

### Umweltpolitik - ein lexikalisches Stichwort

Simonis, Udo E.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Simonis, U. E. (2006). *Umweltpolitik - ein lexikalisches Stichwort*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2006-004). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-196656>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Udo E. Simonis

**Umweltpolitik –  
ein lexikalisches Stichwort\***

Best.-Nr. P 2006-004

**Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung (WZB)**

**Juni 2006**

**Beim Präsidenten  
Emeriti Projekte**

\*erscheint in: Dieter Nohlen (Hg.): Kleines Lexikon der Politik. 4. Auflage,  
München: C.H. Beck Verlag, 2006.



# INHALT

---

I. BEGRIFFSFASSUNG UND ENTSTEHUNGSGESCHICHTE	3
II. AKTEURE DER UMWELTPOLITIK	4
III. INSTRUMENTARIUM DER UMWELTPOLITIK	5
IV. MODELLE UMWELTPOLITISCHER STRATEGIEN	8
V. UMWELTPOLITIK IM MEHREBENENSYSTEM	9
LITERATUR	11



## I. BEGRIFFSFASSUNG UND ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

In der wissenschaftlichen Literatur und in verschiedenen Gesetzestexten finden sich mehrere Versuche, den Begriff Umweltpolitik näher und möglichst präzise zu bestimmen. Eine relativ umfassende Definition enthält das erste Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971: „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 und Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen“.

Auch wenn man sich eine weniger anthropozentrische Definition vorstellen könnte, sind gesundheitliche Vorsorge, Schutz der Umweltgüter und Schadensbeseitigung auch heute noch höchst wichtige Ziele, auf die hin Maßnahmen, Instrumente und Institutionen der aktuellen U. ausgerichtet sind. In die Definition aufzunehmen wären aber, nach mehr als der Jahrzehnten praktischer Erfahrung wohl auch der konkrete Politikstil, der ein breites Spektrum von staatlicher Kontrolle, über Marktregulation bis zum kooperativen Umweltmanagement umfasst.

Das Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971, das 1976 überprüft und fortgeschrieben wurde, hatte den Charakter eines Umweltaktionsplans: Über 100 Gesetze und Verordnungen wurden geplant, die meisten von ihnen budgetiert, und das *Verursacherprinzip*, das *Gemeinlastprinzip*, das *Vorsorge- und Kooperationsprinzip* und auch das *Integrationsprinzip* (Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe