995) und PEHLE, H. (1998).

4 Aufgaben- und Organisationsstruktur der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

*Ein Standpunkt sollte nicht nur das sein,
worauf man ständig stehen bleibt.*

Friedl Beutelrock (1899-1958), deutsche Schriftstellerin

Die Umweltpolitik des Bundes wird zwar von der Institution Bundesregierung als Initiator und treibender Kraft gestaltet, ihr Zustandekommen wird jedoch von einer Vielzahl staatlicher, gesellschaftlicher und internationaler Akteure (vgl. Abbildung 3) beeinflusst. Umweltpolitik ist demzufolge das Ergebnis der Handlungsbeziehungen zwischen diesen Akteuren.

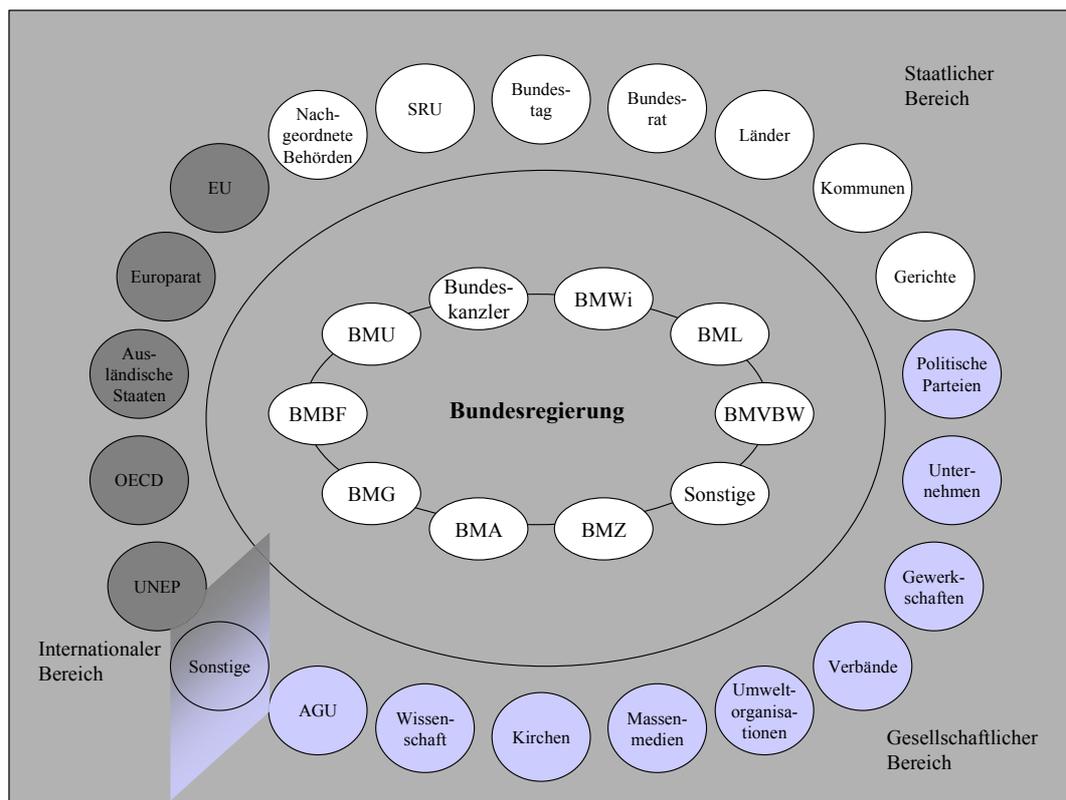


Abbildung 3: Staatliche, gesellschaftliche und internationale Akteure der Umweltpolitik

(In Anlehnung an: HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983), S. 131)

Die folgenden Ausführungen werden sich dabei ausschließlich auf die Bundesregierung, die Bundesländer und die Europäische Union konzentrieren und deren umweltpolitische Zuständigkeiten bzw. deren Beziehungen zueinander untersuchen. Während sich dieses Kapitel auf die deskriptive Darstellung beschränkt, werden anschließend in Kap. 5 aus der Aufgaben- und Organisationsstruktur resultierende Probleme analysiert.

4.1 Entwicklung auf der Ministerialebene des Bundes

Seit Entstehen des Politikfeldes Umweltschutz 1969 wird dieses auf der politisch-administrativen Ebene des Bundes unterschiedlich verankert. Vor der Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1986 obliegt die Federführung

über die deutsche Umweltpolitik dem Bundesministerium des Innern, wie die Entwicklungstendenzen im folgenden kurz wiedergeben.

4.1.1 Organisatorische Verankerung im Bundesministerium des Innern

Zur Implementation des Umweltschutzgedankens in die Politik ist im Ersten Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 unter der Überschrift „Organisation“ folgendes zu finden: „Die Bundesregierung wird sich bei der Verwirklichung ihrer Umweltpolitik so weit wie möglich der bestehenden Behörden und sonstiger öffentlicher Einrichtungen bedienen.“¹¹⁰ Daraus wird ersichtlich, daß – zumindest zu diesem Zeitpunkt – kein eigenständiges Umweltministerium geplant ist. Statt dessen orientiert sich die sozial-liberale Regierung am Integrations- statt am Konzentrationsprinzip¹¹¹, um dem Querschnittscharakter des Umweltschutzes gerecht zu werden.

Mit umweltpolitischen Aufgaben sind 1969 sieben Ministerien betraut:

Bundesministerium des Innern (BMI)	Federführung für die Koordinierung des Umweltprogramms, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Umwelthygiene, Reaktorsicherheit (seit 1972), Strahlenschutz (seit 1972), Teilaufgaben der Umweltchemikalien- und Verkehrslärmgesetzgebung, bilaterale, internationale und supranationale Zusammenarbeit im Umweltschutz
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML)	Naturschutz, Landschaftspflege
Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau)	Raumordnung (seit 1972), Stadtplanung, Siedlungsentwicklung
Bundesministerium für Verkehr (BMV)	Umweltangelegenheiten beim Verkehrswegebau, Verkehrsemissionen, Meeresüberwachung
Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG)	Human- und veterinärmedizinische Aspekte des Umweltschutzes, Federführung für das Chemikalienrecht
Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT)	Forschungs- und Technologiepolitik
Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi)	Rohstoff- und Energiepolitik, Federführung für gewerbliche Gesetze, Verbraucherpolitik

Tabelle 3: Umweltschutzaufgaben der zuständigen Ministerien 1969

(Quelle: MÜLLER, E. (1995), S. 544)

Dem Bundesministerium des Innern (BMI), dem im folgenden das Hauptaugenmerk gilt, obliegt neben den Ressortaufgaben Verfassungsrecht, Dienstrecht und öffentliche Sicherheit von 1969 bis 1986 die Federführung für die Umweltpolitik.¹¹² Grund hierfür ist die Zuständigkeit des BMI für die Raumordnung als eine wesentliche Umweltaufgabe. Die schon bestehende Abteilung Umweltschutz mit all ihren Referaten wird 1969 komplett aus dem Bundesministerium für Gesundheitswesen ins Innenministerium verlagert. Nach der Regierungsumbildung 1972 gibt das BMI die Raumordnungskompetenzen, die ursprünglich zur Verankerung der Umweltpolitik in diesem Ministerium geführt haben, an das Bundesministerium für Raum-

¹¹⁰ BMI (Hrsg.) (1971), S. 10

¹¹¹ Nach MÜLLER, E. (1995), S. 1 werden beim Integrationsprinzip umweltpolitische Zuständigkeiten auf mehrere Ministerien verteilt, während beim Konzentrationsprinzip die Umweltkompetenzen in einem eigenständigen Umweltministerium bzw. in einem Schwerpunktministerium (in Deutschland lange das BMI) konzentriert werden.

¹¹² Ein Organisationsplan des BMI (Stand Januar 1970) ist in Abbildung 9 im Anhang abgebildet.

ordnung, Bauwesen und Städtebau ab und erhält vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft die Zuständigkeit für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz.¹¹³ In den folgenden Jahren wird der Umweltschutz im BMI organisatorisch, finanziell und personell kontinuierlich verstärkt, die Unterabteilungen und Referate den jeweiligen Erfordernissen angepaßt.¹¹⁴ Analog zum BMI werden die umweltpolitischen Zuständigkeiten der anderen Ressorts meist ebenfalls einer eigenen Abteilung zugewiesen.¹¹⁵

Bundeskanzler BRANDT (SPD) folgt mit der Zuordnung der Umweltaufgaben zum BMI einer Empfehlung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform. Diese verweist darauf, „daß das BMI sich besonders für eine Wahrnehmung der Umweltschutzaufgaben eigne, weil es auf diesem Gebiet keine speziellen Interessen zu vertreten habe und daher auch den notwendigen Ausgleich zwischen gesundheitspolitischen, wirtschaftspolitischen und sonstigen Belangen vollziehen werde“¹¹⁶. Die Umweltpolitik wird damit in einem sog. starken Ressort, d. h. einem Ressort mit großer politischer Tauschmasse und Verhandlungsmacht, angegliedert.

Zur Koordinierung der umweltpolitischen Aktivitäten setzt der Bundeskanzler 1970 einen Kabinettsausschuß für Umweltfragen ein, der durch den Ständigen Abteilungsleiterausschuß für Umweltfragen (1971) unterstützt wird.¹¹⁷ In allen Ministerien werden zudem nach und nach Koordinierungsreferate für Umweltfragen eingerichtet, die insbesondere dem BMI als Ansprechpartner dienen.

Trotz der Integration von Umweltaufgaben in verschiedene Bundesministerien gibt es keine wirkliche Querschnittspolitik. Statt der intendierten wirkungsvollen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ressorts wird die Umweltpolitik von der sog. negativen Koordination dominiert, d. h. die Ministerien versuchen eigene Zuständigkeiten vor der Einmischung anderer Ressorts zu schützen, und Synergieeffekte bleiben ungenutzt. Generell wird aufgrund der bestehenden Zuständigkeitszersplitterung der Umweltschutz eher geschwächt.¹¹⁸ Kritisch beurteilt MÜLLER bspw. die Zuordnung des Naturschutzes zum BML¹¹⁹ – einem Verursacherressort – mit der Folge weitgehender Beschränkung des BMI als federführendem Ministerium auf technisch orientierte sektorale Umweltpolitik.¹²⁰

4.1.2 Organisatorische Verankerung nach Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Seit Mitte der 1970er Jahre wird – im Gegensatz zur wissenschaftlichen Literatur – die Forderung nach Einrichtung eines eigenständigen Umweltministeriums von den Umweltverbänden und seit 1983 auch von den Grünen, der SPD und der FDP unterstützt.¹²¹

¹¹³ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 546.

¹¹⁴ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 45 ff. und 548 ff. sowie exemplarisch den Organisationsplan der Abteilung Umweltschutz (Stand Oktober 1985) (vgl. Abbildung 10) im Anhang.

¹¹⁵ Vgl. beispielhaft zur Entwicklung im Landwirtschaftsministerium MÜLLER, E. (1995), S. 557 ff.

¹¹⁶ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 56, sich stützend auf PRVR (1969), S. 30.

¹¹⁷ Die konkrete Zusammensetzung ist in Abbildung 11 im Anhang abgebildet. Die Wirkung dieser Ausschüsse wird aber von den Beamten des BMU kritisiert, vgl. PEHLE, H. (1998), S. 87. Vgl. zur Einrichtung weiterer Bundesbehörden wie dem Umweltbundesamt MÜLLER, E. (1995), S. 67 ff.

¹¹⁸ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 28 ff.

¹¹⁹ Schon damals begründet auf koalitions- und machtpolitischen Gepflogenheiten, vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 56 ff.

¹²⁰ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 1 ff.

¹²¹ Vgl. die Zusammenfassung der Diskussion durch PEHLE, H. (1998), S. 30 ff.

Seitens der konservativ-liberalen Regierung ist eine Umstrukturierung des Kabinetts nach der Bundestagswahl im Januar 1987 geplant, zumal der für die Umweltpolitik zuständige Bundesinnenminister ZIMMERMANN (CSU) seit dem Sommer 1985 auch innerhalb der Regierungskoalition als umweltpolitisch nicht mehr tragfähig bzw. der Öffentlichkeit als nicht mehr vermittelbar eingestuft wird. Statt dessen überrascht Kanzler KOHL (CDU) acht Monate vor Ende der Legislaturperiode am 05.06.1986 mit der Einrichtung eines neuen Ministeriums, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, im folgenden kurz BMU. Die Motive dafür sind sowohl fachlicher als auch politischer Natur.¹²²

„Da gab es sicherlich zweierlei als Gründungsursache: nämlich einmal das lawinenartige Anwachsen der Aufgaben in der Zeit vor 1986. ... Das war eine solche Flut von Vorgängen, die sich da schließlich ansammelte, daß allein der Abteilungsleiter ein Flaschenhals wurde, wo die Dinge kaum noch durchgingen, weil der hinter Bergen von Akten verschwand. Das war sicher der eigentliche Grund. Der Anlaß war natürlich das Kraftwerkseignis in Tschernobyl. ... Zum politischen Hintergrund kann ich da noch sagen, es war der mögliche Zeitpunkt, ... der gewählt wurde, um das Herausbrechen der Aufgabe Umweltschutz sowie Reaktorsicherheit und Strahlenschutz, ... wo dieses zwischen CDU und CSU überhaupt möglich war. ZIMMERMANN war damals Innenminister und als er, nachdem Tschernobyl passiert war, öffentlich im Fernsehen betonte, das ist 2.000 km weg, das berührt uns überhaupt nicht, und wenige Tage später kamen die ersten Niederschläge, ... da hatte der politisch natürlich voll daneben gegriffen, ... und man konnte ZIMMERMANN in dem Moment diese Teile aus seinem Ministerium rausbrechen. Vorher war das wahrscheinlich durchaus schon beabsichtigt, den Umweltschutz zu verselbständigen, aber das wäre dann wahrscheinlich mit erheblicher politischer Verwicklung zwischen CDU und CSU einher gegangen. Und in sofern war der Zeitpunkt der Gründung dann sicherlich taktisch voll im Ziel.“ (Interview 1.)

Zum einen erfolgt die Gründung des BMU, zunächst unter Leitung des Frankfurter Oberbürgermeisters WALLMANN (CDU), also gleich einer Ad-hoc-Maßnahme als Konsequenz aus dem sowjetischen Reaktorunglück von Tschernobyl und dem mangelhaften Management der daraus resultierenden Folgen durch die deutsche Umweltpolitik. Zum anderen gibt aber die knapp zwei Wochen später bevorstehende Landtagswahl in Niedersachsen den Ausschlag.¹²³ Mit der Einrichtung des BMU demonstriert KOHL Führungskompetenz, infolgedessen die dortige Wahl mit knapper Mehrheit gewonnen wird. Das BMU gilt deshalb häufig als „Geschenk der Demoskopie“¹²⁴ oder makellostes Exempel symbolischer Politik.

Dem neu gegründeten Umweltministerium werden folgende Aufgaben übertragen:

- „1. aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern die Zuständigkeiten für
 - a) Umweltschutz,
 - b) Sicherheit kerntechnischer Anlagen, Strahlenschutz

¹²² Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 34 ff.

¹²³ Die Wahl in Niedersachsen im Jahr 1986 steht besonders unter bundespolitischen Vorzeichen, da ein Sieg der bisher oppositionellen niedersächsischen SPD den Verlust der Bundesratsmehrheit der unionsgeführten Länder mit sich bringen würde.

¹²⁴ PEHLE, H. (1998), S. 36.

2. aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die Zuständigkeit für Umwelt, Naturschutz
3. aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit die Zuständigkeiten für gesundheitliche Belange des Umweltschutzes, Strahlenhygiene, Rückstände von Schadstoffen in Lebensmitteln, Chemikalien“.¹²⁵

Neben den Zuständigkeiten wird auch der administrative Unterbau mit ca. 340 Stellen nahezu unverändert aus den bisher verantwortlichen Ressorts übernommen. Zu Beginn des Jahres 1987 verfügt das BMU schon über 518 Planstellen.¹²⁶ Das BMU setzt sich unmittelbar nach seiner Einrichtung aus vier Abteilungen zusammen, wie nachstehendes Organigramm (vgl. Abbildung 4) veranschaulicht.

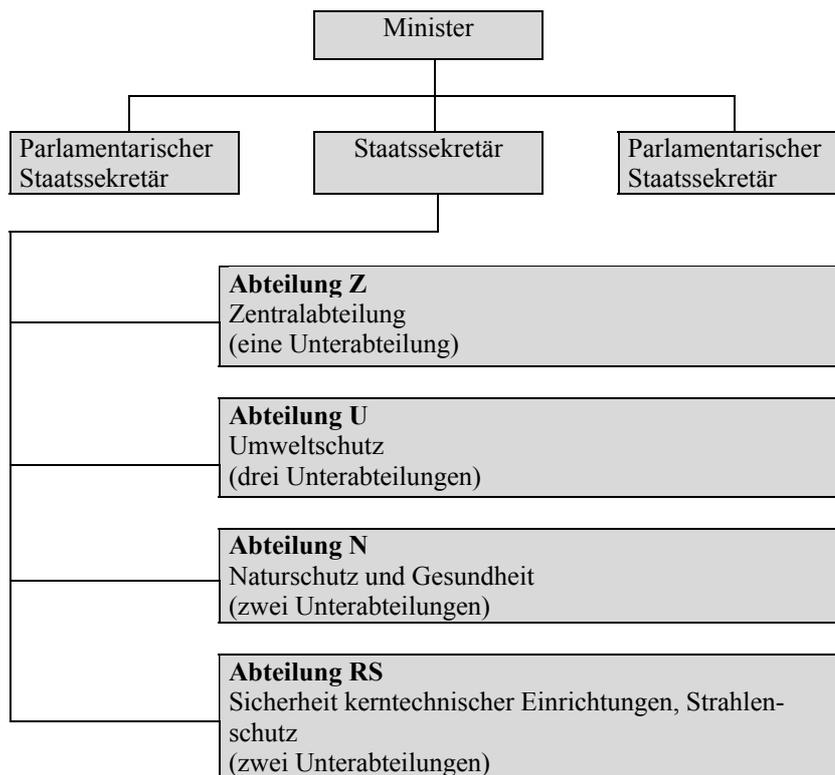


Abbildung 4: Organigramm des Bundesumweltministeriums (1986)

(in Anlehnung an: PEHLE, H. (1998), S. 42)

Anstatt langfristig orientierter, strukturbezogener Überlegungen folgt auch die Kompetenzzuordnung parteipolitischen Kalkül. Aufgrund der Koalitionsarithmetik muß das BMU auf die Raumordnungskompetenz als klassischen Bestandteil des Aufgabenbereiches eines Umweltministeriums verzichten. Sie verbleibt weiterhin im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, da eine Eingliederung der Raumordnung in das BMU zur Auflösung des erstgenannten Ministeriums geführt hätte. Da zu diesem Zeitpunkt Innen- und Landwirtschaftsministerium unter CSU-Leitung stehen und weitreichende Umweltkompetenzen abgeben müssen, hätte die Abschaffung des ebenfalls CSU-geführten Bauministeriums

¹²⁵ PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG (Hrsg.) (1986), S. 560.

¹²⁶ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 42 f.

einen zu großen Kompetenzverlust für die CSU bedeutet.¹²⁷ Des Weiteren behalten das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit die Zuständigkeit für Schadstoffe in Arznei- und Pflanzenmitteln, das Bundesverkehrsministerium den Aufgabenbereich Meeresumweltschutz und das Bundesministerium für Forschung und Technologie die Umweltforschung.

Festzuhalten bleibt, daß mit der Gründung des BMU einerseits wesentliche Umweltaufgaben, darunter auch endlich der Naturschutz, in einem Ministerium zusammengefaßt werden. Andererseits besitzen nach wie vor sehr viele Ministerien Umweltkompetenzen, so daß eine wirkliche Konzentration mißlingt und das BMU insgesamt über relativ wenige Zuständigkeiten und damit auch politische Tauschmasse verfügt.

Die Gründung des BMU ist zudem ein Beispiel für die inkrementalistische¹²⁸ Institutionenbildung, welche die bereits bestehenden Institutionen weitgehend unangetastet läßt und lediglich eine langsame Verlagerung (umwelt-)administrativer Kapazitäten darstellt.¹²⁹

4.1.3 Vor- und Nachteile einer Konzentrationslösung im Bundesministerium des Innern bzw. in einem eigenständigen Umweltministerium

Es bleibt die Frage offen, ob sich der Status der Umweltpolitik nach der Gründung des BMU verbessert hat. Erscheint die Einrichtung eines eigenständigen Umweltministeriums 1969 zur Eindämmung akuter Gefahren und zur Beseitigung vorhandener Schäden noch sinnvoll¹³⁰, so wird sie später fraglich, zumal die Aufgabenkonzentration 1986 nur halbherzig vollzogen wird. Im folgenden werden deshalb die generellen und speziellen Vor- und Nachteile einer Konzentration umweltpolitischer Aufgaben im BMI bzw. im BMU nochmals zusammengefaßt.¹³¹

Generelle Vorteile einer Konzentrationslösung (unabhängig von der Institution) sind in der Kompetenzkonzentration und der daraus folgenden umweltpolitischen Gestaltungsfähigkeit zu sehen. Im Gegensatz dazu werden durch die Ansiedlung von Umweltaufgaben in Verursacherressorts Interessenkonflikte ressortintern ausgetragen. Der Umweltschutz muß sich dann der Hausmeinung unterordnen, wie bspw. lange Zeit der Naturschutz im Landwirtschaftsministerium. Nicht zu vernachlässigen ist auch die geringere Abhängigkeit von Koalitions- und Parteipolitik gegenüber einer Zersplitterung der Kompetenz.

Generelle Nachteile einer Konzentrationslösung liegen dagegen in der geringeren Informationsbasis durch Ausgliederung aus den Verursacherressorts. Zudem wird in der wissenschaftlichen Literatur die Meinung vertreten, daß die Konzentration von Umweltbefugnissen weder

¹²⁷ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 38 f. bzw. WEIDNER, H. (1989), S. 22 ff.

¹²⁸ Als Inkrementalismus bezeichnet man eine politische Entscheidungsstrategie, die die Bearbeitung bestehender Probleme mittels Reformen schrittweise vollzieht und kontrolliert und zudem nur begrenzte Veränderungen anvisiert. Problemlösungen orientieren sich weniger an gültigen Werten als an ihrer Konsens- und Durchsetzungsfähigkeit im Entscheidungsprozeß pluralistischer Gesellschaften sowie am Maßstab (potentiell) verfügbarer Ressourcen. Der Inkrementalismus ist gekennzeichnet durch grundlegende Innovationsfeindlichkeit sowie geringe Reformreichweite und Problemlösungskapazität. Vgl. NOHLEN, D. (1998), S. 273 f.

¹²⁹ Vgl. JÖRGENS, H. (1996), S. 102.

¹³⁰ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 501 ff.

¹³¹ Vgl. dazu insbesondere MÜLLER, E. (1995), S. 501 ff.; PEHLE, H. (1998), S. 29 ff., 43 ff. und 107 f. sowie HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983), S. 150 f.

politisch noch fachlich eine selbständige Verwaltungseinheit rechtfertige und darum besser in einem oder mehreren Schwerpunktressorts verankert sei.¹³²

Der wesentliche Vorzug einer wie zwischen 1969 und 1986 in Deutschland praktizierten *Konzentrationslösung im Innenministerium* besteht darin, daß das BMI ein traditionell starkes, klassisches Ressort mit einigen Sonderrechten aufgrund seiner Kompetenz für Verfassungsfragen ist. Vorteilhaft erweist sich weiterhin, daß von der inneren Struktur her keine Zielkonflikte mit anderen Aufgabenfeldern innerhalb des Ministeriums vorliegen.

Nachteile sind darin zu sehen, daß weitere wichtige Ressortzuständigkeiten im BMI verankert sind und die Umweltschutzabteilung nur eine von vielen ist, die die Aufmerksamkeit des Ministers beansprucht. In den späten 1970er Jahren mußte der Innenminister vielfach die Umweltpolitik vernachlässigen, da die Terrorismusbekämpfung im Vordergrund stand.

Die *Verankerung der Umweltpolitik in einem eigenständigen Ministerium* seit 1986 entspricht der gesellschaftlichen und politischen Bedeutung des Umweltschutzes, der öffentlichen Meinung und den internationalen Gepflogenheiten, sie ist heute quasi zeitgemäß. Von wesentlicher Bedeutung ist schon der Symbolwert eines Umweltministeriums. Vorteile des BMU liegen zudem in der stetigen Präsenz auf hoher politischer Ebene im internationalen Bereich durch die politische Leitung des Hauses und in der Widmung nur einer Fachaufgabe – dem Umweltschutz – mit dem Zwang zur Profilierung.

Nachteile bestehen vor allem in der geringen politischen Tauschmasse und damit Durchsetzungskraft des BMU. Das Umweltministerium hat häufig die Rolle des Bittstellers ohne wirkungsvolle Gegenmaßnahmen inne, woraus sich ein minimales Durchsetzungspotential ableitet. In der (inoffiziellen) ministeriellen Rangfolge ist der Umweltschutz 1986 demnach vom zweiten auf den 14. Platz gefallen.¹³³ Neben der interministeriellen Koordination kommen zusätzlich neue Abstimmungsprozesse innerhalb des Ministeriums hinzu.

Rückblickend kann festgehalten werden:

„Also die Gründung des Umweltministerium war so gesehen unvermeidbar, aber ich muß sagen, der Umstand, daß der Umweltschutz vorher im BMI angesiedelt war, hatte dazu geführt, daß er eigentlich in meinen Augen sehr durchsetzungsfähig war. Das BMI war durch seine weitreichenden Zuständigkeiten (verfassungsmäßige Prüfung von Vorlagen anderer Häuser, Prüfen auf Verwaltungsförmlichkeit hinsichtlich Verwaltungsorganisation), ... immer mit am Tisch bei den Vorhaben anderer Häuser und hatte dadurch natürlich schon eine gewisse Verhandlungsmacht. Denn verfassungsrechtliche Bedenken kann man bei fast jeder Vorlage in irgendeiner Weise äußern und damit die andere Seite schon so verunsichern, daß die dann also bei anderen Vorhaben des Hauses etwas freundlicher auftreten. Das ist so. ... Das geht dann manchmal auch zu wie im Sandkasten. Und insofern war es einerseits eben für den Umweltschutz notwendig, ein eigenes Ressort zu gründen, das genug Ressourcen hat, auch Arbeitskapazität, auf der anderen Seite für die Durchsetzungsfähigkeit war es teilweise nicht so gut zu bewerten.“ (Interview 1.)

¹³² Vgl. zusammenfassend PEHLE, H. (1998), S. 30.

¹³³ Laut Aussage eines Mitarbeiters des BMU, zitiert nach PEHLE, H. (1998), S. 50.

Nicht berücksichtigt wurde in dieser Zusammenfassung die Abhängigkeit von politischen Faktoren. So spielt es z. B. eine Rolle, ob die Minister des Umwelt- bzw. Innenministeriums und der Verursacherressorts verschiedenen Parteien oder Parteiflügeln angehören und somit die Gefahr der Profilierung auf Kosten der jeweils anderen besteht.

Nach der Darstellung der umweltpolitischen Entwicklungslinien wird nun auf die aktuelle Aufgaben- und Organisationsstruktur eingegangen.

4.2 Derzeitige Verankerung auf der Ministerialebene des Bundes

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland setzt sich heute neben dem Bundeskanzleramt aus 14 Ministerien zusammen, die in Tabelle 4 aufgezählt werden. Die Ministerien sind dabei verteilt auf die Bundeshauptstadt Berlin und die Bundesstadt Bonn, verfügen jedoch alle über einen zweiten Dienstsitz in der jeweils anderen Stadt.

Bundesministerium	Hauptsitz
Auswärtiges Amt (AA)	Berlin
Bundesministerium des Innern (BMI)	Berlin
Bundesministerium der Justiz (BMJ)	Berlin
Bundesministerium der Finanzen (BMF)	Berlin
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)	Berlin
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML)	Bonn
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA)	Berlin
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Bonn)	Bonn
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	Berlin
Bundesministerium für Gesundheit (BMG)	Bonn
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBS)	Berlin
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)	Bonn
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)	Bonn
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	Bonn

Tabelle 4: Die Bundesministerien Deutschlands

(Quelle: BUNDESREGIERUNG (2000))

Von diesen 14 Ministerien sind nicht weniger als acht mehr oder minder umfangreich für umweltpolitische Aufgaben zuständig.¹³⁴ Neben dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sind dies das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, das Bundesministerium für Gesundheit, das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, das Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Im folgenden werden die Zuständigkeiten der genannten Ministerien näher beschrieben.

4.2.1 Umweltpolitische Zuständigkeiten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Erste Instanz für umweltrelevante Fragestellungen ist heute natürlich das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). 14 Jahre nach seiner Gründung hat es folgende Zuständigkeiten inne:

¹³⁴ Abgesehen von der Tatsache, daß Entscheidungen fast aller Ressorts Einfluß auf die Umwelt nehmen.

• Leitlinien und Strategien der Umweltpolitik	• Lärmbekämpfung
• Ökologische Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern	• Schutz der menschlichen Gesundheit vor Gefahrstoffen
• Internationale Zusammenarbeit	• Vorsorge gegen Störfälle in Industrieanlagen
• Schutz der Erdatmosphäre	• Aufklärung der Bevölkerung in Umweltfragen
• Luftreinhaltung	• Umwelttechnologie
• Schutz der Binnengewässer und Meere	• Naturschutz
• Grundwasserschutz	• Landschaftspflege und -planung
• Abwasserbehandlung	• Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen
• Bodenschutz und Altlastensanierung	• Strahlenschutz
• Vermeidung, Verwertung und Entsorgung von Abfällen	• Entsorgung radioaktiver Abfälle

Tabelle 5: Zuständigkeiten des Bundesumweltministeriums

(Quelle: BMU (2000a))

Wie nachfolgend noch deutlich wird, umfaßt der Aufgabenbereich des BMU nur einen Teil der Umweltpolitik. Laut Aussage der Bundesregierung existieren auf Bundesebene 233 umweltbezogene Gesetze, 549 Verordnungen und 498 Verwaltungsvorschriften sowie 330 EU-Verordnungen (Stand 1995), von denen jedoch nur ca. 20 Gesetze, 61 Verordnungen und 25 Verwaltungsvorschriften bzw. 23 EU-Verordnungen federführend im BMU bearbeitet werden.¹³⁵

Das BMU untergliedert sich in sechs Abteilungen mit 13 Unterabteilungen, ca. 70 Referaten und neun Arbeitsgruppen mit insgesamt ca. 840 Beschäftigten. Diese setzen sich hauptsächlich aus Juristen und Naturwissenschaftlern zusammen, mit wesentlich geringerem prozentualen Anteil folgen Ingenieure, Wirtschaftswissenschaftler, Forst- und Agrarwissenschaftler und Politikwissenschaftler.¹³⁶ Den organisatorischen Aufbau, der sich im Vergleich zur Gründung des BMU 1986 deutlich verändert hat, zeigt das folgende Organigramm (vgl. Abbildung 5).¹³⁷

¹³⁵ Vgl. BMU (1995), S. 441.

¹³⁶ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 23.

¹³⁷ Ein detaillierter Organisationsplan des BMU für das Jahr 1999 ist im Anhang abgebildet.

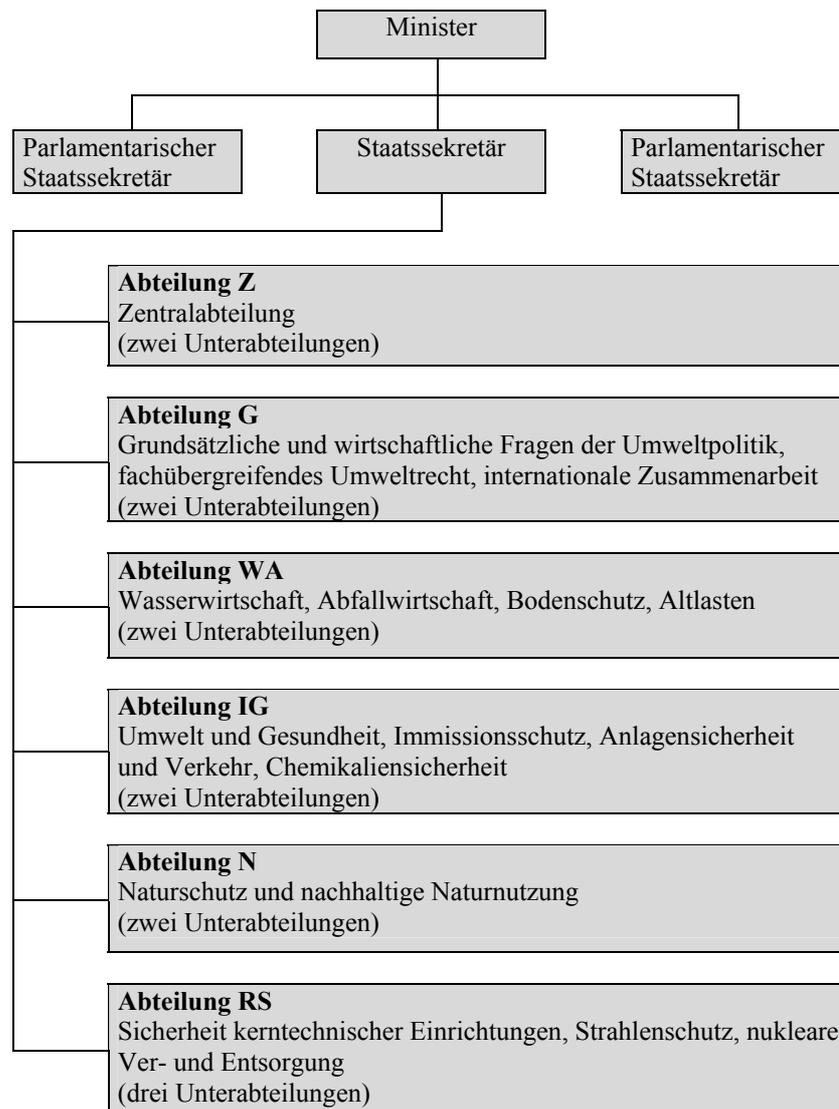


Abbildung 5: Organigramm des Bundesumweltministeriums (1999)

(In Anlehnung an: BMU (1999))

Zum Geschäftsbereich des BMU gehören zudem drei selbständige Bundesoberbehörden: das Umweltbundesamt (UBA), gegründet 1974 mit Sitz in Berlin, das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS), gegründet 1989 mit Sitz in Salzgitter sowie das 1994 eingerichtete Bundesamt für Naturschutz (BfN) in Bonn.¹³⁸

4.2.2 Weitere Bundesministerien mit umweltpolitischen Zuständigkeiten

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

„Zentrales Anliegen der Wirtschaftspolitik und damit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMW) ist es, das Fundament für wirtschaftlichen Wohlstand in Deutschland mit breiter Teilhabe aller Bürger zu legen.“¹³⁹ Wirtschaftliche Entwicklung bedingt aber auch Umweltbeeinträchtigungen, weshalb das BMW als sog. Verursacherressort von Umweltproblemen gilt. Von seinen acht Abteilungen beschäftigen sich zwei – die Abteilungen III

¹³⁸ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 138 f.

¹³⁹ BMW (2000d).

„Energie“ und IV „Gewerbliche Wirtschaft; Industrie, Umweltschutz“ – mit umweltrelevanten Fragestellungen. Umweltpolitische Schwerpunkte der Abteilung III liegen in den Bereichen Grundsätze der Energiepolitik, sparsame und rationale Energieverwendung, Erneuerbare Energien, Energieforschung, Beendigung der Nutzung der Kernenergie, Umwelt- und Klimaschutz im Energiebereich sowie Stein- und Braunkohlenbergbau.¹⁴⁰ Abteilung IV betreut die Themen der ökologischen Wirtschaftspolitik, insbesondere Umweltschutz, Ressourcenschutz, Klimaschutz und Naturschutz.¹⁴¹

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Arbeitsschwerpunkte des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML), ebenfalls eines der sog. Verursacherressorts, bilden Fragen der Ernährung, Belange der Land- und Forstwirtschaft, des Weinbaus, des Gartenbaus und der Fischerei sowie Probleme der Gesundheit von Pflanzen und Tieren, insbesondere auch in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union.¹⁴² Umweltaspekte werden in folgenden drei der sechs Abteilungen des Landwirtschaftsministeriums bearbeitet: erstens in der Abteilung 2 „Allgemeine Angelegenheiten der Agrarpolitik“ mit den Zuständigkeiten für Umweltangelegenheiten des Agrarbereichs sowie Energie und nachwachsende Rohstoffe, zweitens in der Abteilung 3 „Agrarische Erzeugung, Veterinärwesen“ mit den Aufgabenbereichen Acker- und Pflanzenbau, ökologischer Landbau, Pflanzenschutz, Tierschutz u. ä. und drittens in der Abteilung 5 „Ländlicher Raum, Forstpolitik, Jagd“ mit der Kompetenz für Wasserwirtschaft sowie nachhaltige Landentwicklung und Forstwirtschaft.¹⁴³

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Zu den zentralen Aufgaben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) zählen Arbeit und soziale Sicherheit, d. h. hier werden Fragen des Arbeitsrechts, des Arbeitsschutzes und der Unfallverhütung, des Arbeitsmarktes, der Beschäftigung und Integration von Ausländern ebenso wie Fragen der Renten- und Unfallversicherung bzw. Sozialhilfe behandelt.¹⁴⁴ Im Vergleich zu anderen Bundesministerien befaßt sich das BMA – konkret die Abteilung III „Arbeitsrecht, Arbeitsschutz“ – in eher geringerem Maße mit folgenden umweltrelevanten Sachgebieten: Erstens mit Grundsatzfragen des Arbeitsschutzes, d. h. sozialpolitischen Aspekten des Umweltschutzes wie Fragen der Umweltverträglichkeitsprüfung und beschäftigungspolitischen Auswirkungen des Umweltschutzes, und zweitens mit dem technischen Arbeitsschutz, hier insbesondere mit Gefahrstoffen, der Chemikaliensicherheit und der Bio- und Gentechnik.¹⁴⁵

Bundesministerium für Gesundheit

Der Aufgabenbereich des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) umfaßt zum einen die Gesundheitsversorgung, Gesundheitsvorsorge und Krankheitsbekämpfung, zum anderen die Kranken- und Pflegeversicherung, den Verbraucherschutz und die Veterinärmedizin.¹⁴⁶ Um-

¹⁴⁰ Vgl. BMWi (2000a).

¹⁴¹ Vgl. BMWi (2000b).

¹⁴² Vgl. BML (2000b).

¹⁴³ Vgl. BML (2000a).

¹⁴⁴ Vgl. BMA (2000a).

¹⁴⁵ Vgl. BMA (2000b).

¹⁴⁶ Vgl. BMG (2000).

weltaufgaben nehmen im Gesundheitsministerium, bestehend aus fünf Abteilungen, die Abteilung 3 „Gesundheitsvorsorge, Krankheitsbekämpfung“ – u. a. zuständig für umweltbezogenen Gesundheitsschutz, Umweltmedizin und Trinkwasser sowie Gentechnik und Biotechnologie – und die Abteilung 4 „Verbraucherschutz, Veterinärmedizin“ – zuständig für alle Fragen bezüglich Lebensmittel und Chemikalienrecht – wahr.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) als ein weiteres Verursacherressort befaßt sich mit Fragen von Mobilität und Wohnen als zentralen Grundbedürfnissen des Menschen. Raum- und Verkehrsplanung in der Informationsgesellschaft werden dabei mit den Zielen der Garantie von Mobilität einerseits sowie sozialer und lebens- bzw. erstrebenswerter Wohnqualität andererseits verknüpft.¹⁴⁷ Das BMVBW unterteilt sich in sieben Abteilungen. Umweltpolitische Entscheidungen werden hier vor allem in der „Grundsatzabteilung A“ hinsichtlich der Bundesverkehrswegeplanung und der langfristigen Raumentwicklung, in der Abteilung „Eisenbahnen, Wasserstraßen EW“, in der Abteilung „Luft- und Raumfahrt, Schifffahrt LS“, in der Abteilung „Straßenbau, Straßenverkehr S“ und in der Abteilung „Bauwesen, Städtebau BS“ gefällt.¹⁴⁸

Bundesministerium für Bildung und Forschung

Zu den Geschäftsbereichen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) zählen allgemeine Forschungsförderung und Bildungsplanung, berufliche Bildung und Maßnahmen der Weiterbildung, Hochschulen, Wissenschaft und Ausbildungsförderung, naturwissenschaftliche Grundlagenforschung, Gesundheitsforschung, Informationstechnik, Biotechnologie und sonstige Technologiebereiche, umweltgerechte nachhaltige Entwicklung, Meeres- und Polarforschung sowie Weltraumforschung und –technik.¹⁴⁹ Mit umweltbezogenen Themen befaßt sich vor allem die Abteilung 4 „Forschung; Umwelt“ der insgesamt sieben Abteilungen. Arbeitsschwerpunkte der Unterabteilung 4.1 „Grundlagenforschung, wissenschaftlicher Nachwuchs“ bilden insbesondere Stilllegung, Rückbau und Entsorgung kerntechnischer Versuchsanlagen sowie die Meeres- und Polarforschung. Unterabteilung 4.2 „Umweltforschung; Sozialwissenschaften“ widmet sich dagegen Fragen der sozial-ökologischen und regionalen Umweltforschung, Fragen der globalen Umweltaspekte, des integrierten Umweltschutzes in der Wirtschaft, der Umwelttechnik und Einrichtungen der Umweltforschung.¹⁵⁰ Daneben sind in anderen Unterabteilungen die Grundsatzfragen des Verkehrs und der Bereich Technikfolgenabschätzung angesiedelt.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist zuständig für die Planung und Umsetzung der Entwicklungspolitik der Bundesregierung.¹⁵¹ Im Vergleich zu den vorher genannten Bundesministerien befaßt sich das BMZ eher rudimentär mit dem Schutz der Umwelt. Konkret zuständig für Umweltpolitik, Ressourcenschutz und

¹⁴⁷ Vgl. BMVBW (2000a).

¹⁴⁸ Vgl. BMVBW (2000c).

¹⁴⁹ Vgl. BMBF (2000a).

¹⁵⁰ Vgl. BMBF (2000b).

¹⁵¹ Vgl. BMZ (2000a).

Waldwirtschaft ist im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit und Entwicklung ein Referat der Unterabteilung 41 „Sektorale und übersektorale Bereiche“.

Trotz der Gründung eines eigenständigen Umweltministeriums vor mittlerweile 14 Jahren muß zusammenfassend konstatiert werden, daß auf der Ministerialebene des Bundes heutzutage umweltpolitische Kompetenzen genauso zersplittert sind wie im Jahr 1969, als sie erstmals im Innenministerium zu konzentrieren versucht wurden. Das BMU ist ein beliebiges Ressort neben anderen ohne besondere Vollmachten und Kompetenzen.

4.3 Derzeitige Verankerung auf der Ministerialebene der Länder

Aufgrund des Föderalismusprinzips in der Bundesrepublik wirken neben der Bundesregierung auch die Bundesländer auf die deutsche Umweltpolitik ein.¹⁵² Zum einen üben sie bei der Konzipierung der Umweltpolitik durch den Bundesrat gestaltenden Einfluß aus, zum anderen verwirklichen sie die Umweltpolitik durch den Vollzug der Bundesgesetze entsprechend Art. 83 GG.¹⁵³ Wie in Kap. 2.1 beschrieben, verfügt der Bund nicht über die vollständige Umweltkompetenz. Gemäß Art. 74 Abs. 1 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf folgende Gebiete: sämtliche Fragen zur Erzeugung und Nutzung der Kernenergie, den Küstenschutz, das Bodenrecht, den Pflanzen- und Tierschutz, Belange des Verkehrswesens, die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung. In diesen Bereichen bricht Bundesrecht Landesrecht. Gemäß Art. 75 Abs. 1 GG obliegt dem Bund dagegen nur die Rahmengesetzgebung über den Naturschutz, die Landschaftspflege, die Raumordnung und den Wasserhaushalt. In diesen Bereichen schaffen Bundesgesetze einen Rahmen, der durch Landesgesetze im einzelnen ausgefüllt wird.¹⁵⁴

Zur Koordinierung politischer Aktivitäten zwischen Bund und Ländern dienen insbesondere drei Gremien. Dies sind zum einen die seit 1973 zweimal jährlich tagende Konferenz der Umweltminister des Bundes und der Länder (UMK), der seit 1986 die Konferenz der Amtschefs (ACK) vorgeschaltet ist, und der Ständige Abteilungsleiterausschuß Bund / Länder für Umweltfragen. Das auf der ministeriellen Arbeitsebene angesiedelte, eigentliche Fundament der – teils mehr oder weniger guten – Zusammenarbeit bilden jedoch die (Bund-)Länder-Arbeitsgemeinschaften für einzelne Umweltbereiche. Dies sind im Detail die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), die Länderarbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI), die Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege, Erholung (LANA), die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), die Länderarbeitsgemeinschaft Atomenergie (LAA) und der Bund-Länder-Arbeitskreis Umweltchemikalien (BLAU). Diese Gremien vereinen Referatsleiter und Referenten des BMU und der Landesumweltministerien mit dem Ziel der auf Vollzugserfahrungen der Länder zurückgreifenden sachverständigen Unterstützung bei Rechtsvorhaben des BMU.¹⁵⁵

Welche Ministerien in den deutschen Bundesländern verantwortlich für die Umweltpolitik zeichnen, zeigt folgende Tabelle 6.

¹⁵² Vgl. zu den folgenden Erläuterungen PEHLE, H. (1998), S. 199 ff.

¹⁵³ Vgl. HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983), S. 134.

¹⁵⁴ Vgl. HESSELBERGER, D. (1995), S. 257.

¹⁵⁵ Vgl. HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983), S. 158 und PEHLE, H. (1998), S. 205 f.

Bundesland	Umweltministerium
Baden-Württemberg	Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg
Bayern	Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
Berlin	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
Brandenburg	Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung
Bremen	Senator für Bau und Umwelt
Hamburg	Umweltbehörde (des Hamburger Senats)
Hessen	Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten
Mecklenburg-Vorpommern	Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern
Niedersachsen	Niedersächsisches Umweltministerium
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Umwelt und Forsten
Saarland	Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Raumordnung und Umwelt Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein	Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten
Thüringen	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt

Tabelle 6: Umweltministerien der Bundesländer

(Eigene Darstellung)

In den vergangenen Jahren wurden auf Länderebene mehrere eigenständige Umweltministerien aufgelöst bzw. mit anderen Ressorts zusammengeführt. Dies gilt z. B. für Thüringen (1994 Zusammenlegung des Landwirtschafts- und Umweltministeriums), Baden-Württemberg (im Juni 1996 Vereinigung des Umwelt- und Verkehrsministeriums), Sachsen (im November 1998 Verbindung der Staatsministerien für Umwelt und Landesentwicklung sowie für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten), Brandenburg (im September 1999 Zusammenführung der Ministerien für Umwelt / Raumordnung sowie für Landwirtschaft / Forsten) und Berlin (im Dezember 1999 Zusammenschluß der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr mit den Bereichen Stadtentwicklung, Umweltschutz). Neben zahlreichen eigenständigen Umweltministerien gibt es also verschiedene Verursacherbereiche, die mit dem Umweltschutz unter einem Dach vereint sind. Die häufige Kombination der Umwelt mit der Landwirtschaft läßt sich vermutlich damit erklären, daß Umweltschutz noch immer stärker mit Naturschutz als mit integrierter Umweltpolitik verbunden wird.¹⁵⁶

4.4 Umweltpolitischer Einfluß der Europäischen Union

Neben den Bundesländern nimmt in immer stärkerem Maße die Europäische Union (EU) als supranationale Organisation und als zentraler umweltpolitischer Akteur in Europa Einfluß auf die deutsche Umweltpolitik. Institutionelle Hauptorgane der EU sind das Europäische Parlament, der Ministerrat (Rat der Europäischen Union), die Europäische Kommission, der Europäische Gerichtshof und der Europäische Rechnungshof.¹⁵⁷ Im folgenden wird ausschließlich auf die Arbeit und Organisation der Europäischen Kommission als Exekutive näher eingegangen. Auf Grundlage der Beschlüsse des Ministerrates oder in Anwendung der Vertragsbestimmungen führt sie die Gemeinschaftspolitik aus. Dazu zählen auch umweltrelevante Felder wie die Agrarpolitik, Fragen im Rahmen des Binnenmarktes und die Umweltpolitik an sich.

¹⁵⁶ Vgl. Interview 3.

¹⁵⁷ Vgl. dazu im einzelnen THIEL, E. (1997), S. 69 ff.

Gemeinsames umweltpolitisches Vorgehen ist aus zweierlei Gründen notwendig. Zum einen erfordern grenzüberschreitende Umweltbelastungen internationale Anstrengungen zu ihrer Verminderung bzw. Vermeidung. Zum anderen können durch die Zusammenarbeit Wettbewerbsverzerrungen (Standortnachteile) vermieden werden. Generell unterliegen Umweltrecht und Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten der EU der Harmonisierung.

In den am 25.03.1957 in Rom unterzeichneten und am 01.01.1958 in Kraft getretenen Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaft (EG) ist noch keine Zuständigkeit für die Umweltpolitik vorgesehen. Erst nachdem im Juni 1972 in Stockholm die Erste Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen stattfindet, fordern die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten auf ihrer Pariser Gipfelkonferenz im Oktober 1972 die Europäische Kommission auf, ein umweltpolitisches Aktionsprogramm auszuarbeiten, das den Beginn der gemeinschaftsweiten Umweltpolitik darstellt. Seit 1972 sind daraufhin fünf sog. Umweltaktionsprogramme erstellt worden. Sie dienen der Bestimmung der Grundkonzeption der Umweltpolitik der EG; in ihnen werden Ziele, Prinzipien, Prioritäten und konkrete Aktionspläne festgelegt. Tabelle 7 faßt die bisherigen Umweltaktionsprogramme und ihre Schwerpunkte zusammen.¹⁵⁸

Umweltaktionsprogramm	Zeitraum	Schwerpunkte
1. Umweltaktionsprogramm	1973-1976	Implementierung des Vorsorge- und Verursacherprinzips
2. Umweltaktionsprogramm	1977-1981	Fortsetzung des 1. Umweltaktionsprogramms
3. Umweltaktionsprogramm	1982-1986	Integration des Umweltschutzes in andere Politikbereiche, Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung
4. Umweltaktionsprogramm	1987-1992	Verstärkung der Prävention, Übergang zu einem medienübergreifenden Ansatz im Umweltrecht
5. Umweltaktionsprogramm	1993-2000	Orientierung am neuen Konzept des Sustainable Development, Umweltschutz als Querschnittsprinzip

*Tabelle 7: Die Umweltaktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaft und ihre Schwerpunkte
(Eigene Darstellung)*

Neben den Umweltaktionsprogrammen werden seitens der EG / EU auch umweltschutzbezogene Forschungsprogramme ausgeschrieben. Hinzu kommen weitere Institutionen wie die Europäische Umweltagentur (seit Oktober 1993 in Kopenhagen), ein Europäisches Umweltbeobachtungsnetz u. v. m.

Ihren Anspruch auf umweltpolitische Kompetenzen stützt die EG seit Beginn der 1970er Jahre auf folgende Vertragsgrundlagen:¹⁵⁹ auf Art. 100 EGV, der die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten vorsieht, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken, und auf Art. 235 EGV, der der EG eine Generalermächtigung für im Vertrag nicht geregelte Befugnisse einräumt.

Mit Änderung der Gründungsverträge durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA), am 28.02.1986 unterzeichnet und seit dem 01.07.1987 in Kraft, wird der EG eine ausdrückliche Kompetenz für die Umweltpolitik zugesprochen. Unter dem Titel XVI Umwelt mit den Art. 130r-t EGV sind Ziele, Prinzipien und Beschlußverfahren der gemeinschaftlichen Um-

¹⁵⁸ Vgl. CASPARI, S. (1995), S. 65 ff.

¹⁵⁹ Vgl. WOLF-NIEDERMAIER, A. (1995), S. 314 ff.

weltpolitik zusammengefaßt. Neu hinzu kommt ebenfalls der Art. 100a EGV, der sich u. a. auf die Angleichung von Umweltvorschriften im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes bezieht.

Mit Unterzeichnung des Vertrages über die EU am 07.02.1992 in Maastricht, in Kraft getreten am 01.11.1993, wird in den Art. 2 und 3k EGV die gemeinsame Umweltpolitik in den Aufgabekatalog der EU aufgenommen und somit rechtlich stärker verankert. Zudem werden umweltpolitische Maßnahmen nun gemäß Art. 189b, c EGV nach der qualifizierten Mehrheit und nicht mehr nach dem Einstimmigkeitsprinzip beschlossen, was Kompromisse für eine aktivere Umweltpolitik erheblich erleichtert.

Mit dem Amsterdamer Vertrag, unterzeichnet am 02.10.1997 und in Kraft getreten am 01.05.1999, gelingt die Aufnahme der Integrationsklausel der Umweltpolitik in die Grundsätze der Gemeinschaft. Der neue Art. 6 EGV schreibt vor, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen, ohne jedoch den Begriff Integration zu präzisieren.¹⁶⁰

Seitens der EG / EU wurden und werden entsprechend dieser Vertragsgrundlagen zahlreiche verbindliche Rechtsakte (insbesondere Verordnungen als unmittelbar geltendes Recht und Richtlinien ohne unmittelbare Rechtswirkungen) erlassen, die aber der Umsetzung in nationales Recht bedürfen. Dies bedeutet, daß der Bund bzw. die Bundesländer innerhalb der Reichweite dieser Rechtsakte keine selbständige Regelungsbefugnis mehr besitzen.

Analog zu den vertraglichen Grundlagen hat sich auch das umweltpolitische Institutionengefüge innerhalb der Europäischen Kommission im Lauf der Jahre verändert. 1971 wird die Dienststelle Umwelt- und Verbraucherschutz eingerichtet, die 1981 zur Generaldirektion (GD) Umwelt, Verbraucherschutz und nukleare Sicherheit ausgeweitet wird und seit 1990 für alle fachlich übergreifenden Probleme des Umweltschutzes zuständig ist.¹⁶¹ Heute heißt sie schlicht GD Umwelt (engl. Environment Directorate-General). Ähnlich der deutschen Ministerialverwaltung werden Umweltbelange aber von mehreren Bereichen tangiert. Folgende Tabelle gibt einen Überblick über alle Generaldirektionen der Europäischen Kommission:

• Verkehr und Energie	• Außenbeziehungen
• Wettbewerb	• Handel
• Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raumes und Fischerei	• Gesundheit- und Verbraucherschutz
• Unternehmen und Informationsgesellschaft	• Regionalpolitik
• Binnenmarkt	• Bildung und Kultur
• Forschung	• Haushalt
• Wirtschaft und Währungsangelegenheiten	• Umwelt
• Entwicklung und humanitäre Hilfe	• Justiz und Inneres
• Erweiterung	• Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

Tabelle 8: Generaldirektionen der Europäischen Kommission

(Quelle: Europäische Kommission (2000a))

Auch in der EU besteht also keine vollständige Konzentration von Umweltkompetenzen. Anders als in der Bundesregierung ist aber zumindest jeder Generaldirektion ein Verantwortli-

¹⁶⁰ Vgl. KRAACK, M. / PEHLE, H. / ZIMMERMANN-STEINHART, P. (1998), S. 27 f.

¹⁶¹ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 240 ff.

cher für Umwelt zugeordnet.¹⁶² Zusätzlich wird die GD Umwelt mit ihrem internen Aufbau den Erfordernissen einer integrierten Umweltpolitik besser gerecht, da sie im Gegensatz zum deutschen BMU nicht rein medial bzw. sektoral gegliedert ist, wie das folgende Organigramm verdeutlicht.

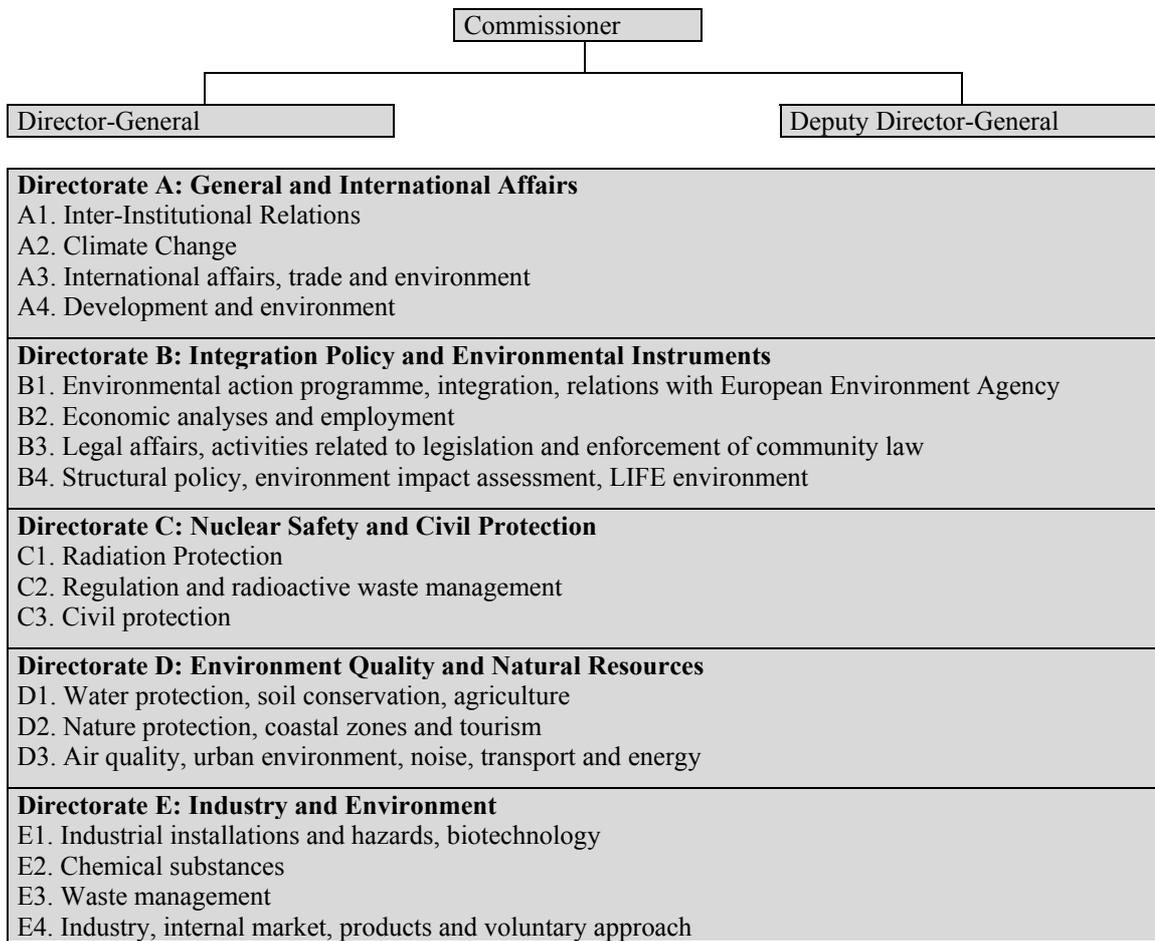


Abbildung 6: Organigramm der Generaldirektion Umwelt (2000)

(In Anlehnung an: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000b))

¹⁶² Vgl. THIEL, E. (1997), S. 197.

5 Probleme der bestehenden Aufgaben- und Organisationsstruktur und Lösungsvorschläge¹⁶³

Damit das Mögliche entsteht, muß immer das Unmögliche versucht werden.

Hermann Hesse (1877-1962), deutscher Schriftsteller

Im vorhergehenden Kapitel wurde ersichtlich, daß die deutsche Umweltadministration und die Umweltpolitik vielfältigen Verflechtungen unterliegen, in deren Zentrum das BMU steht. Diese Strukturen sind in Abbildung 7 nochmals zusammengefaßt.

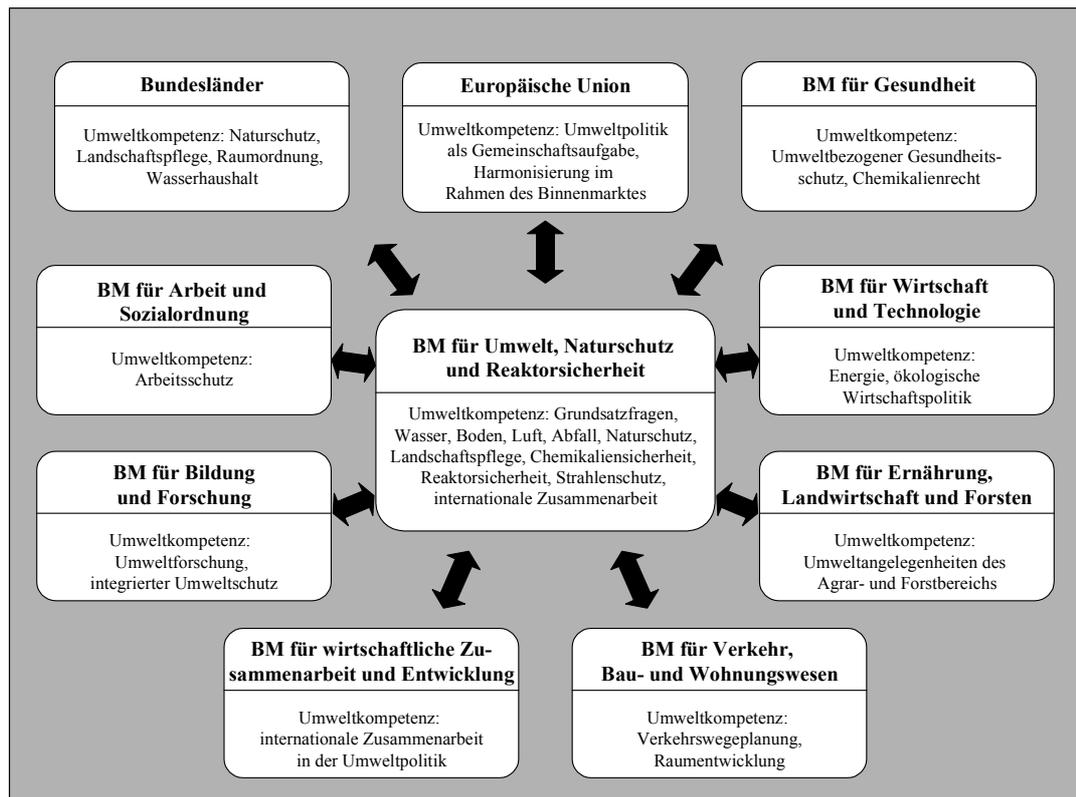


Abbildung 7: Verflechtungen der Umweltadministration und der Umweltpolitik in Deutschland
(Eigene Darstellung)

Gemäß dem in Kap. 1 genannten Rahmenziel der Bundesregierung, der Realisierung eines integrierten Umweltschutzes, werden nachstehend Probleme der bestehenden Aufgaben- und Organisationsstruktur dargelegt. Diese betreffen die interministeriellen Verflechtungen zwischen den Bundesministerien, die intraministerielle Organisation des BMU sowie die Beziehungen zu den vor- bzw. nachgelagerten Ebenen Europäische Union bzw. Bundesländer. Während sich bisherige Ausführungen meist auf das Aufzeigen der Probleme beschränkt haben, werden im folgenden Lösungsansätze zur Überwindung entwickelt.

¹⁶³ Aufgrund seiner umfangreichen Analyse des BMU stützen sich die folgenden Ausführungen vor allem auf PEHLE, H. (1998). PEHLE erhob die relevanten Daten dazu im Zeitraum Juli 1993 bis August 1995 mittels schriftlichem Fragebogen an 150 Mitarbeiter des höheren Dienstes im BMU, sprich Abteilungs-, Unterabteilungs-, Referatsleiter und Referenten, und ergänzt um 31 vertiefende Interviews mit Unterabteilungs-, Referatsleitern und Referenten, ein Expertengespräch mit dem damaligen Staatssekretär und 13 weitere Interviews mit Mitarbeitern des UBA bzw. in den Spiegelreferaten des BMU im BML, BMV, BMWi, BMG, BMBau und BMFT. Zusätzlich griff er für seine Untersuchung auf Interviews mit Mitarbeitern des BMU, durchgeführt im Zeitraum April / Oktober 1987, zurück.

5.1 Interministerielle Probleme und Lösungsvorschläge

Aufgaben- und Organisationsstruktur der Bundesregierung dienen als Instrumente zur Verwirklichung ihres politischen Programms. Aufgrund dieses instrumentellen Charakters unterliegen sie ständigen Veränderungen. Trotz Gründung des BMU 1986 sind die Grundstrukturen der Umweltadministration und der Umweltpolitik seit Beginn der 1970er Jahre weitgehend unverändert geblieben.¹⁶⁴

Generell ist es Aufgabe der Regierung, „den politischen Willen einer parlamentarischen Mehrheit in die Form konkreter Gesetzesvorschläge zu bringen ... [und dabei] über Einzelentscheidungen hinaus eine konsistente Politik zu entwickeln, welche sich im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten bewegt und in sich einigermaßen [sic!] widerspruchsfrei ist.“¹⁶⁵ Da mit umweltpolitischen Aufgaben mehrere Ministerien betraut sind, bedarf es zur Gewährleistung einer in sich geschlossenen Politik der Koordination und Organisation.

Als Grundsätze der Regierungsorganisation gelten

- die prinzipielle Gleichrangigkeit der Ministerien untereinander, dies impliziert die Ausgewogenheit der Aufgabenbereiche,
- der zu wahrende Sachzusammenhang der einzelnen Aufgabenbereiche¹⁶⁶ und
- die „zeitgemäße Anpassung der Ministerialorganisation und Regierungsarbeit insgesamt an die zu lösenden Problemstellungen“.¹⁶⁷

In der Realität sind jedoch nicht in jedem Politikbereich der zu wahrende Sachzusammenhang sowie die Gleichrangigkeit der Ministerien gegeben.

Gemäß Art. 65 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der (Umwelt-)Politik. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Dies gilt auch für den in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Teil der Umweltpolitik. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern – dazu zählen neben sachlichen Differenzen über Ziele und Mittel der Politik auch menschliche Antipathien, persönliches Machtstreben, Profilierungsneurosen und Ressortegoismen¹⁶⁸ – entscheidet die Bundesregierung.

Wie in Kap. 4.2 gezeigt, sind Umweltaufgaben auf zahlreiche Bundesministerien verteilt und überschneiden sich teilweise. Als wesentliche Probleme werden im folgenden insbesondere die Kompetenzausstattung des BMU und der Ablauf interministerieller Entscheidungsprozesse, d. h. konkret die geringe Beteiligung und Durchsetzungsmacht des BMU gegenüber den anderen Bundesministerien, thematisiert.

5.1.1 Kompetenzzuschnitt des Bundesumweltministeriums

Nach Einschätzung der Mitarbeiter des BMU schränken der mangelnde Kompetenzzuschnitt bzw. die Zuständigkeitszersplitterung den Handlungsspielraum des BMU ein und sind einer

¹⁶⁴ Vgl. HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983), S. 143.

¹⁶⁵ RUDZIO, W. (1996), S. 263.

¹⁶⁶ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 54 in Anlehnung an PRVR (1969), S. 10.

¹⁶⁷ HESSE, J. J. / ELLWEIN, T. (1992), S. 266, zitiert nach PEHLE, H. (1998), S. 54.

¹⁶⁸ Vgl. HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983), S. 146.

erfolgreicheren Umweltpolitik hinderlich. Dies betrifft vor allem die Aufgabenbereiche Energiepolitik, Umweltaspekte der Verkehrspolitik, Umweltgrundlagenforschung, Arbeits- und Gesundheitsschutz einschließlich Gefahrstoffrecht sowie Pflanzenschutz- und Düngemittelrecht mit der Folge von Ineffizienz und Reibungsverlusten im Abstimmungsprozeß.¹⁶⁹

Generell sind zur Verwirklichung des Umweltschutzes zwei grundlegende Organisationsmodelle denkbar: die Konzentrationslösung in einem starken Umweltministerium bzw. die Integration in den Verursacherressorts. Die Vor- und Nachteile beider Varianten sind bereits in Kap. 4.1.3 dargelegt. Da es ökologischen Erfordernissen besser gerecht wird, internationalen Gepflogenheiten und auch der politischen Meinung entspricht, wird im folgenden von der Beibehaltung eines Umweltministeriums ausgegangen. Auch die Mitarbeiter der Umweltverwaltung stützen diese These.

„Diese Variante, die Umweltpolitik in allen Ministerien zu verankern, halte ich für brutal gesagt den Tod der Umweltpolitik. Denn es wäre ein Anhängsel in dem anderen Ressort, das ja von seiner Hauptaufgabe eine bestimmte Interessengruppenlandschaft bedienen muß, mit deren Anliegen der Umweltschutz teilweise über Kreuz ist. Und im Zweifel würden die dann, so meine ich, den Forderungen der Interessengruppen, die sie bedienen wollen und müssen, eher nachkommen als dem konfligierenden Umweltschutz. Es heißt zwar immer, Umweltschutz ist eine Querschnittsaufgabe, aber ich glaube nicht, daß er in dieser Weise durchsetzungsfähig wäre.“ (Interview 1.)

„Wer würde, gäbe es kein BMU, dann darauf drängen, daß die ‚Verursacherressorts‘ wirklich auf Umweltbelange Rücksicht nehmen?“ (Interview 2.)

Da gerade im Bereich der Umweltpolitik zahlreiche Zielkonflikte zu anderen Politikfeldern bestehen, gehören die Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten und die Regelung von Konflikten zwischen den Bundesministerien zu den vordringlichen Aufgaben der Regierungsarbeit. Neben den Konflikten zu den Verursacherressorts kommt als weiteres Problem hinzu, daß diese Ministerien in ihrem Entscheidungsverhalten durch starke, organisierte Interessengruppen beeinflußt werden. Für die Umweltpolitik relevante Bündniskonstellationen sind

- das BMWi und die Industrieverbände, Unternehmen,
- das BMA und die Gewerkschaften,
- das BML und die Land- und Forstwirtschaftsverbände,
- das BMVBW und die Automobilindustrie, Automobilclubs, Straßenbauwirtschaft.¹⁷⁰

Umweltpolitik ist aufgrund ihres Konfliktpotentials demzufolge in besonderem Maße auf Bündnispolitik bzw. regierungsexterne Bündnispartner angewiesen.

Aus dem Einfluß externer Bündniskonstellationen auf Regierungsentscheidungen und aus dem Fehlen gut organisierter Umweltschutzinteressen schließen HARTKOPF und BOHNE nachstehende Folgerungen für die regierungsinterne Organisation des Umweltschutzes:¹⁷¹ Zum einen sollten Umweltaufgaben nicht in Ressorts verankert sein, die durch Umweltschutzmaß-

¹⁶⁹ Zahlreiche Beispiele dazu finden sich in PEHLE, H. (1998), S. 55 f.

¹⁷⁰ Vgl. HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983), S. 148.

¹⁷¹ Vgl. HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983), S. 150 f.

nahmen in Interessenkonflikte und Auseinandersetzungen mit ihren externen Bündnispartnern geraten. Umweltschutz wäre nur untergeordnet, wie bspw. ehemals der Naturschutz im Landwirtschaftsministerium. Ebenfalls sollte keine Verankerung des Umweltschutzes in einem Ministerium erfolgen, dessen Bündnis- und Tauschpotential im politischen Prozeß gering ist, was alle Ressorts mit einem begrenzten Verantwortungsbereich auf Fachfragen umfaßt. Dies gilt auch für ein eigenständiges Umweltministerium, dem schon 1983 ein geringe Durchsetzungsfähigkeit vorausgesagt wird. „Ein Bundesumweltministerium würde in sich ein Maximum an Konflikten mit einem Minimum an Durchsetzungspotential vereinigen.“¹⁷² Es würde Erwartungen wecken, die es nicht erfüllen kann.

Beide genannten Organisationsmodelle enthalten strukturelle Schwächen und werden deshalb von HARTKOPF und BOHNE abgelehnt. Da die Zuständigkeitszersplitterung die Schwächung des Umweltschutzes bewirkt, sprechen sie sich für die Konzentrationslösung im Bundesinnenministerium – wie bis 1986 gehandhabt – aus. Dieses nimmt andere wichtige Aufgaben der Innenpolitik wahr und besitzt somit ausreichend Tauschmasse und verfügt weiterhin über externe Bündnispartner, deren Interessen durch Umweltschutz nicht beeinträchtigt werden.

„Das Innenministerium hat bei seiner klassischen Aufgabenerfüllung nicht in dem Sinne Interessengruppen auf der Matte mit Forderungen an die Politik wie ein Wirtschaftsministerium, ein Landwirtschaftsministerium, ein Verkehrsministerium, und kann deswegen auch mit seiner Konzentration auf allgemeine Rechtsfragen, Verfassungsfragen usw. eine solche Aufgabe sachorientierter und gemeinwohlorientierter verfolgen als ein Haus, in dem gleichzeitig die Hauptverantwortung für ein Politikfeld ist, das mit dem Umweltschutz in einem natürlichen Spannungsverhältnis steht.“ (Interview 1.)

Auch wenn die Konzentration im Innenministerium als organisatorischer Ansatz zu präferieren ist, steht zum heutigen Zeitpunkt die Existenz eines eigenständigen Bundesumweltministeriums entgegen, das aus bereits genannten Gründen (Symbolwert etc.) gegenwärtig nicht auflösbar ist.

„Die Frage des Kompetenzzuschnitts läßt sich wahrscheinlich nicht optimal lösen. Vielleicht war die alte ‚BMI-Lösung‘ gar nicht so schlecht, aber zu ihr kann man heute nicht mehr zurück. ‚Tauschmasse‘ muß geschaffen werden. Die Frage wäre dann nachrangig, wenn die Umweltpolitik entsprechende Unterstützung vom Kanzleramt erhielte.“ (Interview 2.)

Im Rahmen einer generellen Neukonzeption und Verkleinerung des Kabinetts auf bspw. zehn Ministerien könnte die Verankerung des Umweltschutzes im Innenministerium wieder aufgegriffen werden. Allerdings ist eine grundlegende Reformierung derzeit eher eine Vision. Von einem anderen Interviewpartner wird die BMI-Lösung dagegen abgelehnt, da der Umweltschutz ein zu globaler Aufgabenkomplex wäre. Langfristig sollte sich zudem ein eigenständiges Umweltministerium überflüssig machen.¹⁷³

Gemäß den Grundsätzen der Gleichrangigkeit der Ministerien und dem zu wahren Sachzusammenhang wäre es deshalb denkbar, alle Umweltaufgabenbereiche komplett in das BMU zu integrieren. Doch auch gegen die vollständige Konzentration der Umweltaufgaben im

¹⁷² HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983), S. 150.

¹⁷³ Vgl. Interview 3.

BMU zur Verringerung der zahlreichen interministeriellen Verflechtungen und Redundanzen sprechen einige Argumente.

„Ich bin da eigentlich sehr skeptisch, den Umweltschutz mit einem Konfliktbereich unter einem Dach zu organisieren. Wenn man das macht, dann ist im Grunde ein Zielkonflikt zwischen Umweltschutz und Landwirtschaft oder was immer dann das andere Konfliktfeld desselben Hauses ist, dann sind Fragen über die richtige Zielrichtung der Politik schon vom Kabinetttisch weg. ... Insofern findet also eine politische Diskussion in einem solchen Zielkonflikt eigentlich nicht mehr statt. ... Also eine solche Idee, jetzt nicht den Umweltschutz einem Wirtschaftsminister, der für Energie zuständig ist zu geben, sondern umgekehrt die Energiepolitik dem Umweltminister, das ist dasselbe andersherum. Zusammenfassung von Konfliktbereichen unter einem Dach unter einer politischen Leitung, aus meiner persönlichen Sicht kann auch das nicht richtig sein, denn der natürliche Konflikt zwischen wirtschaftlicher Tätigkeit und Umweltschutz muß politisch diskutiert und politisch entschieden werden. Und wenn das ein Minister verantwortet, wird das nicht mehr im Kabinett politisch diskutiert. ... Das kann nicht im Sinne einer Konsensbildung sein.“ (Interview 1.)

Die Frage nach der umweltpolitischen Federführung, verbunden mit dem Initiativrecht und der Problemdefinitions macht, birgt die Schwierigkeit, daß Umweltschutz als Querschnittspolitik betrieben werden sollte. So sind für grundsätzlich konfliktäre Sachgebiete geteilte Zuständigkeiten zu präferieren, damit die Konflikte in der politischen Diskussion und in der Öffentlichkeit zur Sprache kommen und nicht schon der Hausmeinung eines Ministeriums untergeordnet werden. Als ebenfalls wenig hilfreich hat sich in diesem Zusammenhang auch die gemeinsame Federführung zweier Ressorts über ein Sachgebiet – wie die kompetenzielle Überschneidung im Bereich Gesundheit und Umweltschutz – erwiesen, die zwar in der Gemeinsamen Geschäftsordnung bzw. in Art. 65 GG nicht vorgesehen ist, aber dennoch manchmal praktiziert wird.¹⁷⁴

Als gelungenes Beispiel einer Zuständigkeitsteilung – auch seitens der Beamten des BMU – gilt in Deutschland das Gebiet Kernenergie.

„Man hat seinerzeit im Bereich Kernenergie und Reaktorsicherheit und Strahlenschutz ganz bewußt die unterschiedlichen Verantwortungen in verschiedene Ressorts eingebaut. Nämlich die Förderung dieses Wirtschaftszweiges in das Wirtschaftsministerium, Energieabteilung, die Forschung und Entwicklung in das damalige Bundesforschungsministerium und die Fragen der Sicherheit und des Strahlenschutzes in das damalige Bundesinnenministerium und jetzt Bundesumweltministerium. Dieses war genau die Lösung mit der Absicht, die Konflikte, die sich zwischen diesen verschiedenen Aufgabenstellungen ergeben, in der Diskussion auf der politischen Ebene zu halten.“ (Interview 1.)

Entsprechend diesem Beispiel und unter Berücksichtigung der strikten Trennung von Verursacherbereichen sollte das Aufgabenfeld des BMU um folgende Bereiche erweitert werden (vgl. Abbildung 7):

¹⁷⁴ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 56 ff.

- um die Grundsätze der Energiepolitik und –forschung aus dem BMWi (diesem verbliebe die Energiewirtschaft),
- um die Grundfragen der Entwicklung des ländlichen Raumes aus dem BML,
- um den technischen Arbeitsschutz aus dem BMA,
- um das Gebiet Umwelt und Gesundheit (Gentechnik, Biotechnologie), den Verbraucherschutz und das Chemikalienrecht aus dem BMG¹⁷⁵ und
- um die langfristige Raumentwicklung und die Grundlagen der Verkehrsplanung aus dem BMVBW.

Das BMBF als „neutrales“ Ministerium würde weiterhin für die Umweltforschung verantwortlich zeichnen. Für die marginale umweltpolitische Zuständigkeit des BMZ müßte lediglich eine einheitliche politische Linie in der internationalen Umweltpolitik gewährleistet werden, was jedoch nicht als unbedeutend abgetan werden darf, wie das aktuelle Beispiel der Förderung von Atomtechnologie im Rahmen der Entwicklungshilfe beweist. So genehmigte Anfang März 2000 ein interministerieller Ausschuß (vgl. Kap. 5.1.2), bestehend aus Vertretern des Wirtschafts-, Finanz-, Außen- und Entwicklungshilfeministeriums, sog. Hermes-Bürgschaften, mit denen die Lieferung deutscher Atomtechnologie nach China, Litauen und Argentinien gefördert wird, was im auffallenden Widerspruch zur deutschen Atompolitik steht.¹⁷⁶

Auch der Vergleich mit den Umweltministerien anderer Industrienationen bzw. einiger deutscher Bundesländer bestätigt die Befürwortung einer Kompetenzerweiterung. Beispielhaft seien hier das Department of the Environment, Transport and the Regions in Großbritannien, das Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement in Frankreich, das dänische Ministerium für Umwelt und Energie oder das Bayrische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, das Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr im Saarland und das Ministerium für Raumordnung und Umwelt Sachsen-Anhalt genannt.

Als erstes Zwischenergebnis wird festgehalten, daß der derzeitige Kompetenzzuschnitt um die aufgeführten Felder unter strikter Beachtung der Trennung von Verursacherbereichen erweitert werden sollte. Eine bessere Durchsetzungsfähigkeit der Umweltpolitik muß aber zusätzlich durch weitere Maßnahmen angestrebt werden.

5.1.2 Beteiligung und Durchsetzungsmacht des Bundesumweltministeriums

Aufgabe der Umweltpolitik und damit des BMU zur Verwirklichung der Querschnittsansprüche ist neben der Federführung für spezielle Umweltgesetze auch die Beeinflussung der Fachprogramme anderer Ministerien im Sinne des Umweltschutzes.¹⁷⁷

Neben dem Kompetenzzuschnitt wird seitens der Beamten des BMU aber ebenso die mangelnde politische Beteiligung und Durchsetzungsmacht durch die bzw. gegenüber den anderen

¹⁷⁵ Da das BMG schon jetzt ein relativ kleines Fachressort ist, sollte es im Rahmen einer langfristigen Umstrukturierung aufgelöst werden, verbleibende Aufgaben sollten ins Sozialministerium integriert werden.

¹⁷⁶ Vgl. VORHOLZ, F. / HOFFMANN, W. (2000), S. 11 und Kap. 2.3.

¹⁷⁷ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 275.

Bundesministerien beklagt. Dies ist u. a. auf den kompetenziellen Zuschnitt und die dadurch bedingte geringe politische Tauschmasse und Verhandlungsmacht zurückzuführen.¹⁷⁸

Zur rechtlichen Stellung des Umweltschutzes besagt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung nach § 23 Abs. 2 Satz 4 GGO II, daß das Umweltministerium immer zu beteiligen ist, „wenn Belange des Umweltschutzes berührt sein können, um die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Vermeidung oder Ausgleich von Umweltbeeinträchtigungen) sicherzustellen“.¹⁷⁹ Ebenso fordern die „Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes“, erlassen durch die Bundesregierung am 22.08.1975, eine Einbeziehung des Umweltministeriums.¹⁸⁰ In der Praxis sind diese Richtlinien jedoch wirkungslos, da weder Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten für die Umweltverträglichkeitsprüfung noch Sanktionen bei Nichtdurchführung bestehen.¹⁸¹

Das Informations- und Beteiligungsverhalten insbesondere der Verursacherressorts wird deshalb seitens der Mitarbeiter des BMU differenziert beurteilt. Wird die Beteiligung an der Gesetzesvorbereitung eher als gut gesehen, so wird die Information über umweltrelevante Vorhaben der anderen Ministerien eher als negativ eingeschätzt. Dies äußert sich in „Kleinigkeiten“ wie dem Umgangston, der verspäteten Einladung zu Ressortbesprechungen, der Ausgrenzung von Fachgesprächen, offensichtlichen Verstößen gegen die Geschäftsordnung oder Verzögerungen von Stellungnahmen zu internationalen Vorhaben mit der Folge der Nichteinhaltung von Fristen und somit der Vertagung von Problemen um mehrere Jahre.¹⁸² In den Verursacherressorts wird das defizitäre Informations- und Beteiligungsverhalten übrigens oft schlicht mit fehlenden personellen Kapazitäten einerseits sowie der mangelnden Erfahrung der Mitarbeiter des BMU andererseits begründet.¹⁸³ Im Gegensatz dazu wird aber bspw. die Zusammenarbeit zwischen dem BMBF und dem BMU als sehr gut eingeschätzt.¹⁸⁴

Des weiteren besteht im interministeriellen Abstimmungsprozeß insbesondere der Fachabteilungen (Abteilungen IG, N, WA, vgl. Abbildung 5) ein hohes Konfliktpotential. Abstimmungsprozesse in der (Umwelt-)Ministerialorganisation, d. h. zwischen den Fachreferaten der verschiedenen Ressorts, werden i. d. R. einvernehmlich, ohne Einbeziehung höherer Ebenen wie der Führungszwischenschicht, der Leitungsebene oder gar des Kabinetts, getroffen.¹⁸⁵ Dies begünstigt einerseits die sog. negative Koordination, d. h. Programmwürfe anderer Ministerien werden hauptsächlich auf mögliche negative Auswirkungen für den eigenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich geprüft und strittige Punkte ausgeklammert. Andererseits wird die Politik der kleinen Schritte, der Inkrementalismus, organisatorisch vorprogrammiert, wodurch wichtige Richtungssetzungen verhindert werden.

Als Folge seiner tendenziell schlechten Durchsetzungschancen muß das BMU an seinen eigenen Vorlagen häufig substantielle Abstriche vornehmen und übt umgekehrt eher geringen Einfluß auf die Vorhaben anderer Ressorts aus. Problemverschärfend für den Umweltschutz

¹⁷⁸ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 67 ff.

¹⁷⁹ Eigene Hervorhebung.

¹⁸⁰ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 63.

¹⁸¹ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 109 und HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983), S. 213.

¹⁸² Vgl. die vielfältigen Beispiele dazu in PEHLE, H. (1998), S. 72 ff.

¹⁸³ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 84 f.

¹⁸⁴ Vgl. Interview 3.

¹⁸⁵ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 60 ff.

kommt hinzu, daß eine echte Einflußnahme nur in der Phase der Vorbereitung von Vorhaben möglich ist.¹⁸⁶ In der Innen- und Außensicht wird das BMU hinsichtlich seines Gestaltungs- und Konfliktpotentials tendenziell als „zweiter Sieger“¹⁸⁷ bzw. „Ministerium zweiter Klasse“¹⁸⁸ gesehen. Sehr drastisch formuliert ein Mitarbeiter des BMU: „Das Innenministerium hat damals gekalbt, und herausgekommen ist ein Mäuschen.“¹⁸⁹

Als Lösungsvorschläge werden nachfolgend die *Kompetenzkonzentration*, ein *Vetorecht* des Umweltministers im Kabinett sowie *Spiegelreferate* und *interministerielle Arbeitsgruppen* diskutiert.

Mit verändertem *Kompetenzzuschnitt* könnte auch die derzeit schwache Stellung des BMU im Kabinett gestärkt werden. Würde bspw. die Energiepolitik in das BMU eingegliedert, verleihe man dem Umweltschutz dadurch insgesamt mehr Macht innerhalb der Regierung, was auch Politiker erster Machtgüte anstelle von Fachleuten und verdienten Parteigenossen anzöge.¹⁹⁰

Da eine vollständige Konzentration der Umweltaufgaben wie bereits erläutert mit Nachteilen verbunden ist (vgl. Kap. 5.1.1), könnte zusätzlich ein *Vetorecht* des Umweltministers im Kabinett den Umweltschutz im interministeriellen Abstimmungsprozeß stärken.

„Was ich eigentlich für sinnvoll halten würde, um dem Umweltschutz, wenn er in einem eigenen Ressort organisiert ist, zur erheblichen Schlagkraft zu verhelfen, wäre so etwas wie ein Vetorecht im Kabinett. Vergleichbar dem Vetorecht des Finanzministers, des Innenministers in Verfassungsfragen und Verwaltungsfragen, des Justizministers in Fragen der allgemeinen Rechtsordnung. Das bedeutet ja nicht, wie dann von interessierter Seite sofort gesagt würde, jetzt beherrscht der Umweltschutz die anderen Politikbereiche, das müßte überhaupt nicht so sein. Denn auch bei diesen Vetorechten der klassischen Ressorts ist in der Verfassung vorgesehen, daß die Stimme des Bundeskanzlers bei einem Patt den Ausschlag gibt. ... Und so ausgestaltet wäre ein Vetorecht des BMU im Kabinett ein normales Instrument in meinen Augen. Ob es politisch durchsetzbar ist, ich weiß es nicht.“ (Interview 1.)

In der wissenschaftlichen Literatur¹⁹¹ wird jedoch angemerkt, daß Vetorechte in der Praxis äußerst selten angewendet werden. Sie dienen nicht zum häufigen Gebrauch, sondern quasi als „Drohung“ im intra- und interministeriellen Entscheidungsfindungsprozeß. Die praktische Bedeutung eines Vetorechts liegt demnach „vor allem in seinem Vorhandensein, nicht in seiner Anwendung im Kabinett“¹⁹². Teilweise wird ein Vetorecht auch als nicht effizient und nicht durchsetzbar kritisiert. Statt eines destruktiven Vetos sollte deshalb ein konstruktives *Initiativrecht* eingeführt werden, weg von dem Prinzip „Was wollen wir nicht?“ hin zur Devise „Was wollen wir?“¹⁹³. Zumindest aus organisatorischer Sicht wäre die Einführung eines Veto-

¹⁸⁶ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 78.

¹⁸⁷ PEHLE, H. (1998), S. 71.

¹⁸⁸ PEHLE, H. (1998), S. 80.

¹⁸⁹ Zitiert nach PEHLE, H. (1998), S. 80.

¹⁹⁰ So wird dem langjährigen Bundesumweltminister KLAUS TÖPFER (CDU) im Gegensatz zu den vorher zuständigen Bundesinnenministern HANS-DIETRICH GENSCHER (FDP) und FRIEDRICH ZIMMERMANN (CSU) seitens der Mitarbeiter des BMU zwar hohes Fachwissen, aber nur geringes Durchsetzungsvermögen bescheinigt. Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 60, 107 ff.

¹⁹¹ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 534 f. und PEHLE, H. (1998), S. 275 ff.

¹⁹² STURM, R. (1989), S. 146, zitiert nach PEHLE, H. (1998), S. 280.

¹⁹³ Vgl. Interview 3.

oder Initiativrechts mittels eines einfachen Kabinettsbeschlusses, d. h. einer Änderung der Geschäftsordnung der Bundesregierung, relativ leicht realisierbar.

Auf die zusätzlichen Möglichkeiten zur Unterstützung der Durchsetzungsfähigkeit des BMU durch intensive Beziehungen zu weiteren regierungsexternen Bündnispartnern, wie Abgeordneten im Umweltausschuß des Deutschen Bundestages, Fraktionskollegen, Journalisten, Verbänden etc.¹⁹⁴, wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen.

Zu einer Verbesserung im Abstimmungsprozeß der Fachreferate der beteiligten Ministerien könnten Spiegelreferate und interministerielle Arbeitsgruppen beitragen.

Als *Spiegelreferate*¹⁹⁵ bezeichnet man diejenigen ministeriellen Arbeitseinheiten, die sich mit einem Arbeitsbereich befassen, der federführend von einem anderen Ressort wahrgenommen wird. Spiegelreferate erfüllen i. d. R. eine Doppelfunktion. Zum einen koordinieren sie die Stellungnahmen verschiedener Fachreferate des eigenen Ministeriums zu Gesetzen und Programmentwürfen anderer Ressorts, um eine einheitliche Strategie und Taktik zu gewährleisten. Zum anderen dienen sie der kontinuierlichen Beobachtung der Aktivitäten des entsprechenden Ministeriums bezüglich konkreter Gesetzesvorbereitung und allgemeiner programmatischer Orientierung, ermöglichen somit die Früherkennung der für das eigene Haus relevanten Entscheidungen als auch die interministeriell notwendigen Kommunikationsprozesse.

Entsprechend dieser Definition werden auch die Spiegelreferate des BMU, insbesondere in den Verursacherressorts¹⁹⁶, seitens seiner Mitarbeiter differenziert betrachtet.¹⁹⁷ Einerseits dienen die Spiegelreferate als Frühwarnsysteme und Instrumente der negativen Koordination, andererseits sind sie besser für die Belange des Umweltschutzes sensibilisiert und fungieren teilweise als Verbündete des BMU in ihren eigenen Ministerien. Sie wirken demzufolge sowohl stützend als auch hemmend auf die Arbeit des BMU. Problematisch für eine positive, die Umweltpolitik unterstützende Zusammenarbeit mit den Spiegelreferaten wirken sich aber nachfolgende Tatsachen aus:¹⁹⁸ Oftmals werden diese Referate aufgrund ihrer den eigentlichen Aufgaben des Ministeriums entgegenstehenden Arbeit ressortintern isoliert bzw. müssen sich der Hausmeinung unterordnen. Auch aufgrund der Karriereerwartungen der Mitarbeiter, die nur vom jeweiligen Mutterressort erfüllt werden können, werden Spiegelreferate deshalb eher die Politik des eigenen Hauses befürworten. Nicht zuletzt sind sie von externer Unterstützung abhängig, die das BMU bei seiner derzeitigen Position nicht leisten kann.

Trotz dieser Probleme und der genannten Doppelfunktion der Spiegelreferate sollten im Hinblick auf eine effizientere Organisation der deutschen Umweltpolitik neben der bisher vorgeschlagenen Umstrukturierung des BMU konkret Spiegelreferate für alle relevanten Bundesministerien in der Grundsatzabteilung des BMU eingerichtet werden. Denn einerseits hat die fehlende Verankerung von Spiegelreferaten im BMU bislang den Aufbau kontinuierlicher Arbeitsbeziehungen verhindert und überspitzt die Nichtwahrnehmung durch die anderen Ressorts (bzw. deren Minister) bewirkt. Andererseits wird dem BMU bisher seitens potentieller

¹⁹⁴ Vgl. dazu z. B. PEHLE, H. (1998), S. 99 ff., 153 ff.

¹⁹⁵ Vgl. dazu im folgenden PEHLE, H. (1998), S. 81 ff.

¹⁹⁶ Als Spiegelreferate des BMU gilt bspw. das Referat „Koordination der Umweltangelegenheiten des Agrarbereiches“ im BML.

¹⁹⁷ Im BMU selbst existiert keine systematische Verankerung von Spiegelreferaten.

¹⁹⁸ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 84 f.

Verbündeter wie auch der eigenen Mitarbeiter mangelnder Mut zu ökologischen Koalitionen und fehlender Offensivgeist vorgeworfen.¹⁹⁹

Ein weiteres organisatorisches Element neben den Spiegelreferaten stellen die *interministeriellen Arbeitsgruppen (IMA)*²⁰⁰ dar. Diese durch ihren zwar informalen Charakter, aber dennoch praktische Relevanz gekennzeichneten Arbeitsgruppen dienen zur Bearbeitung ressortübergreifender Problemstellungen, die aufgrund ihrer Komplexität einer längerfristigen Zusammenarbeit mehrerer Ministerien bedürfen.²⁰¹ Für den Erfolg der Projektgruppenarbeit sind neben der klaren Aufgabendefinition und zeitlichen Begrenzung des Arbeitsauftrages ein hohes Maß an Kooperationsvermögen, Offenheit und Bereitschaft zum Überdenken althergebrachter Ressortstandpunkte und interdisziplinäres Verständnis seitens der Mitarbeiter sowie Unterstützung seitens der politischen Führung notwendig. Kritisch zu betrachten ist, daß interministerielle Arbeitsgruppen lediglich Informations- und Planungscharakter besitzen, sie verfügen über keine Entscheidungszuständigkeit bzw. sind vom guten Willen oder einem Kabinettsbeschluß abhängig. Wie das Beispiel der IMA CO₂-Reduktion zeigt, sind sie für ein politisch schwaches Ministerium nicht empfehlenswert, da sie die Gefahr des Inkrementalismus und damit der zeitlichen Problemverschiebung bergen.²⁰² Trotz dieser Nachteile sollte dieses Instrument nicht unterschätzt werden, da es dem Querschnitts- und Integrationsanspruch der Umweltpolitik gerecht werden kann und somit die in Kap. 1 genannten Ziele unterstützt.

Als wenig vielversprechend hat sich in der Praxis dagegen die schon von MÜLLER²⁰³ vorgeschlagene Einführung sog. Umweltbeauftragter in allen Bundesministerien (analog zu den Haushaltsbeauftragten in den Ressorts bzw. den Green Ministers in Großbritannien und den Umweltkorrespondenten in der Europäischen Kommission) erwiesen. Beauftragte für den Umweltschutz sollen bei allen umweltrelevanten Maßnahmen ihrer Ressorts die ordnungsgemäße Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung sicherstellen. Allerdings besitzen bspw. die Umweltkorrespondenten in den Generaldirektionen der Europäischen Kommission keinerlei Kompetenz, umweltpolitische Ziele durchzusetzen, und dienen eher als Ansprechpartner für die GD Umwelt.²⁰⁴

„Die Ergebnisse bestehen im wesentlichen darin, daß die Einführung der Umweltkorrespondenten ein ziemlicher ‚Flop‘ war. Die Bedenken, die im BMU gegen eine solche Einrichtung auf nationaler Ebene herrschen, haben sich in Brüssel bestätigt.“ (Interview 2.)

Ihre Aufgaben überschneiden sich zudem mit den bereits beschriebenen Spiegelreferaten und interministeriellen Arbeitsgruppen. Auch bestehen für die Mitarbeiter die gleichen Probleme wie Isolation in den Verursacherressorts und geringe Karriereaussichten.

¹⁹⁹ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 86 f. und 289 ff.

²⁰⁰ Sie werden auch Beamtenausschüsse oder Projektgruppen genannt. Vgl. dazu nachfolgend auch PEHLE, H. (1998), S. 88 ff.

²⁰¹ Mißlungenes Beispiel dafür ist die 1990 auf Initiative des Umweltministeriums eingerichtete „Interministerielle Arbeitsgruppe CO₂-Reduktion“, vgl. PEHLE, H. (1998), S. 89 ff.

²⁰² Der Grund dafür ist, daß bei Aufgaben, die unter der Federführung des BMU liegen, dieses auch die Verantwortung für fachpolitische Versäumnisse trägt, die es aber nicht korrigieren kann. Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 98 f.

²⁰³ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 531 ff.

²⁰⁴ Vgl. KRAACK, M. / PEHLE, H. / ZIMMERMANN-STEINHART, P. (1998), S. 29.

Interessant erscheint jedoch der Gedanke einer unabhängigen Umweltprüfungsbehörde analog zum Bundesrechnungshof, deren „Hauptaufgabe die Vorbereitung eines Berichts zur Umweltverträglichkeit der Fachprogramme der Bundesregierung sein sollte“²⁰⁵.

Nicht zu vergessen sei an dieser Stelle das personelle Element, das oftmals ausschlaggebend sein kann, aber auch nur schwer bzw. nicht zu beeinflussen ist. Dies bezieht sich bspw. auf die politische Konfliktbereitschaft des Umweltministers, die Fähigkeit zu kämpfen, um sich im interministeriellen Entscheidungsprozeß durchzusetzen. Die Stärke und Qualität eines Ministers bemißt sich weniger am detaillierten Fachwissen als an seiner Durchsetzungsfähigkeit, seinem Machtinstinkt, der Umsetzung öffentlicher Lobby und der Unterstützung durch das Kanzleramt²⁰⁶, die auch die Motivation der eigenen Administration beeinflussen. Ein starker Minister ist z. B. im interministeriellen Abstimmungsprozeß der Arbeitsebene als glaubhafte Drohung einsetzbar. Hinzu kommen Faktoren wie die Partei- bzw. Flügelzugehörigkeit, das Gewicht der Partei innerhalb der Koalition²⁰⁷ und das persönliche Verhältnis zum Kanzler.

5.1.3 Politikintegration durch eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Rahmenziele der Bundesregierung sind die Integration des Umweltschutzes in alle Politikfelder und die Orientierung am Leitbild der Nachhaltigkeit (vgl. Kap. 1). Schon in der auf der Konferenz der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro verabschiedeten Agenda 21 wird gefordert, eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie zu erarbeiten.²⁰⁸ Dabei beschränken sich die meisten Länder bisher aber zumeist auf ökologische Aspekte.²⁰⁹ „Im Gegensatz zur EU fehlt der politische Wille zur Integration der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bislang fast völlig“²¹⁰, wie z. B. die nach wie vor nicht umgesetzte IVU-Richtlinie²¹¹ zeigt, die „ein wirksames integriertes Konzept aller am Genehmigungsverfahren beteiligten Behörden, die Vermeidung von Belastungsverlagerungen und einen hohen Schutz der Umwelt insgesamt“²¹² verlangt. Ebenso „betont der Umweltrat die Verflechtung des Umweltschutzes mit anderen Politikbereichen und die sich daraus ergebende Notwendigkeit zur Politikintegration“²¹³ in seinem aktuellen Gutachten. Geschehen soll dies mit Hilfe des Instrumentes der nationalen Umweltplanung, das bereits in Kap. 3.2 kurz vorgestellt wurde. Als Schritte der nationalen Umweltplanung sind dabei durchzuführen:

- „Identifikation der nationalen Umweltprobleme und ihrer Ursachen
- Formulierung von Handlungsprioritäten
- Wahl und Konkretisierung umweltpolitischer Ziele unter Einbeziehung von Zielgruppen und ihnen nahestehenden Ministerien (z. B. Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft, Energie) sowie von Umweltschutzinteressen
- Partizipative Aufstellung eines Zeitrahmens für die Erreichung der Ziele

²⁰⁵ MÜLLER, E. (1995), S. 533.

²⁰⁶ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 118 ff.

²⁰⁷ Relevant ist bspw. die Frage, ob die Partei des Umweltministers glaubhaft drohen kann, die Koalition zu verlassen.

²⁰⁸ Vgl. BMU (1997b), insbesondere S. 60.

²⁰⁹ Vgl. RÜLING, A. / VOLKERY, A. (1999b), S. 8.

²¹⁰ KRAACK, M. / PEHLE, H. / ZIMMERMANN-STEINHART, P. (1998), S. 32.

²¹¹ Europäische Richtlinie zur Integrierten Vorbeugung und Vermeidung von Umweltverschmutzung.

²¹² SRU (2000b), S. 8.

²¹³ SRU (2000a), S. 1.

- Abschluß freiwilliger Vereinbarungen zur Umsetzung dieser Ziele
- Flankierende staatliche Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Selbststeuerungspotentials
- Überprüfung und Bewertung der Verwirklichung von Umweltzielen²¹⁴.
- Zur Umsetzung schlägt der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) u. a. folgende Integrationsmechanismen vor:
 - Beauftragung der betreffenden Ressorts durch die Regierung oder das Parlament, eigenständige Strategien in ökologischen Problemfeldern ihres Zuständigkeitsbereiches zu entwickeln
 - Verbindliche Festlegung von Entscheidungsregeln zur Berücksichtigung extern definierter, übergreifender ökologischer Kriterien in allen Bereichen
 - Generelle Integration von Umweltaspekten in das staatliche Berichtswesen
 - Frühzeitige, institutionalisierte Beteiligung von Vertretern von Umweltbelangen am Politikformulierungsprozeß.²¹⁵

Im Freistaat Sachsen wurde ein erster Schritt in diese Richtung schon gegangen:

„Wir haben in Sachsen vor Jahren eine Regelung auch gegen erhebliche Widerstände durchgeboxt. In Kabinettsvorlagen muß ja üblicherweise immer ein bestimmtes Raster von Fragestellungen beantwortet werden, zum Beispiel haushaltmäßige Auswirkungen, Auswirkungen auf das Preisniveau. ... Und da haben wir seinerzeit eingeführt auch die Überschrift Umweltauswirkungen. Jedes Ressort also, das eine Kabinettsvorlage macht, kann die Überschrift nicht wegstreichen, sondern muß sich dazu äußern. Und das ist zumindest ein erster Schritt für eine solche Querschnittsaufgabe ... Das wäre ein erster Schritt, eine solche Querschnittsaufgabe im Kabinett zur politischen Pflicht zu machen, daß sie nicht einfach vergessen wird oder absichtlich vergessen werden kann.“ (Interview 1.)

Der Planungsprozeß soll also institutionell verankert und verbindlich gemacht werden. Neben dem Rat für nachhaltige Entwicklung schlägt der SRU für das inhaltliche Management ähnlich einer interministeriellen Arbeitsgruppe (vgl. Kap. 5.1.2) eine Task Force aus Beamten verschiedener Ministerien vor, die den Ablauf professionell organisiert und die beim BMU angesiedelt ist.²¹⁶

Während bereits 80 % der Industrieländer einen nationalen Umweltplan zumindest ansatzweise eingeführt haben²¹⁷, sind in Deutschland erst in jüngster Zeit Ansätze zur Erstellung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie erkennbar, wie die Aufnahme des Vorhabens in die Koalitionsvereinbarung von 1998 (vgl. Kap. 2.3) und die Berufung eines Rates für nachhaltige Entwicklung beweisen. Unter Berücksichtigung der „Eigenlogik politischer Abstimmungs- und Kompromissprozesse“²¹⁸ soll dieser Rat, zusammengesetzt aus den Staatssekretären der

²¹⁴ JÖRGENS, H. (1996), S. 107. Vgl. auch SRU (2000b), S. 1

²¹⁵ Vgl. SRU (2000b), S. 3.

²¹⁶ Vgl. SRU (2000b), S. 5.

²¹⁷ Vgl. SRU (2000b), S. 1. Einen Überblick geben CARIUS, A / SANDHÖVEL, A. (1998), S. 17. Vgl. auch das Programm „Greening Government“ der englischen Regierung, DETR (2000b).

²¹⁸ SRU (2000b), S. 5.

relevanten Bundesministerien, „einerseits Ansprüche und Forderungen aus der Gesellschaft an die Politik formulieren, andererseits Kräfte für die Umsetzung von Nachhaltigkeitskonzepten mobilisieren.“²¹⁹

Wie diese Ausführungen veranschaulichen, kann die Erarbeitung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie als Instrument zur Politikintegration dienen.²²⁰ Neben der Einbindung in die Reform des öffentlichen Sektors kann in ihrem Rahmen auch eine Stärkung des federführenden Umweltministeriums erreicht werden.

5.2 Intraministerielle Probleme und Lösungsvorschläge

Die Umsetzung des Querschnittscharakters des Umweltschutzes tangiert neben der bislang diskutierten interministeriellen Organisation zugleich den internen Aufbau des Umweltressorts, denn auch die dem BMU zugewiesenen Fachaufgaben sind interdependent, umweltmedien- und sektorenübergreifend.²²¹ Noch 14 Jahre nach seiner Einrichtung bestehen für das BMU aber nicht nur im interministeriellen Bereich, sondern auch innerhalb des Ministeriums zahlreiche Defizite.²²²

Hauptproblem ist die auf die Umweltmedien bezogene Organisation des BMU (vgl. Abbildung 5 in Kap. 4.2.1). Parallel zur interministeriellen Organisation ergeben sich aufgrund dessen ein wenig ausgebauter Informationsfluß sowie auch innerhalb des BMU negative Koordination. Auch heute noch gültig ist deshalb die Aussage des Sachverständigenrates: „In den beiden vergangenen Legislaturperioden war die Umweltpolitik nach wie vor stark sektoral ausgerichtet [...]. Die meisten [...] umweltrechtlichen Regelungen und Maßnahmen beziehen sich auf einzelne Medien oder Bereiche der Umwelt [...]. Dies führt nicht selten zu Abstimmungsproblemen, Erkenntnisdefiziten, uneinheitlichen Bewertungen und Unübersichtlichkeit.“²²³ Plant bspw. das Verkehrsministerium den Bau einer Autobahn, so müssen im BMU die für Gewässerschutz, Grundwasser, Bodenschutz, Immissionsschutz, Luftreinhaltung, Verkehrsplanung, Schutz vor Lärm und Erschütterungen, Gebietsschutz, Artenschutz und Eingriffe in Natur und Landschaft zuständigen Referate mehrerer Abteilungen beteiligt und koordiniert werden.²²⁴ Sinnvoller wäre, wenn Verkehrsaspekte des Umweltschutzes in einer Abteilung vereint würden.

Auch in seinem aktuellen Gutachten kritisiert der SRU die nach wie vor mediale Struktur des BMU und der meisten Länderministerien.²²⁵

Weitere Probleme resultieren insbesondere aus der überraschenden Einrichtung des BMU 1986 ohne jeden planerischen Vorlauf.²²⁶ So waren die Abteilungen des BMU selbst mehr als zehn Jahre nach seiner Gründung zeitweise auf acht verschiedene Standorte über ganz Bonn verteilt.²²⁷ Diese räumliche Trennung wirkte sich sowohl auf die interne Information und Ab-

²¹⁹ BMU (2000b).

²²⁰ Zu weiteren strukturellen Voraussetzungen politischer und zivilgesellschaftlicher Natur vgl. ZILLENBEN, H. (1998), S. 3 ff. und MINSCH, J. u. a. (1998).

²²¹ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 127.

²²² Vgl. zu den nachfolgend skizzierten Problemen und Lösungsansätzen PEHLE, H. (1998), S. 127 ff.

²²³ SRU (1994c), S. 216, zitiert nach PEHLE, H. (1998), S. 128.

²²⁴ Vgl. den Organisationsplan des BMU im Anhang.

²²⁵ Vgl. SRU (2000a), S. 3.

²²⁶ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 134 ff.

²²⁷ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 136.

stimmung der Programmarbeiten als auch auf das Selbstverständnis der Umweltverwaltung nachteilig aus. Fehlende persönliche Bekanntschaften und das nichtexistente Wir-Gefühl gegenüber den Verursacherressorts verhinderten so den Querschnittsanspruch des Umweltschutzes. Eine Lösung des Problems erfolgte erst Ende 1999 mit dem Umzug in das ehemalige Postministerium.²²⁸

Heute wirkt sich dagegen die Teilung auf die zwei Dienstsitze in Bonn und Berlin erschwerend aus. Die Aufteilung der Bundesministerien erfolgte gemäß einem Beschluß des Deutschen Bundestages, wonach der Kernbereich der Regierungsfunktionen in Berlin angesiedelt werden und Bereiche mit mehr verwaltendem Charakter ihren Sitz in Bonn behalten sollten.²²⁹ Für den Stellenwert der Umweltpolitik ist daraus zu schließen, daß sie noch immer nicht zum Kernbereich, sondern zum Randbereich der Regierung gehört. Nach MÜLLER handelt es sich denn auch um eine „Organisationsreform mit dem Taschenrechner“²³⁰ ohne Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems. Auch wenn aufgrund finanzieller Kalküle davon auszugehen ist, daß langfristig alle Ressorts komplett nach Berlin umsiedeln²³¹, werden sich zumindest mittelfristig inter- und intraministerielle Kommunikationsprobleme verschärfen. Dies gilt insbesondere für die ministerielle Arbeitsebene und widerspricht zutiefst dem Ziel der Integration des Umweltschutzes in alle Politikbereiche, zumal wichtige Verursacher von Umweltbelangen in Berlin sitzen (vgl. Tabelle 4 in Kap. 4.2). Neben der negativen Rückkopplung für das Durchsetzungspotential bestehen weitere Gefahren. Dies sind erstens die Abkopplung der politischen Leitungsebene des BMU (in Berlin) von der Arbeitsebene (in Bonn) mit ihren negativen Folgen auf Willensbildung und persönliche Kontakte, zweitens die Verlagerung der Massenmedien nach Berlin und damit eine erschwerte, für das BMU aber immer schon wichtige Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und drittens das Risiko, bei einer späteren Übersiedlung in der Berliner Peripherie zu enden, da der Raumbedarf des BMU bei den momentanen Bauplanungen in Berlin keine Berücksichtigung findet.²³²

Neben der mangelnden räumlichen Zusammenfassung werden seitens der Mitarbeiter zudem „Kleinigkeiten“ wie die veraltete Büroausstattung und die bisher fehlende eigene Kantine (als einziges der Bundesministerien), wichtig insbesondere für die interne Kommunikation, beklagt.

Auch eine verfehlte Personalpolitik verschärft die bereits bestehenden Probleme. Denn nach der Zusammenfassung der mit Umweltaufgaben betrauten Abteilungen verschiedenster Ministerien im neu eingerichteten BMU 1986 mißlang die Integration des Personals. Die Mitarbeiter definieren sich nach wie vor über die Fachabteilungen und nicht als Mitarbeiter des BMU.²³³

Der Lösungsvorschlag für die intraministeriellen Probleme des BMU besteht in einer integrierten, den heutigen Erfordernissen besser gerecht werdenden Organisationsstruktur. An Stelle der medial ausgerichteten Abteilungen bzw. Unterabteilungen und unter Beachtung der in

²²⁸ Vgl. BAUER, E. (1999), S. 2.

²²⁹ Vgl. MÜLLER, E. (1994), S. 611 nach dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 19. Juni 1991.

²³⁰ MÜLLER, E. (1994).

²³¹ So ist auch der Grundtenor in den geführten Interviews.

²³² Vgl. MÜLLER, E. (1994), S. 611 ff.

²³³ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 137.

Kap. 5.1.1 unterbreiteten Kompetenzerweiterung ist folgende übergreifende Struktur vorstellbar:

- eine Zentralabteilung mit den Aufgaben Verwaltung (Personal, Organisation, Haushalt, innere Dienste etc.) und Koordination (mit Kabinett, Parlament, Europäischer Union, Ländern, Kommunen, Bundesoberbehörden, Medien etc.)
- eine Abteilung Umweltplanung und Umweltschutzstrategien (Grundsatzfragen) mit den Schwerpunkten Nachhaltige Entwicklung / Politikintegration, Umweltrecht, Internationale Zusammenarbeit / Programme, Umweltökonomie / Umweltinstrumente, Umweltinformation / Umweltbildung und den bereits in Kap. 5.1.2 diskutierten Spiegelreferaten für das BMWi, das BMVBW, das BML und das BMBF
- eine Abteilung Medienbezogener Umweltschutz (bzw. Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz) mit den Teilgebieten Wasser, Boden / Altlasten, Luft / Klima, Ökologie / Umwelthygiene und Lärm
- eine Abteilung Flächenbezogener Umweltschutz mit den Aufgaben Raumordnung, Naturschutz und Landschaftspflege
- eine Abteilung Integrierter Umweltschutz (mit Hinblick auf die Kreislaufwirtschaft) mit den medienübergreifenden Bereichen Energie, Abfall / Abwasser, Produktionsverfahren / Technologien, Produkte
- eine Abteilung Technischer Umweltschutz mit den Gebieten Chemikalien und sonstige Gefahrstoffe, Anlagensicherheit, Arbeitsschutz (diese Aufgaben können aber auch auf die Abteilungen Medienbezogener bzw. Integrierter Umweltschutz aufgeteilt werden)
- und wie bisher eine Abteilung Reaktorsicherheit und Strahlenschutz mit den Schwerpunkten Reaktorsicherheit, Strahlenschutz und nukleare Ver- und Entsorgung.²³⁴

Generell sollte bei einer Umstrukturierung eine Verflachung der Hierarchie angestrebt werden. Zur Zeit sind alle Abteilungen in zwei bis drei Unterabteilungen und diese wiederum in mehrere Referate (mit Referatsleitern und Referenten) untergliedert. Die Folge sind Klein- bzw. „Einzelkämpfer-Referate“²³⁵ mit zwei bis drei Referenten²³⁶, die insbesondere unter Integrationsaspekten wenig effizient arbeiten. Die Lösung dieses Dilemmas wäre deshalb in Großreferaten, d. h. der Zusammenfassung mehrerer Mitarbeiter des höheren Dienstes, zu suchen, in denen die fachübergreifende Arbeit erleichtert würde. „Großreferate bieten sich für die Bearbeitung der umweltpolitischen Fragen der Zukunft deshalb besonders an, weil der bislang dominierende Bezug des Umweltschutzes auf einzelne Medien der Vergangenheit angehört.“²³⁷ Ergebnisse dessen wären eine Aufwertung der Arbeitsebene, eine flexiblere Reaktion auf neue Aufgabenstellungen, eine verbesserte intra- und interministerielle Kommunikation, Kooperation und Koordination und eine Überwindung des engen Zuständigkeitsdenkens.

Ein weiteres organisatorisches Element bilden Arbeitsgruppen (nicht zu verwechseln mit den interministeriellen Arbeitsgruppen in Kap. 5.1.2). Sie arbeiten sachgebiets- und abteilungs-

²³⁴ Dieser Vorschlag basiert vor allem auf Anregungen durch die Organisationsstrukturen des britischen Umweltministeriums (vgl. DETR (2000a)) und des Umweltbundesamtes (vgl. UBA (1999)).

²³⁵ Vgl. Interview 2.

²³⁶ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 21.

²³⁷ PEHLE, H. (1998), S. 308.

übergreifend, sind dauerhaft oder temporär eingerichtet und den Referaten gleichgestellt. Zur Zeit existieren neun Arbeitsgruppen im BMU:

- Klimaschutzprogramm der Bundesregierung, Umwelt und Energie
- Fachübergreifendes Umweltrecht, Umweltgesetzbuch, Umweltverträglichkeitsprüfung
- Bodenschutz; grundsätzliche Angelegenheiten der Altlastensanierung
- Immissionsschutzrecht
- Gebietsschutz
- Atomrecht und Koordination, Arbeitsprogramme
- Bundesaufsicht über die Genehmigung und den Betrieb von Atomkraftwerken, Forschungsreaktoren und sonstigen Reaktoren; allgemeine und grundsätzliche Angelegenheiten der Reaktorsicherheit; Regeln und Richtlinien
- Strahlenschutzrecht, Koordinierung der Fachaufsicht über das BfS
- Allgemeine und grundsätzliche Angelegenheiten der nuklearen Ver- und Entsorgung, Fachaufsicht über das Bundesausfuhramt (BAFA), Be- und Verarbeitung sowie Beförderung radioaktiver Stoffe.²³⁸

Bisher fehlt jedoch eine Arbeitsgruppe, die mit der internen Umsetzung des horizontalen Integrationsziels betraut ist. Eine solche Gruppe ist die sog. Policy Group in der Generaldirektion Umwelt, zusammengesetzt aus dem leitenden Management. An deren Beispiel zeigen KRAACK u. a. jedoch auch, daß wenig effiziente Arbeitsabläufe dominieren, da Beamte nach wie vor eher individuell statt team- und projektorientiert arbeiten.²³⁹

Um der Schwierigkeit und Größe einer Umstrukturierung gerecht zu werden, sollte diese behutsam angegangen werden. Bspw. könnten in einem ersten Schritt verstärkt übergreifende Arbeitsgruppen gebildet werden, bevor in einem zweiten Schritt zu Großreferaten und dann zu einer vollständigen Umstrukturierung übergegangen wird.

Da sich das Problem der räumlichen Trennung mit der Zeit „von selbst“ lösen wird, soll darauf nicht noch einmal explizit eingegangen werden. Jedoch sollte die Leitung des BMU auf eine schnelle Lösung drängen. Ebenfalls vernachlässigt werden an dieser Stelle Lösungsvorschläge für eine integrierende Personalpolitik. Der Aufbau einer eigenen Ministerialidentität scheint zwar vonnöten, bildet aber keinen Schwerpunkt dieser Arbeit.

5.3 Probleme der Zusammenarbeit mit den Bundesländern und der Europäischen Union

Das BMU steht nicht nur häufig im Zielkonflikt mit anderen Bundesministerien, sondern auch zwischen den Interessen der Bundesländer und den Anforderungen europäischer Umweltpolitik.²⁴⁰

²³⁸ Vgl. BMU (1999).

²³⁹ Vgl. KRAACK, M. / PEHLE, H. / ZIMMERMANN-STEINHART, P. (1998), S. 28.

²⁴⁰ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 199.

5.3.1 Bundesländer

Aufgrund des in Kap. 4.3 erläuterten Föderalismusprinzips hängt das Gelingen der Umweltpolitik auch von der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ab.

Generell ist der Umweltschutz einer zentralisierenden Tendenz unterlegen, denn trotz der geteilten Gesetzgebungskompetenz gehen Bund und Länder in der Praxis meist einheitlich vor. Dies wird einerseits von den Bundesländern u. a. deshalb akzeptiert, weil dann der Bund für durch die Umweltgesetzgebung verursachte Beschränkungen verantwortlich gemacht wird. Andererseits wird dies auch von der Wirtschaft begrüßt, da aufgrund eines einheitlichen Umweltrechtes zumindest in dieser Hinsicht gleiche Standortvoraussetzungen gewährleistet und somit Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Nicht zuletzt sind bundeseinheitliche Regelungen meist sinnvoller, wie das Beispiel der über Ländergrenzen führenden Fließgewässer verdeutlichen mag.

Trotz der oftmals konformen Politikgestaltung bleibt die unzureichende Umweltkompetenzausstattung des Bundes ein Kritikpunkt. Die geteilte Gesetzgebungskompetenz bedingt ein sich vielfach schwierig gestaltendes Zusammenwirken des Bundes bzw. des BMU mit den Ländern. Sie birgt zudem das Problem der wechselseitigen Zuschreibung der Verantwortung. Denn auch die Länderregierungen müssen einen Ausgleich zwischen Umweltbelangen und anderen Zielen der Landespolitik finden. Sie unterliegen gleichfalls dem Einfluß organisierter Interessen, so daß auch auf Landesebene politische wie fachliche Bündnispolitik vonnöten ist.

Durch den Bundesrat, bestehend aus den Mitgliedern der Regierungen der Länder, wirken diese bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Die Mitwirkung kann beratender, initiierender oder beschlußfassender Natur sein. Bei Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, welche die Finanzen der Länder beeinflussen können, deren Verwaltungshoheit berühren u. ä. und somit der Zustimmung bedürfen²⁴¹, besitzt der Bundesrat ein absolutes Veto und demzufolge großes Machtpotential.²⁴² „Die Ausübung der Staatsfunktionen ist zwischen Bund und Ländern verschränkt.“²⁴³ Auch die Umweltpolitik wird davon betroffen, wenn Gesetzesvorschläge des BMU der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Probleme ergeben sich neben der grundsätzlichen Ländersolidarität insbesondere aufgrund parteipolitischer Kalküle, da der Bundesrat oft als Opposition zur Regierung instrumentalisiert wird.²⁴⁴ SCHARPF faßt diese strukturellen Probleme im Begriff „Politikverflechtungs-Falle“²⁴⁵ zusammen.

Nach MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET²⁴⁶ kann die Rolle des Bundesrates im umweltpolitischen Entscheidungsprozeß in drei Phasen unterteilt werden. Während der sozial-liberalen Regierungszeit 1970-1982 dominieren die unionsregierten Länder im Bundesrat. Aufgrund umweltpolitischer Ignoranz, zum Erhalt des eigenen Spielraums der Länder und ihrer generellen Oppositionspolitik instrumentalisieren sie den Bundesrat als Blockade für das neue Politikfeld Umweltschutz. Ab 1983, unabhängig von den mittlerweile übereinstimmenden politischen

²⁴¹ Ca. 50 % aller Bundesgesetze sind zustimmungsbedürftig, was den Einfluß des Bundesrates auf den Gesetzgebungsprozeß verdeutlicht. Im Detail siehe die Art. 50 ff. sowie Art. 70 ff. GG.

²⁴² Vgl. LAUFER, H. (1995).

²⁴³ SCHARPF, F. W. (1985), S. 325.

²⁴⁴ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 213 ff.

²⁴⁵ SCHARPF, F. W. (1985), S. 323 ff.

²⁴⁶ Vgl. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, G. (1996), S. 129 ff. bzw. PEHLE, H. (1998), S. 213 ff.

Mehrheitsverhältnissen in den Bundesorganen, beginnt der Bundesrat, umweltpolitische Belange auch gegenüber der Regierung offensiv zu forcieren. Zwischen 1991 und 1993 wirkt sich die Mehrheit der SPD-geführten Länder positiv auf die Umweltgesetzgebung aus. Seit 1993 verhält sich der Bundesrat eher ablehnend, oftmals begründet damit, daß die Umsetzung der vom Bund erlassenen Gesetze zur alleinigen finanziellen Belastung der Länder führt.

Zusammenfassend muß konstatiert werden, daß wegen parteipolitischer Gründe, resultierend aus den unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, Entscheidungen des Bundesrates häufig undurchschaubar und unberechenbar sind. Die Fachpolitik wird meist von taktischer Politik überlagert, schwer erarbeitete Kompromisse zwischen den einzelnen Bundesministerien sowie in Abstimmung mit den Länderarbeitsgemeinschaften werden vernichtet.

Ein Lösungsansatz wäre die Konzentration der umweltpolitischen Gesetzgebungsbefugnis beim Bund. Dies fordert auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen, der schon 1994 kritisiert, daß die Gesetzgebungskompetenz den Erfordernissen der nachhaltigen Entwicklung nicht Rechnung trägt.²⁴⁷ Von Länderseite wird dies natürlich abgelehnt.

„Da kann ich eigentlich nur sagen: Nein! Die gesamte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz beim Bund zu verankern, das wäre zum einen derzeit überhaupt nicht in der politischen Landschaft vermittelbar. Die Bewegung geht ja eher anderes herum, dem Bund Kompetenzen streitig zu machen. Und die Länder leiden schon etwas darunter, daß der Bund eben viele Dinge im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz bis ins Detail geregelt hat und die Länder also nur noch Vollzugsaufgaben zu erfüllen haben, bei denen sie dann nicht mal angemessen ausgestattet sind mit Mitteln, um den komplizierten und umfangreichen Vollzug zu machen. ... Es würde hier auch von Sachsen für besser gehalten, wenn der Bund sich da etwas zurücknehmen würde, und den Ländern mehr Möglichkeiten einräumen würde, auch individuelle Lösungen zu finden. Und diese Situation hat sich nach dem Wechsel in der Bundesregierung, würde ich sagen, eher noch verstärkt, daß der Freistaat Sachsen sicherlich nicht dafür plädieren würde, die Gesetzgebungskompetenzen insgesamt beim Bund zu konzentrieren.“ (Interview 1.)

Darüber hinaus wird über die Zusammenarbeit zwischen BMU und Ländern berichtet:

„Wir hatten auf jeden Fall bis zur letzten Bundestagswahl eine ziemlich enge Zusammenarbeit mit dem BMU. Auf der Fachebene ist die auch weitgehend noch vorhanden, läuft aber natürlich sehr diskret und nicht öffentlich, weil ja nun der politische Konflikt mit ... Händen zu greifen ist. ... Was mir aufgefallen ist, daß die neue Hausleitung des BMU doch ziemlich isoliert darüber thront, und wegen der Fixierung auf einzelne Themen, also Kernenergie und Ökosteuer, arbeitet das Haus nach meinen Beobachtungen in anderen Bereichen einfach so vor sich hin, entweder weiter oder gar nicht. Die Kritik kam ja von den Grünen schon selber am amtierenden Umweltminister, daß er eigentlich das Ruder gar nicht richtig in die Hand genommen hat, das ist auch tatsächlich so. Das ist dort im Hause eine vielfach erlebte Situation.“ (Interview 1.)

Auch die fachliche Arbeit, insbesondere in den Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften, scheint also derzeit sehr politisiert und weniger sachbezogen.

²⁴⁷ Vgl. SRU (1994b), S. 8.

5.3.2 Europäische Union

Wie in Kap. 4.4 gezeigt wurde, gewinnt die Europäische Union immer mehr umweltpolitischen Einfluß auf Deutschland. Dabei hat sich die europäische Umweltpolitik in den vergangenen Jahren vom „Command-and-Control“-Ansatz abgewandt und einen an ökonomischen Instrumenten orientierten Regulierungsansatz durchgesetzt. Stärker als in der deutschen Umweltpolitik wird damit versucht, dem Vorsorgeprinzip und der Integration in andere Fachpolitiken gerecht zu werden.²⁴⁸ Umsetzung und Vollzug des verpflichtenden Gemeinschaftsrechts liegen jedoch im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Für Deutschland gestaltet sich dieser Prozeß problematisch, da europäisches und ordnungsrechtlich geprägtes deutsches Umweltrecht von ihrer geschichtlichen Entwicklung und ihrem Aufbau her nicht zueinander passen.²⁴⁹ Zudem sind Umweltkompetenzen in Deutschland auf die Umweltmedien bezogen, die Richtlinien der EU aber meist medienübergreifend. Seit Mitte der 1990er Jahre übernimmt Deutschland deshalb eher eine Bremser-Rolle in der europäischen Umweltpolitik. Dazu kommen nicht genutzte Einflußmöglichkeiten im Entscheidungsfindungsprozeß.

„Die Bundesrepublik hat, in der Vergangenheit schon, sich Entwicklungen gegenüber gesehen, die Deutschland umweltpolitisch in der EU etwas in die Ecke gedrückt haben. Man kann das jetzt sehen, daß zunehmend Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof erhoben werden gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichtumsetzung bestimmter Regelungen, wegen mangelhaftem Vollzug usw. Das hat damit zu tun natürlich, daß die EU-Politik maßgeblich von anderen Ländern mit einem anderen Staats- und Rechtsverständnis geprägt ist (Großbritannien oder Frankreich) und die deutsche Seite nach meinem Eindruck es in den Jahren versäumt hat, werbend und überzeugend aufzutreten, sondern sich einfach zurückgezogen ... Das hat die deutsche Umweltpolitik auf europäischer Ebene in schwierige Situationen gebracht ...“ (Interview 1.)

Die defensive Stellung der deutschen Umweltpolitik in Europa wird aber ebenfalls auf den Konflikt zwischen den deutschen Bundesländern und der EU zurückgeführt.²⁵⁰ Auch hier bräuchte eine Konzentration der Gesetzgebungskompetenz beim Bund Vorteile.

„In der Tat wäre das sinnvoll. Umweltpolitik wird heutzutage vor allem in Brüssel gemacht. Der Widerstand der Länder macht aber oft eine Umsetzung der EU-Richtlinien schwierig bis unmöglich. Wir bräuchten faktisch noch mehr, nämlich eine Grundgesetzänderung als Voraussetzung für ein Umweltgesetzbuch.“ (Interview 2.)

Von anderer Seite wird dagegen eine stärkere Länderbeteiligung in EU-Fragen (gemäß Art. 23 GG) für sinnvoller erachtet. Bei einer stärkeren Länderintegration wäre eine Konzentration der Gesetzgebungskompetenz beim Bund (vgl. Kap. 5.3.1) nicht mehr notwendig, zumal manche Probleme besser „vor Ort“ lösbar sind.²⁵¹

„Die EU zeigt ja Tendenzen auch der Zentralisierung, die heftig aus sächsischer Sicht zu bekämpfen sind, denn je ferner eine Zentrale, die etwas regeln will, von den Geschehnissen ist, um so eher liegen dann Regelungen auch neben der Sache, berücksichtigen nicht Ge-

²⁴⁸ Vgl. Zur Bewertung der EU-Umweltpolitik CASPARI, S. (1995) und BUCK, M. / KRAEMER, R. A. / WILKINSON, D. (1999).

²⁴⁹ Vgl. KRAACK, M. / PEHLE, H. / ZIMMERMANN-STEINHART, P. (1998), S. 26 ff.

²⁵⁰ Vgl. dazu auch TAUSCH, F. (1999), S. 1 und 4.

²⁵¹ Vgl. Interview 3.

gebenheiten vor Ort. Natürlich müssen die Dinge zentral geregelt werden, egal ob jetzt Bund gemeint ist oder EU, die aus einer Sachnotwendigkeit heraus vereinheitlicht werden müssen oder zentral geregelt werden müssen. Aber es sollte doch berücksichtigt werden, daß viele Dinge nur bei intimer Kenntnis der Dinge vor Ort richtig analysiert und bewertet werden können und da auch geregelt werden sollten. Das berühmte Subsidiaritätsprinzip wird ja immer wieder jetzt heftig diskutiert.“ (Interview 1.)

Zur Lösung der Konflikte mahnt der Sachverständigenrat eine stärker antizipierende Strategie seitens Deutschlands an. Grundsätzlich sei die Ausrichtung der deutschen europabezogenen Umweltpolitik zu überdenken. Dies gilt neben der Verbesserung der rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung und Durchführung des gemeinschaftlichen Umweltrechts auch für organisatorische Belange²⁵². So arbeiten im in Brüssel angesiedelten Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER), der nächsthöheren Ebene der innerhalb der Europäischen Kommission eingerichteten Arbeitsgruppen, 120 Mitarbeiter aus Deutschland. Das BMU ist dabei im Vergleich zu anderen deutschen Ministerien und im Vergleich zu den Umweltministerien anderer Mitgliedstaaten deutlich unterrepräsentiert. Aufgrund der in Kap. 5.2 beschriebenen, im BMU vorherrschenden Kleinreferate mit zwei bis drei Referenten ist zudem die Besetzung der Büros in Bonn, Berlin und diverser Arbeitsgruppen in der Europäischen Kommission nahezu unmöglich, zumal keine Karriereanreize für deutsche Beamte in Brüssel existieren. Auch auf der europäischen Ebene gestaltet sich die Einbeziehung des BMU demzufolge vielfach schwierig. Überdies liegt die Federführung für die Verhandlungsführung über künftiges europäisches Recht trotz umweltrelevanter Themen häufig bei Verursacherressorts, und das BMU bleibt bei der Entscheidungsfindung ausgegrenzt.²⁵³

Um dem wachsenden umweltpolitischen Einfluß der EU gerecht zu werden, läßt sich zusammenfassend festhalten, daß zum einen verfassungsrechtliche Probleme der auf Bund und Länder aufgeteilten deutschen Gesetzgebungskompetenz beseitigt werden müssen. Trotz der genannten Nachteile²⁵⁴ wird an dieser Stelle dem Sachverständigenrat²⁵⁵ zugestimmt und die Konzentration der Gesetzgebungsbefugnisse beim Bund durch Änderung der Verfassung befürwortet. Dabei sollte beachtet werden, daß der Bund keine Detailgesetze erläßt, sondern Spielräume für die Umsetzung bleiben. Zwar können die Länder Umweltprobleme besser lösen, aber nur so würde die Unberechenbarkeit des Bundesrates entfallen. Zudem könnte der Bund leichter Richtlinien der EU umsetzen, die bisher der Hoheit der Länder unterliegen, was weniger Vertragsklagen seitens der EU zur Folge hätte. Weiterhin muß der Einfluß Deutschlands auch personell wieder gestärkt werden, zumal aufgrund der Mehrheitsentscheidungen eine frühzeitige Mitwirkung notwendig ist, um Probleme zu vermeiden.

²⁵² Vgl. SRU (1996), S. 13 und (1998b), S. 26 f.

²⁵³ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 252 ff.

²⁵⁴ Kritisiert wird auch, daß eine schwache Position von Kommunen und Regionen aufgrund der Zentralisierung eine umweltpolitische Innovationsbarriere darstellt. Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 230, Fußnote 49.

²⁵⁵ Vgl. SRU (2000b), S. 8f.

6 Staatsversagen als generelles deutsches Problem

Je zahlreicher also die Beamten sind, desto schwächer ist die Regierung.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), französischer Schriftsteller und Kulturphilosoph

Als Fazit des zweiten Kapitels wurde festgehalten, daß die bisherige Umweltpolitik in Deutschland in wesentlichen Punkten unter dem Begriff „Staatsversagen“ zusammengefaßt werden kann (vgl. Kap. 2.4). Staats- bzw. Politikversagen²⁵⁶ liegt vor, wenn die von den politischen Entscheidungsträgern vorgegebenen Ziele nicht erreicht werden.²⁵⁷ Es ist die Folge zweier gegenläufiger Entwicklungen, dem erhöhten Steuerungsbedarf der Industriegesellschaften bei tendenziell sinkender Steuerungsfähigkeit von Staat und Politik.²⁵⁸ Staatsversagen betrifft jedoch nicht nur die deutsche Umweltpolitik, sondern im Vergleich mit anderen Industrieländern wie beispielsweise den Niederlanden, Schweden, Großbritannien oder der Schweiz auch weitere Bereiche wie die Beschäftigungspolitik, die Bildungspolitik, das Gesundheitswesen, die Strukturpolitik, die innere Sicherheit oder die Staatsverschuldung. Neben den in Kap. 5 beschriebenen inter- und intraministeriellen Problemen sind Ursachen für diese generelle Schwäche deutscher Politik bzw. deren mangelnde Durchsetzungsfähigkeit im politisch-administrativen System Deutschlands zu suchen. Sie werden im folgenden kurz umrissen.

Die Theorie des Staatsversagens entstand als Reflex auf die Theorie des Marktversagens.²⁵⁹ Auch wenn die Umweltzerstörung ursprünglich auf Marktversagen zurückzuführen ist, muß dennoch Staatsversagen konstatiert werden, da es per Definition nicht Ziel des Marktes ist, eine intakte Umwelt zu gewährleisten.²⁶⁰ „Bei einer Ursachenanalyse von nicht erreichten Zielen muß derjenige Mechanismus analysiert werden, der für sich die Fähigkeit zur Realisierung dieser Ziele reklamiert.“²⁶¹ Vielmehr ist der Erhalt der Umwelt Aufgabe des Staates und wird es auch weiterhin bleiben.

Staatsversagen kann in zwei Aspekte unterschieden werden:

- einerseits als Ohnmacht des Staates im Verhältnis zur Industrie und
- andererseits als Ohnmacht der Politik im Verhältnis zur Verwaltung.²⁶²

6.1 Ohnmacht des Staates

Zum einen kann Ohnmacht des Staates im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft diagnostiziert werden. JÄNICKE unterscheidet hierbei drei Stufen des Staatsversagens:²⁶³

²⁵⁶ Diese Begriffe werden synonym verwendet.

²⁵⁷ Vgl. CASPARI, S. (1995), S. 48.

²⁵⁸ Vgl. JÄNICKE, M. (1986), S. 132 bzw. umfassend ELLWEIN, T. / HESSE, J. J. (1994).

²⁵⁹ Marktversagen liegt vor, wenn der Markt Angebot und Nachfrage nicht mehr koordinieren kann. Der Markt vermag bestimmte Formen der Nachfrage nicht zu befriedigen, wie das zum Beispiel bei Umweltgütern, Infrastruktur oder Grundlagenforschung der Fall ist. Aufgrund politischer Entscheidungen werden infolgedessen staatlicherseits sog. (spezifisch) öffentliche Güter bereitgestellt. Diese sind einerseits durch das Nichtausschlußprinzip und andererseits durch fehlende Nutzenkonkurrenz im Konsum gekennzeichnet. Vgl. BLUM, U. (1994), S. 4.

²⁶⁰ Vgl. CASPARI, S. (1995), S. 47 f. Ebenso argumentiert der Umweltrat, der aber zusätzlich die Frage der Moral stellt, vgl. SRU (1994b), S. 13.

²⁶¹ CASPARI, S. (1995), S. 48.

²⁶² Vgl. JÄNICKE, M. (1986), S. 50 ff.

²⁶³ Vgl. JÄNICKE, M. (1986), S. 55; GERLACH, I. / KONEGEN, N. / SANDHÖVEL, A. (1996), S. 194.

- politisches Staatsversagen durch Verzicht auf politische Gestaltung und vorsorgliche Intervention
- ökonomisches Staatsversagen aufgrund ineffizienter Staatstätigkeit, d. h. der Versorgung eines Landes mit öffentlichen Gütern, deren Preis zu hoch und deren Qualität zu niedrig ist
- funktionelles Staatsversagen aufgrund ineffektiver Staatstätigkeit, d. h. neben dem Nutzen öffentlicher Güter bestehen strukturelle Unzulänglichkeiten.

Für den Umweltschutz in Deutschland bedeutet dies bspw. aus politischer Sicht eine bisher ungenügende Prävention, aus ökonomischer Sicht ein ineffizientes Erreichen des bisherigen Umweltschutzes und aus funktioneller Sicht eine relative Unwirksamkeit der Umweltpolitik aufgrund Symptombekämpfung sowie zeitlicher und räumlicher Problemverschiebung.

Folgende vier im politisch-administrativen System Deutschlands verankerte Innovationsbarrieren bzw. deren Zusammenwirken begünstigen das Staatsversagen.²⁶⁴

- der aus dem Verhältniswahlrecht resultierende Zwang zur Bildung von Koalitionen mit der Folge politischer Kompromißlösungen
- die Politikverflechtung aufgrund des deutschen Föderalismus (zwischen dem Bund und den Ländern bzw. zwischen den Ländern)²⁶⁵
- der im internationalen Vergleich große Einfluß der Rechtsprechung
- der Einfluß organisierter Interessengruppen auf die politische Entscheidungsfindung.²⁶⁶

Generell „ist die staatliche Politik heute also eingebunden in ein immer weiter verzweigtes und immer dichteres Netz von transnationalen und innergesellschaftlichen Abhängigkeiten und Verhandlungsbeziehungen.“²⁶⁷ Hinzu kommt, daß sich Politiker zumindest in Wahljahren an der Maximierung ihrer Wählerstimmen und somit an kurzfristigen Wahlperioden orientieren. Demgegenüber stehen aber langfristige Probleme, die zu lösen sind.

6.2 Ohnmacht im Staat

Politikversagen gründet aber auch auf dem Verhältnis von Politikern (Parlament und Regierung) zur Verwaltung. Während Politiker den Anspruch erheben, Träger einer Lenkungsfunktion zu sein und die Aufgaben Planung, Entscheidung, Kontrolle und Koordination wahrnehmen sollen, ist die Verwaltung Träger von Ausführungsfunktionen. Letztere verfügt aber über ein Informationsmonopol und eine große Klientel (Verbände etc.). Als gewachsene Großbürokratie ist sie gekennzeichnet durch eine zentralistische und arbeitsteilige Organisation, die Bevorzugung genereller Routinelösungen und das Interesse der Etat- bzw. Machtausweitung. Damit weist sie strukturelle Ähnlichkeiten mit der Industrie auf.

²⁶⁴ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 5.

²⁶⁵ Vgl. dazu auch MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, G. (1993).

²⁶⁶ So ist der Staat z. B. von den in Jahrzehnten aufgebauten Machtpositionen der Industriezweige, Gewerkschaften und Verbände abhängig mit den Folgen der Einseitigkeit von Steuer- und Subventionssystemen oder der Starrheit in Krisen. Vgl. JÄNICKE, M. (1986), S. 12.

²⁶⁷ SCHARPF, F. W. (1991), S. 623.

In der heutigen Zeit findet nun eine Trennung von Entscheidung (Verwaltung) und Verantwortung (Politiker) statt, so daß Politiker häufig die Rolle des Sündenbocks übernehmen. Während Politiker wechseln, bleibt der Staatsapparat bestehen, obwohl er falsche Entscheidungen verursacht oder umgesetzt hat. Jeder Wahlausgang bleibt damit quasi ohne Folgen. Es gibt demzufolge nur geringe Handlungsspielräume für die Politik, und der Inkrementalismus wird begünstigt.²⁶⁸ Folgende Tabelle veranschaulicht zusammenfassend Ohnmacht und Instrumentalisierbarkeit der Politik im Staate:

<i>Politik(er)</i>	<i>Verwaltung</i>
diffuse Basis (Wähler)	spezifische Basis
Amateurismus	Professionalität
Öffentlichkeit	Nichtöffentlichkeit
Legitimationszwang	Legitimationsentlastung
Vierjahresturnus	meist lebenslange Beschäftigung
geringe Anzahl von Akteuren	Überzahl von Akteuren

Tabelle 9: Faktoren ungleicher Macht im Staat

(Quelle: JÄNICKE, M. (1986), S. 44)

Neben dem Einfluß der Verwaltung auf die Politik ist zusätzlich deren mangelnde Effizienz aufgrund fehlender Anreizstrukturen zu berücksichtigen.

Die Ausführungen in diesem Kapitel sollen vor allem verdeutlichen, daß Verbesserungsvorschläge bezüglich der umweltpolitischen Aufgaben- und Organisationsstruktur auch in einem größeren Kontext zu sehen sind. Dieser betrifft zum einen die Durchsetzungsfähigkeit der Politik allgemein und zum anderen die Wirkungsweise der Verwaltung.

Zu beiden Aspekten existieren in der wissenschaftlichen Literatur zahlreiche Theorien, auf die in diesem Rahmen jedoch nur hingewiesen wird. Zum einen sind dies die Ansätze der „Neuen Politischen Ökonomie“, die mittels ökonomischer Instrumente die Charakteristika und Arbeitsweisen politischer und administrativer Institutionen zu erklären versuchen.²⁶⁹ Zum anderen sind dies die Ansätze des „New Public Management“. Sie beinhalten die Einbeziehung betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte, d. h. konkret die Einführung von Managementinstrumenten sowie leistungsorientierten Anreizen in Politik und Verwaltung.²⁷⁰

In der Praxis werden erste Schritte in diese Richtung gegangen, wie das Programm der Bundesregierung „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“²⁷¹ bestätigt.

²⁶⁸ Vgl. JÄNICKE, M. (1986), S. 38 ff. sowie CASPARI, S. (1995), S. 50 ff.

²⁶⁹ Vgl. exemplarisch KLAUS, J. / HORBACH, J. (1991), S. 400 ff.

²⁷⁰ Vgl. exemplarisch für den Umweltbereich das Konzept des New Public Environmental Management von SCHALTEGGER, S. u. a. (1996) bzw. zur Verwaltungsmodernisierung allgemein PRITTWITZ, V. v. (1997), S. 301 ff.

²⁷¹ Vgl. BUNDESREGIERUNG (1999).

7 Zusammenfassung und Ausblick

Das Geheimnis des Erfolges ist die Beständigkeit des Ziels.

Benjamin Disraeli (1804-1881), britischer Politiker

Der Schutz der Umwelt und eine darauf ausgerichtete (Umwelt-)Politik gehören zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben der Menschheit. Umweltpolitik wird dabei verstanden als Gesamtheit aller Handlungen, die darauf abzielen, Umwelteingriffe zu vermeiden, zu vermindern und eingetretene Umweltschäden zu beseitigen. Wesentliche Ziele sind in diesem Zusammenhang die Realisierung eines integrierten Umweltschutzes, d. h. die Einbeziehung aller Politikbereiche, und die Orientierung am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Politische Querschnittsaufgaben wie die Umweltpolitik sind im Gegensatz zu herkömmlichen Fachaufgaben jedoch grundsätzlich dadurch charakterisiert, daß sie nicht in der Federführung desjenigen Ressorts liegen, welches die Probleme bewältigen soll. Seit Etablieren der staatlichen deutschen Umweltpolitik vor rund 30 Jahren wurde zwar im Bereich der sichtbaren Umweltbelastungen viel erreicht. Der geforderten Querschnitts- und Präventionsaufgabe der Umweltpolitik wurde aber aufgrund staatlicher Strategie-, Regelungs- und Vollzugsdefizite nicht Rechnung getragen. Diese Kritik konkretisiert sich letztendlich im Begriff des umweltpolitischen Staatsversagens.

Der Erfolg der Umweltpolitik, gemessen u. a. an der ökologischen Effektivität und der ökonomischen Effizienz, wird vom Zusammenspiel der verschiedenartigsten Faktoren beeinflusst. Dazu zählen u. a. auch Aufgaben- und Organisationsstruktur auf der höchsten Ebene des politisch-administrativen Systems als zudem politisch gestaltbare Elemente. Unter Aufgaben- und Organisationsstruktur wird hierbei verstanden, wo Zuständigkeiten für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Umweltpolitik angesiedelt sind und welche Beziehungen dieses System kennzeichnen.

Zu Beginn der staatlichen Umweltpolitik 1969 orientiert sich die damalige sozial-liberale Regierung am Integrationsprinzip. Mit umweltpolitischen Aufgaben sind sieben Ministerien beauftragt, wobei die Federführung dem Bundesministerium des Innern obliegt. Erst 1986 erfolgt die Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Doch trotz der Einrichtung eines eigenständigen Umweltministeriums sind heutzutage umweltpolitische Kompetenzen auf der Ministerialebene des Bundes genauso zersplittert wie im Jahr 1969, da nicht weniger als acht Bundesministerien für mehr oder minder umfassende Teilbereiche der Umweltpolitik verantwortlich zeichnen. Dies sind neben dem BMU das BMWi, das BML, das BMA, das BMG, das BMVBW, das BMBF und das BMZ. Aufgrund des Föderalismusprinzips und der geteilten konkurrierenden Gesetzgebung in Umweltfragen wirken neben der Bundesregierung auch die Bundesländer auf die deutsche Umweltpolitik ein. Zum einen üben sie bei der Konzipierung der Umweltpolitik durch den Bundesrat gestaltenden Einfluß aus, zum anderen verwirklichen sie die Umweltpolitik durch den Vollzug der Bundesgesetze. Ebenfalls nimmt in immer stärkerem Maße die Europäische Union als supranationale Organisation Einfluß auf die deutsche Umweltpolitik.

Hauptprobleme der bestehenden Aufgaben- und Organisationsstruktur betreffen:

- die interministeriellen Verflechtungen zwischen den Bundesministerien, hier sind die unterlassene Kompetenzkonzentration sowie die geringe politische Beteiligung und Durchsetzungsmacht des BMU innerhalb der Regierung zu kritisieren;
- die intraministerielle Organisation, d. h. vor allem der nicht den Erfordernissen eines integrierten Umweltschutzes gerecht werdende mediale Aufbau des BMU;
- den Zielkonflikt zwischen den Interessen der deutschen Bundesländer und den Anforderungen europäischer Umweltpolitik, der im Begriff „Politikverflechtungs-Falle“ zum Ausdruck kommt.

Neben diese speziellen Schwierigkeiten der deutschen Umweltpolitik bzw. Umweltadministration tritt ein generelles funktionelles, ökonomisches und politisches Staatsversagen im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft und zur Verwaltung.

Zur Lösung dieser Probleme wird eine Erweiterung der Kompetenzen des Umweltministeriums, verbunden mit einem Veto- bzw. Initiativrecht vorgeschlagen. Weiterhin muß eine integrierte Organisationsstruktur bei gleichzeitiger Verflachung der Hierarchie durchgesetzt werden. Dabei soll zu Großreferaten und interdisziplinären Arbeitsgruppen übergegangen werden. Um eine bessere Politikintegration zu gewährleisten, müssen im BMU Spiegelreferate zu den wichtigsten Verursacherbereichen eingerichtet werden. Ebenfalls muß eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie unter Einbeziehung aller Politikfelder und unter Leitung des BMU erarbeitet werden.²⁷² Zur besseren Umsetzung der europäischen Umweltpolitik und um unabhängiger von parteipolitischen Kalkülen zu werden, soll die umweltpolitische Gesetzgebungsbefugnis vollständig beim Bund konzentriert werden. Grundsätzlich ist auch die Ausrichtung der deutschen europabezogenen Umweltpolitik zu überdenken.

Zusammenfassend sind die Vorschläge in der folgenden Abbildung veranschaulicht.

²⁷² Das Aufstellen einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie kann dazu beitragen, das generelle Staatsversagen zu mindern, vgl. JÖRGENS, H. (1997), S. 190 ff.

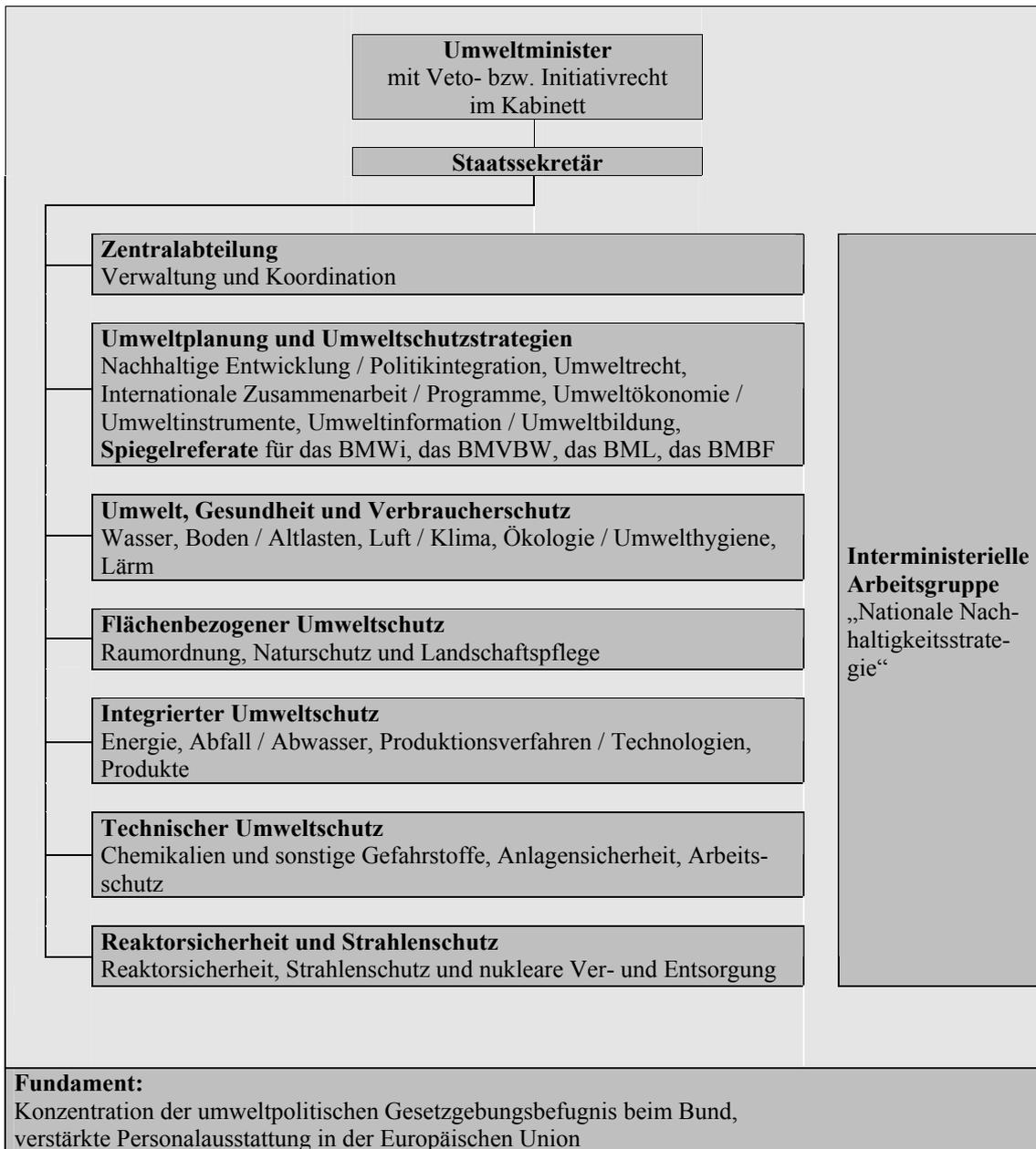


Abbildung 8: Vorschlag für ein stärkeres Bundesumweltministerium

(Eigene Darstellung)

In ihrer Gesamtheit werden diese Vorschläge nur gegen erheblichen politischen Widerstand durchsetzbar sein. Auch wenn Aufgaben- und Organisationsstruktur nur einen umweltpolitischen Einflußfaktor von vielen darstellen, sollte gerade die Politik nichts unversucht lassen, um der Zukunftsaufgabe Umweltpolitik gerecht zu werden.

8 Anhang

Interviewleitfaden

Die Interviews wurden auf die Befragten individuell zugeschnitten. Folgende Fragen geben daher einen grundlegenden Überblick.

- Welches sind Ihrer Meinung nach Erfolgsfaktoren der Umweltpolitik? Wie können diese gemessen werden? Wie schätzen Sie gemäß Ihrer Definition einer erfolgreichen Umweltpolitik den bisherigen Stand der deutschen Umweltpolitik ein?
- Durch welche umweltpolitischen Ziele können die o. g. Erfolgsfaktoren erreicht werden?
- Welche Ursachen hatte die Gründung des BMU 1986? Empfinden Sie den Zeitpunkt als richtig?
- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit und Kooperationsbereitschaft zwischen dem BMU und den anderen Bundesministerien bzw. den Ländern und der EU?

Zusammenarbeit des BMU	(eher) schlecht	mittel	(eher) gut
mit dem BMF			
mit dem BMWi			
mit dem BML			
mit dem BMA			
mit dem BMVg			
mit dem BMG			
mit dem BMVBW			
mit dem BMBF			
mit dem BMZ			
mit den deutschen Bundesländern			
mit der Europäischen Union			
mit			

- Welche positiven und negativen Erfahrungen haben Sie mit interministeriellen Arbeitsgruppen bzw. Spiegelreferaten gemacht? Bitte benennen Sie wenn möglich diese Arbeitsgruppen bzw. Referate!
- Welche positiven und negativen Erfahrungen haben Sie mit Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften gemacht? Bitte benennen Sie diese Arbeitsgemeinschaften!
- Wie schätzen Sie die momentane Stärke des BMU bezüglich der Durchsetzung einer erfolgreichen Umweltpolitik gegenüber den anderen Bundesministerien bzw. den Ländern und der EU ein?

Durchsetzungsfähigkeit des BMU	(eher) schwach	mittel	(eher) stark
gegenüber dem BMF			
gegenüber dem BMWi			
gegenüber dem BML			
gegenüber dem BMA			
gegenüber dem BMVg			
gegenüber dem BMG			
gegenüber dem BMVBW			
gegenüber dem BMBF			
gegenüber dem BMZ			
gegenüber den deutschen Bundesländern			
gegenüber der Europäischen Union			
gegenüber			

- Halten Sie die Einrichtung eines eigenständigen Umweltministeriums auf Bundesebene für sinnvoll? Wenn ja, welche Gründe sprechen dafür? Oder provokativ gefragt: Wäre es aus Sicht der Umweltadministration nicht sinnvoller, zur Durchsetzung einer integrativen Umweltpolitik insbesondere in den Verursacherressorts auf das BMU zu verzichten und die Umweltpolitik in alle Ministerien zu verankern (abgesehen von der Sinnhaftigkeit des BMU als offizieller Ansprechpartner für Belange des Umweltschutzes und der erwarteten Verwunderung des Auslandes)?
- Halten Sie den derzeitigen Kompetenzzuschnitt des BMU bzw. die umweltpolitischen Zuständigkeiten der anderen Ministerien (insbesondere des BMWi, des BML, des BMG, des BMVBW und des BMBF) für sinnvoll bzw. ausreichend? Wo sehen Sie Handlungsbedarf im Hinblick auf den Integrationsanspruch der Umweltpolitik? Welche konkreten (organisatorischen) Verbesserungsmöglichkeiten können Sie sich vorstellen?

Handlungsbedarf	Ja	Nein	Konkrete Verbesserungsmöglichkeiten
beim BMU			
beim BMWi			
beim BML			
beim BMA			
beim BMG			
beim BMVBW			
beim BMBF			
beim BMZ			
bei den deutschen Bundesländern			
bei der Europäischen Union			
bei			

Sonstige Bemerkungen:

- Halten Sie eine Umstrukturierung des BMU nach Verursacher- bzw. Problembereichen und weg von der medialen bzw. sektoralen Struktur (bspw. nach Vorbild des Umweltbundesamtes) für notwendig bzw. geeignet? Welche weiteren Ansätze zur Umstrukturierung des BMU können Sie sich vorstellen?
- Welche Vor- und Nachteile sehen Sie in einem Vetorecht des Umweltministers im Kabinett?
- Könnten Sie sich vorstellen, daß im Rahmen einer generellen Umstrukturierung der Bundesregierung der Umweltschutz langfristig wieder ins Bundesinnenministerium mit einem eigenen Staatssekretär eingegliedert wird? Welche Vor- und Nachteile sehen Sie in dieser Lösung?
- Welche Gründe sprechen für den Verbleib des BMU in Bonn nach dem Regierungsumzug nach Berlin? Wie wirken sich der Verbleib in Bonn bzw. die Aufteilung auf zwei Dienst-sitze auf die tägliche Arbeit aus?
- Welche Auswirkungen hatte der Regierungswechsel zu Rot-Grün auf die umweltpolitische Arbeit und Organisation?
- Wäre es im Hinblick auf die o. g. Ziele der Umweltpolitik sinnvoller, die gesamte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz läge beim Bund? Welche Vor- und Nachteile sehen Sie aus Sicht der Umweltpolitik bzw. der Bundesländer?
- Wie könnte der umweltpolitische Einfluß der Europäischen Union zielgerichteter für die Arbeit des BMU genutzt werden? Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission?

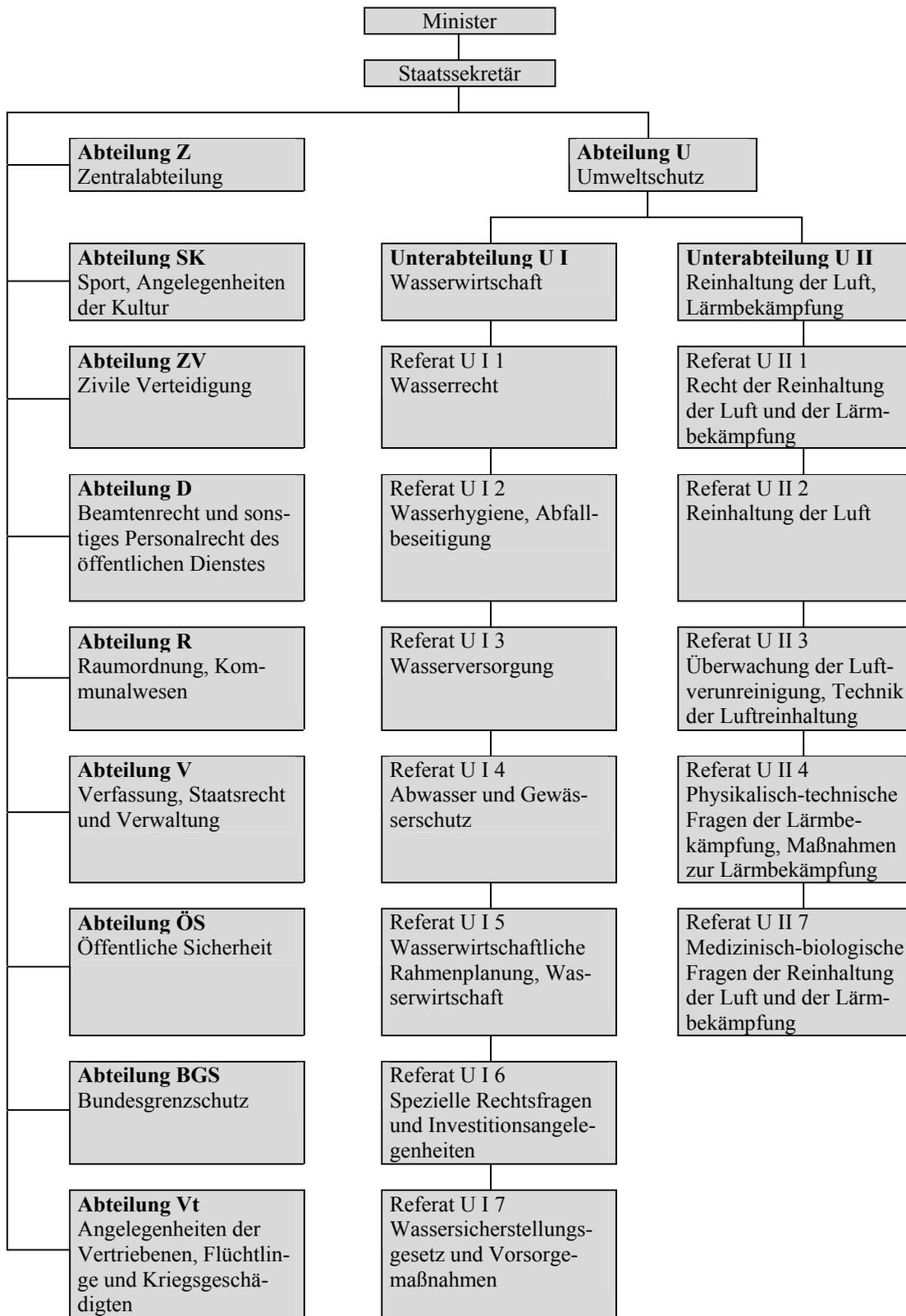


Abbildung 9: Organisationsplan der Abteilung Umweltschutz (U) des BMI und sonstige BMI-Aufgaben

(Stand: Januar 1970)

(Quelle: MÜLLER, E. (1995), S. 547)

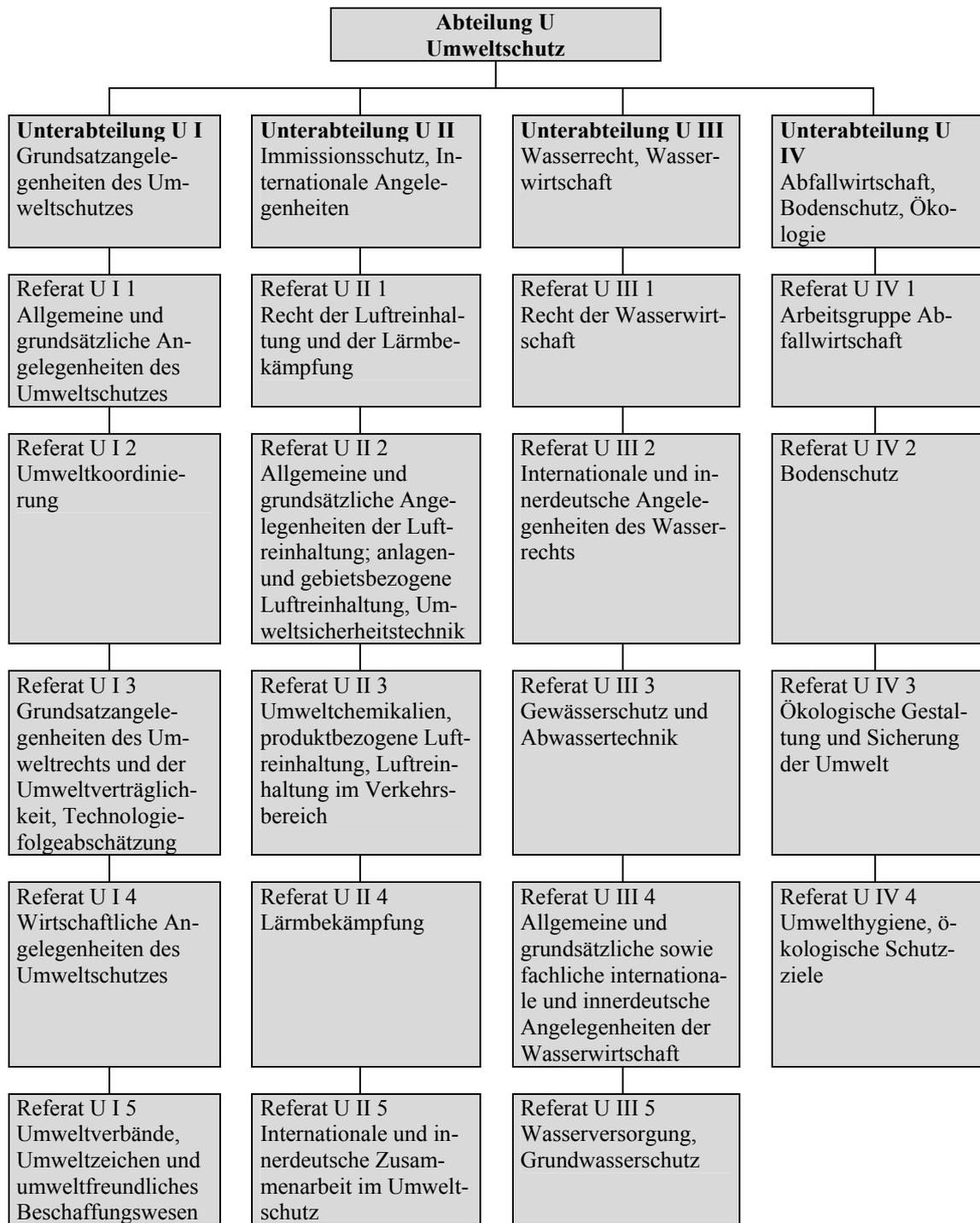


Abbildung 10: Organisationsplan der Abteilung Umweltschutz U im BMI (Stand: Oktober 1985)

(Quelle: MÜLLER, E. (1995), S. 556)

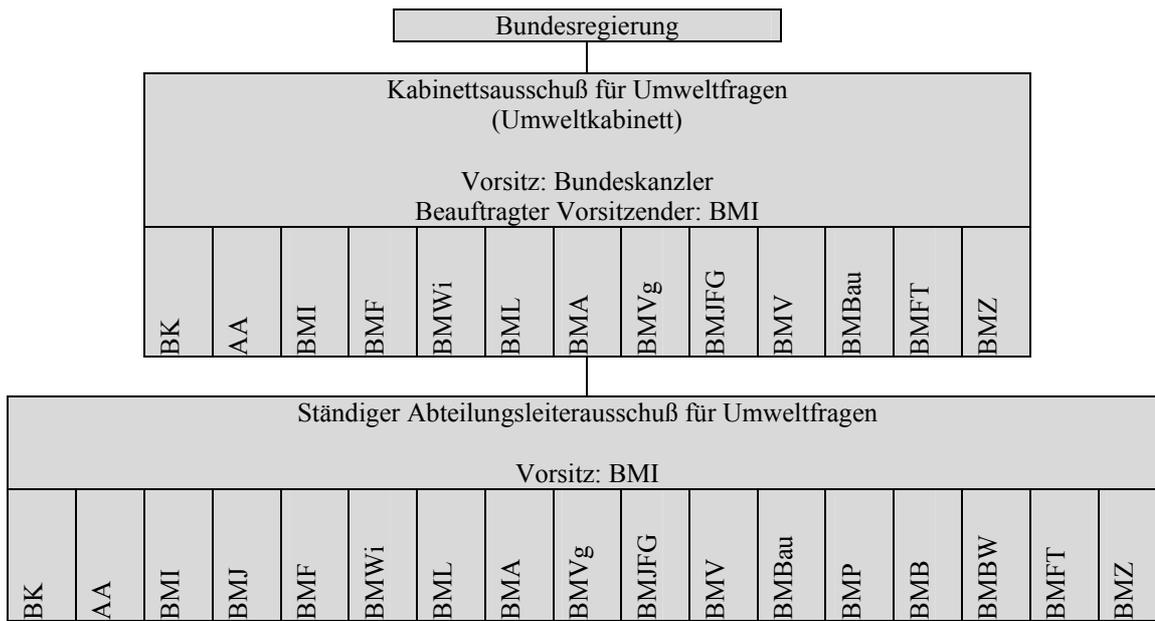
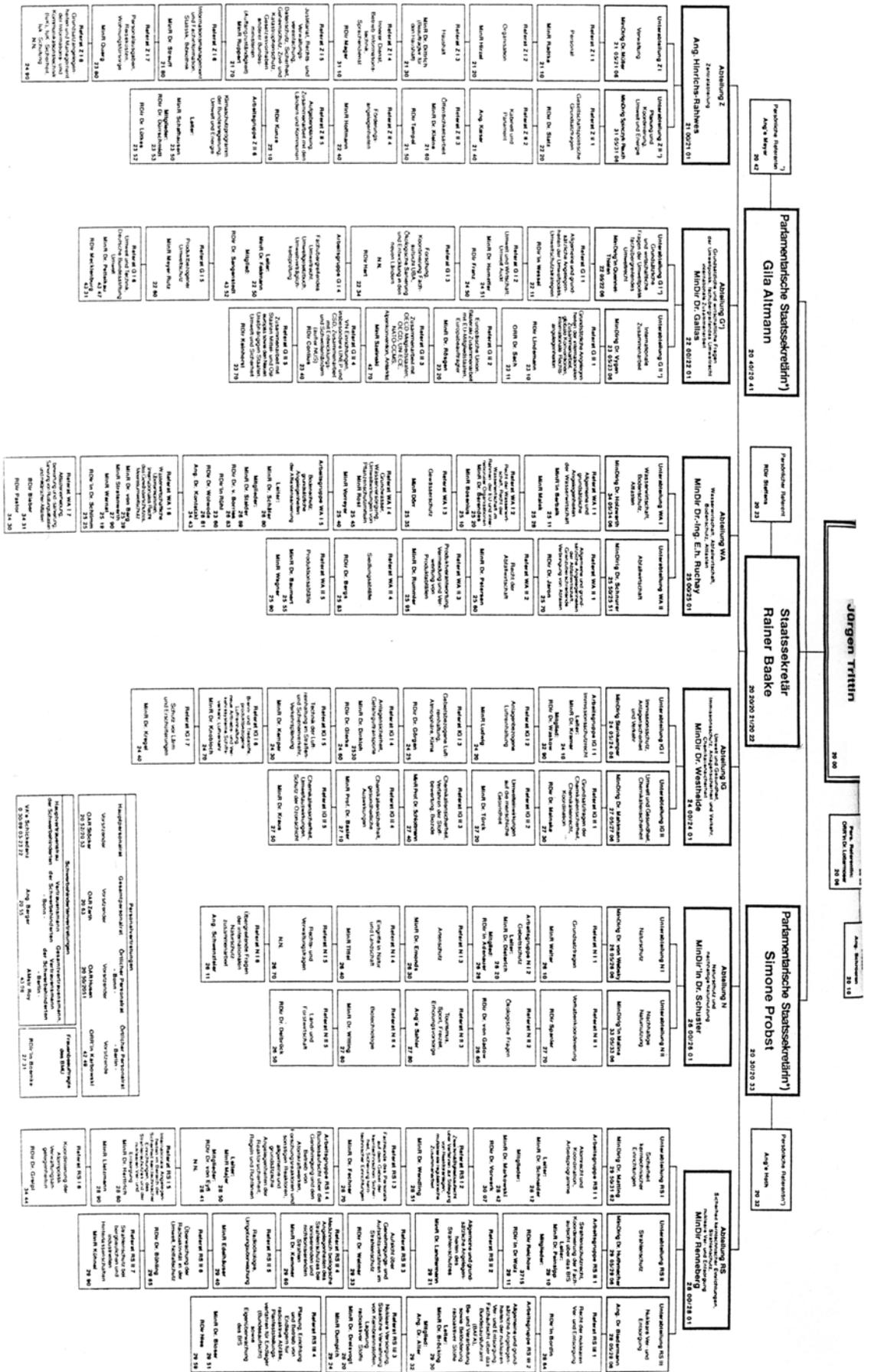


Abbildung 11: Koordinierungsausschüsse der Bundesregierung in der Umweltpolitik (Stand 1983)

(Quelle: HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983), S. 147)



9 Literaturverzeichnis

BAUER, E. (1999): Das Umweltministerium steht Kopf. In: SÄCHSISCHE ZEITUNG, 54. Jg., 13. August 1999, S. 2.

BINDER, M. (1996a): Die Operationalisierung umweltpolitischen Erfolgs: Probleme und Lösungsansätze. In: JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996, S. 133-152.

BINDER, M. (1996b): Mögliche Erfolgsbedingungen der Schwefeldioxidminderung im internationalen Vergleich. In: JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996, S. 152-202.

BLUM, U. (1994): Volkswirtschaftslehre: Studienhandbuch. 2., überarbeitete Auflage. München 1994.

BMA (BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG) (2000a): Aufgaben. Online im Internet. <http://www.bma.bund.de/menu_de2.asp> Stand o. A., Abfrage 16.03.2000, 23.29 Uhr.

BMA (BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG) (2000b): Organisation Abteilung III. Online im Internet. <<http://www.bma.bund.de/de/ministerium/struktur/abtiii.htm>> (ff.), Stand o. A., Abfrage 16.03.2000, 23.31 Uhr.

BMBF (BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG) (2000a): Wichtigste Aufgaben des Ministeriums. Online im Internet. <<http://www.bmbf.de/deutsch/zukunft/aufg.htm>> Stand o. A., Abfrage 22.02.2000, 19.46 Uhr.

BMBF (BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG) (2000b): Organisation Abteilung 4. Online im Internet. <<http://www.bmbf.de/deutsch/zukunft/a4.htm>> Stand o. A., Abfrage 11.02.2000, 13.29 Uhr.

BMBF (BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG) (2000c): Organisationsplan des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Stand: 15. Februar 2000. Bonn 2000.

BMG (BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT) (1999): Organisationsplan des Bundesministeriums für Gesundheit. Stand: Dezember 1999. Bonn 1999.

BMG (BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT) (2000): Aufgaben und Organisation. Online im Internet. <<http://www.bmggesund.de/intern/aufgaben/aus.htm>> Stand Dezember 1998, Abfrage 22.02.2000, 19.38 Uhr.

BMI (BUNDESMINISTERIUM DES INNERN) (Hrsg.) (1971): Umweltprogramm der Bundesregierung. Bonn 1971, BT-Dr. VI/2710 vom 14.10.1971.

BMI (BUNDESMINISTERIUM DES INNERN) (Hrsg.) (1972): Umweltschutz: Das Umweltprogramm der Bundesregierung. Mit einer Einführung von Hans-Dietrich Genscher. Stuttgart 1972.

BML (BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN) (1999): Organisationsplan des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Stand: September 1999. Bonn 1999.

BML (BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN) (2000a): Organisation des Ministeriums. Online im Internet.

<http://www.bml.de/bml_darstellung/Selbstdarstellung/aufgaben.htm> Stand o. A., Abfrage 22.02.2000, 19.37 Uhr.

BML (BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN) (2000b): Aufgaben. Online im Internet.

<http://www.bml.de/bml_darstellung/Selbstdarstellung/organisation.htm> Stand o. A., Abfrage 22.02.2000, 19.35 Uhr.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (1990): Umweltbericht 1990 des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Bonn 1990.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (Hrsg.) (1996): Umweltgutachten 1996 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen – Kurzfassung. Bonn 1996.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (1997a): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. Bericht der Bundesregierung anlässlich der VN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York. Bonn 1997.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (1997b): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro (Dokumente). Agenda 21. Bonn 1997.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (1998): Auszüge aus der Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90 / Die Grünen. Online im Internet.

<<http://www.bmu.de/umpolit/base.htm>> Stand 20.10.1998, Abfrage 12.07.1999, 13.00 Uhr.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (1999): Organisationsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Stand: 17.12.1999. Bonn 1999.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (2000a): Organisation und Aufgaben. Online im Internet.

<<http://www.bmu.de/aufgaben/organi.htm>> Stand o. A., Abfrage 11.02.2000, 13.45 Uhr.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (2000b): Bundesumweltminister Jürgen Trittin: Rat für nachhaltige Entwicklung zügig einsetzen (Pressemitteilung vom 23.02.2000). Online im Internet.

<<http://www.bmu.de/presse/bmu/pm297.htm>> Stand 23.02.2000, Abfrage 05.04.2000, 12.40 Uhr.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSI-
CHERHEIT) (1995): Deregulierung der Rechtsvorschriften im Umweltschutz. In: Umwelt.
Eine Information des Bundesumweltministeriums, 1995, Nr. 12, S. 441.

BMVBW (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN)
(1999): Organisationsplan des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.
Stand: Dezember 1999. Berlin 1999.

BMVBW (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN)
(2000a): Arbeitsschwerpunkte. Online im Internet.
<http://www.baunetz.de/bmvbw/struktur/30303c__.htm> Stand o. A., Abfrage 11.02.2000,
13.47 Uhr.

BMVBW (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN)
(2000b): Organigramm. Online im Internet.
<<http://www.baunetz.de/bmvbw/struktur/organi.htm>> Stand o. A., Abfrage 11.02.2000,
13.48 Uhr.

BMVBW (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN)
(2000c): Profil. Online im Internet. <<http://www.baunetz.de/bmvbw/struktur/zustand.htm>>
Stand o. A., Abfrage 11.02.2000, 13.49 Uhr.

BMWi (BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE) (2000a):
Abteilung III – Energie. Online im Internet. <<http://www.bmwi.de/abt3.html>> Stand o. A.,
Abfrage 11.02.2000, 13.10 Uhr.

BMWi (BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE) (2000b):
Abteilung IV – Gewerbliche Wirtschaft; Industrie, Umweltschutz. Online im Internet.
<<http://www.bmwi.de/abt4.html>> Stand o. A., Abfrage 11.02.2000, 13.20 Uhr.

BMWi (BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE) (2000c):
Organisationsplan des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Online im Inter-
net. <http://www.bmwi.de/aufbau_organ_abt.html> (ff.), Stand Januar 2000, Abfrage
11.02.2000, 13.18 Uhr.

BMWi (BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE) (2000d):
Aufgaben und Ziele. Online im Internet. <<http://www.bmwi.de/aufgaben.html>> Stand o. A.,
Abfrage 22.02.2000, 19.28 Uhr.

BMZ (BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND
ENTWICKLUNG) (2000a): Aufgaben und Aufbau des BMZ. Online im Internet.
<<http://www.bmz.de/organisation/o1.html>> Stand o. A., Abfrage 11.02.2000, 13.34 Uhr.

BMZ (BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND
ENTWICKLUNG) (2000b): Organisationsplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung. Online im Internet.
<<http://www.bmz.de/organisation/o1.html>> (ff.), Stand September 1999, Abfrage 11.02.2000,
13.35 Uhr.

BUCK, M. / KRAEMER, R. A. / WILKINSON, D. (1999): Der „Cardiff-Prozeß“ zur Integration von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 49. Jg., 1999, Heft B48, S. 12-20.

BUNDESREGIERUNG (1999): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung. Online im Internet. <<http://www.staat-modern.de/programm/index.htm>> Stand 01.12.1999, Abfrage 11.02.2000, 13.30 Uhr.

BUNDESREGIERUNG (2000): Ministerien. Online im Internet. <<http://www.bundesregierung.de/02/0201/index.html>> Stand o. A., Abfrage 11.02.2000, 12.36 Uhr.

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Hrsg.) (1996): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand November 1995, Bonn 1996.

CARIUS, A/SANDHÖVEL, A. (1998): Umweltpolitikplanung auf nationaler und internationaler Ebene. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 48. Jg., 1998, Heft B50, S. 11-20.

CASPARI, S. (1995): Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Eine Analyse am Beispiel der Luftreinhaltepolitik. Baden-Baden 1995.

DECKER, F. (1994): Umweltschutz und Staatsversagen: Eine materielle Regierbarkeitsanalyse. Opladen 1994.

DETR (DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS) (2000a): DETR Directorates, Government Offices and DETR Agencies. Online im Internet. <<http://www.detr.gov.uk/thisis/7.htm>> Stand 06.01.2000, Abfrage 05.04.2000, 12.40 Uhr.

DETR (DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS) (2000b): Greening Government. Online im Internet. <<http://www.environment.detr.gov.uk/greening/index.htm>> ff., Stand 29.03.2000, Abfrage 10.04.2000, 11.20 Uhr.

DROSDOWSKI, G. (Hrsg.) (1993): Duden, Band 12: Zitate und Aussprüche. Mannheim 1993.

ELLWEIN, T. / HESSE, J. J. (1994): Der überforderte Staat. Baden-Baden, 1994.

ENQUETE-KOMMISSION „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1994): Die Industriegesellschaft gestalten: Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen. Bonn 1994.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000a): Die 20 Kommissare – Profile, Zuständigkeitsbereiche und Übersichtsseiten. Online im Internet. <http://www.europa.eu.int/comm/commissioners/index_de.htm> Stand o. A., Abfrage 20.03.2000, 13.33 Uhr.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000b): Who's Who in Environment DG. Online im Internet. <<http://www.europa.eu.int/comm/dgs/environment/directory.htm>> Stand o. A., Abfrage 16.03.2000, 23.39 Uhr.

- FÜRST, U. C. (1996): Umweltökonomik und deutsche Umweltpolitik: wirtschaftswissenschaftliche und politische Vorschläge zur Lösung von Umweltproblemen. Freiburg i. Br. 1996.
- GERLACH, I. / KONEGEN, N. / SANDHÖVEL, A. (1996): Der verzagte Staat. Policy-Analysen: Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umweltpolitik. Opladen 1996.
- GÜNTHER, E. (1994): Ökologieorientiertes Controlling: Konzeption eines Systems zur ökologieorientierten Steuerung und empirische Validierung, München 1994.
- HARTKOPF, G. / BOHNE, E. (1983): Umweltpolitik. Band 1: Grundlagen, Analysen und Perspektiven. Opladen 1983.
- HESSE, J. J. / ELLWEIN, T. (1992): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 7. Auflage, Opladen 1992.
- HESSELBERGER, D. (1995): Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung. 9., verbesserte Auflage, Bonn 1995.
- JÄGER, H. (1994): Einführung in die Umweltgeschichte. Darmstadt 1994.
- JÄNICKE, M. (1986): Staatsversagen: Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. München 1986.
- JÄNICKE, M. (1990): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU), 13. Jg., 1990, Heft 3, S. 213-232.
- JÄNICKE, M. (1996): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik. In: JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996, S. 9-28.
- JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996.
- JÄNICKE, M. / CARIUS, A. / JÖRGENS, H. (1997): Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern. Berlin 1997.
- JÄNICKE, M. / MÖNCH, H. / BINDER, M. (1996): Umweltindikatorenprofile im Industrieländervergleich: Wohlstandsniveau und Problemstruktur. In: JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996, S. 113-132.
- JÄNICKE, M. / PÖSCHK, J. (1995): Umweltpolitik. In: Andersen, U. / Woyke, W. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 2., überarbeitete Auflage, Opladen 1995, S. 582-590.
- JÖRGENS, H. (1996): Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich. In: JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996, S. 59-112.
- JÖRGENS, H. (1997): Strategische Umweltplanung und umweltpolitisches Staatsversagen. In: MEZ, L. / WEIDNER, H. (Hrsg.) (1997): Umweltpolitik und Staatsversagen: Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse, Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag. Berlin 1997, S. 190-196.

- KANNING, J. (1998): Rationales Umweltrecht – Rationale Umweltpolitik: Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz. Tagung im Zentrum für interdisziplinäre Forschung in Bielefeld am 14. / 15. Mai 1998. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 9. Jg., 1998, Heft 6, S. 321-325.
- KERN, K. / BRATZEL, S. (1996): Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich: Zum Stand der Forschung. In: JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996, S. 29-58.
- KLAUS, J. / HORBACH, J. (1991): Umweltpolitik aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 20. Jg., 1991, Heft 8, S. 400-407.
- KLEY, M. D. (Hrsg.): Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag: Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht, Köln 1997.
- KLOEPFER, M. (1994): Zur Geschichte des deutschen Umweltrechtes. Berlin 1994.
- KLOEPFER, M. (1997): Zur Geschichte des Umweltrechts in Deutschland seit 1945. In: KLEY, M. D. (Hrsg.): Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag: Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht, Köln 1997, S. 873-899.
- KLOEPFER, M. (1998): Umweltrecht. 2. Auflage, München 1998.
- KRAACK, M. / PEHLE, H. / ZIMMERMANN-STEINHART, P. (1998): Europa auf dem Weg zur integrierten Umweltpolitik? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 48. Jg., 1998, Heft B 25-26, S. 26-33.
- LAUFER, H. (1995): Bundesrat. In: Andersen, U. / Woyke, W. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 2., überarbeitete Auflage, Opladen 1995, S. 57-62.
- MALUNAT, B. M. (1994): Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 44. Jg., 1994, Heft B49, S. 3-12.
- MINSCH, J. u. a. (1998): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Berlin 1998.
- MÜLLER, E. (1994): Das Bundesumweltministerium – „Randbereich“ der Bundesregierung? Organisationsreform mit dem Taschenrechner. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 25. Jg., 1994, Heft 4, S. 611-619.
- MÜLLER, E. (1995): Innenwelt der Umweltpolitik: Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation?. 2. Auflage, Opladen 1995.
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, G. (1993): Von der Fähigkeit des deutschen Förderalismus zur Umweltpolitik. In: PRITTWITZ, V. v. (Hrsg.) (1993): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1993, S. 103-112.

- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, G. (1996): Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik: Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union. Baden-Baden 1996.
- NOHLEN, D. (1998): Inkrementalismus. In: NOHLEN, D. (Hrsg.) (1998): Lexikon der Politik. Band 7: Politische Begriffe. München 1998, S. 273-274.
- o. V. (1996): Europäische Union, Europäische Gemeinschaft: Die Vertragstexte von Maastricht. Bearbeitet und eingeleitet von Thomas Läufer, 5. Auflage, Bonn 1996.
- OECD (Hrsg.) (1998): Nachhaltige Entwicklung: Politikkonzepte der OECD für das 21. Jahrhundert. Paris 1998.
- OLSSON, M. / PIECKENBROCK, D. (1996): Kompakt-Lexikon Umwelt- und Wirtschaftspolitik, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Bonn 1996.
- PEHLE, H. (1997): Institutionalisierung als Erfolgsbedingung? In: MEZ, L. / WEIDNER, H. (Hrsg.) (1997): Umweltpolitik und Staatsversagen: Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse, Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag. Berlin 1997, S. 457-462.
- PEHLE, H. (1998): Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?: Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik. Wiesbaden 1998.
- PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG (Hrsg.) (1986): Organisationserlaß des Bundeskanzlers. In: Bulletin Nr. 66 vom 11. Juni 1986, S. 560.
- PRITTWITZ, V. v. (1997): Bürokratisch-industrielle Komplexe und Verwaltungsmodernisierung. In: MEZ, L. / WEIDNER, H. (Hrsg.) (1997): Umweltpolitik und Staatsversagen: Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse, Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag. Berlin 1997, S. 301-309.
- PRVR (PROJEKTGRUPPE REGIERUNGS- UND VERWALTUNGSREFORM BEIM BUNDESMINISTER DES INNERN) (1969): Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Bonn 1969.
- RICKEN, C. (1995): Nationaler Politikstil, Netzwerkstrukturen sowie ökonomischer Entwicklungsstand als Determinanten einer effektiven Umweltpolitik – Ein empirischer Industrieländervergleich. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU), 18. Jg., 1995, Heft 4, S. 481-501.
- RICKEN, C. (1997): Determinanten der Effektivität der Umweltpolitik: Der nationale Politikstil im Spannungsfeld von Ökonomie, Politik und Kultur. Frankfurt am Main 1997.
- RUDZIO, W. (1996): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 4., völlig überarbeitete Auflage, Opladen 1996.
- RÜLING, A. / VOLKERY, A. (1999a): Umweltplanung nach Rio: Niederlande, Österreich und Schweden im Vergleich. FFU-Report 99-1, Berlin 1999 [auch elektronisch veröffentlicht, <<http://www.fu-berlin.de/ffu/start.html>> (ff.), Stand o. A., Abfrage 11.02.2000, 12.15 Uhr].
- RÜLING, A. / VOLKERY, A. (1999b): Umweltplanung ante portas? In: Ökologisches Wirtschaften. 1999, Heft 3., S. 8-9.

SCHALTEGGER, S. u. a. (1996): *Innovatives Management staatlicher Umweltpolitik: Das Konzept des New Public Environmental Management*. Basel 1996.

SCHARPF, F. W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Förderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 26. Jg., 1985, Heft 4, S. 323-356.

SCHARPF, F. W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 32. Jg., 1991, Heft 4, S. 621-634.

SCHMIDT, W. (1999): Das längste Biotop: Jürgen Trittin muß es retten. In: *DIE ZEIT*, 54. Jg., Nr. 51 vom 16. Dezember 1999, S. 13.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (1994a): *Umweltgutachten 1994: Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung (Vorwort)*. Online im Internet. <<http://www.umweltrat.de/gut94vw.htm>> Stand o. A., Abfrage 05.04.2000, 13.40 Uhr.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (1994b): *Umweltgutachten 1994: Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung (Kurzfassung Teil I)*. Online im Internet. <<http://www.umweltrat.de/gut94kf1.htm>> Stand o. A., Abfrage 05.04.2000, 13.47 Uhr.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (1994c): *Umweltgutachten 1994: Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung*. Bundestags-Drucksache 12/6995.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (1996): *Umweltgutachten 1996: Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung (Kurzfassung, hrsg. vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)*. Bonn 1996.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (1998a): *Umweltgutachten 1998: Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen (Vorwort)*. Online im Internet. <<http://www.umweltrat.de/gut98vw.htm>> Stand o. A., Abfrage 05.04.2000, 13.20 Uhr.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (1998b): *Umweltgutachten 1998: Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen (Kurzfassung Teil I)*. Online im Internet. <<http://www.umweltrat.de/gut98kf1.htm>> Stand o. A., Abfrage 05.04.2000, 13.26 Uhr.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (2000a): *Umweltgutachten 2000: Schritte ins nächste Jahrtausend (Vorwort)*. Online im Internet. <<http://www.umweltrat.de/gut00vw.htm>> Stand o. A., Abfrage 20.03.2000, 12.30 Uhr.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (2000b): *Umweltgutachten 2000: Schritte ins nächste Jahrtausend (Kurzfassung)*. Online im Internet. <<http://www.umweltrat.de/gut00in.htm>> ff., Stand o. A., Abfrage 20.03.2000, 12.40 Uhr.

STORM, P.-C. (1995): *Umweltrecht: Einführung*. 6., vollständig überarbeitete Auflage, Berlin 1995.

- STURM, R. (1989): Haushaltspolitik in westlichen Demokratien. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA. Baden-Baden 1989.
- TAUSCH, F. (1999): Sachsen droht Verlust von neun Milliarden. und Teure Trödelei. In: SÄCHSISCHE ZEITUNG, 54. Jg., 11. November 1999, S. 1 und 4.
- THIEL, E. (1997): Die Europäische Union, 5., völlig neu gestaltete Auflage, München 1997.
- TRITTIN, J. (1999): 1 Jahr rot-grüne Umweltpolitik: Der Anfang ist gemacht. Online im Internet. <http://www.bmu.de/infos/download/b_bilanz.htm> Stand 02.11.1999, Abfrage 03.12.1999, 15.30 Uhr.
- UBA (UMWELTBUNDESAMT) (1999): Organisationsübersicht des Umweltbundesamtes. Stand: 02.08.1999. Berlin 1999 [auch elektronisch veröffentlicht, <<http://www.umweltbundesamt.de/uba-info/unten.htm>> (ff.), Stand 02.08.1999, Abfrage 07.03.2000, 19.45 Uhr].
- VORHOLZ, F. / HOFFMANN, W. (2000): Was Siemens nützt, muss gut für China sein. Deutschland ermuntert China zum Einstieg in die Atomkraft. In: DIE ZEIT, 55. Jg., Nr. 12 vom 16. März 2000, S. 11.
- VOSS, G. (1990): Die veröffentlichte Umweltpolitik: Ein sozio-ökologisches Lehrstück. Köln 1990.
- WASCHKUH, A. (1989): Institution. In: NOHLEN, D. (Hrsg.) (1989): Pipers Wörterbuch zur Politik. Band 1. München 1989, S. 376-377.
- WEIDNER, H. (1989): Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Zeitraum 1983 bis 1988: Versuch einer politikwissenschaftlichen Bewertung. WZB Discussion Paper, FS II 89-304, Berlin 1989.
- WEIDNER, H. (1996): Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik: Eine Analyse und Evaluation der Instrumente der japanischen Umweltpolitik. Berlin 1996.
- WELTKOMMISSION FÜR UMWELT UND ENTWICKLUNG (1987): Our common future. Oxford 1987.
- WEY, K.-G. (1982): Umweltpolitik in Deutschland: Kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland seit 1900. Opladen 1982.
- WICKE, L. (1993): Umweltökonomie: eine praxisorientierte Einführung. 4., überarbeitete, erweiterte und aktualisierte Auflage, München 1993.
- WOLF-NIEDERMAIER, A. (1995): Umweltpolitik. In: WEIDENFELD, W. / WESSELS, W. (Hrsg.) (1995): Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration, 4., aktualisierte Auflage, Bonn 1995, S. 314-321.
- ZILLEBEN, H. (1998): Von der Umweltpolitik zur Politik der Nachhaltigkeit. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als Modernisierungsansatz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 48. Jg., 1998, Heft B50, S. 3-10.

In dieser Reihe sind bereits erschienen:

<i>Nummer</i>	<i>Autoren</i>	<i>Titel</i>
01/1996	Günther, T. / White, M. / Günther E. (Hrsg.) Schill, O.	Ökobilanzen als Controllinginstrument
02/1998	Günther, E. (Hrsg.) Salzmann, O.	Revisionäre Zeit- und Geschwindigkeitsbetrachtungen im Dreieck des Sustainable Development
03/2000	Günther, E. / Schill, O. (Hrsg.) Klauke, I.	Kommunales Umweltmanagement: Theoretische Anforderungen und Einordnung vorhandener Ansätze
04/2000	Günther, E. (Hrsg.) Krebs, M.	Aufgaben- und Organisationsstruktur der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland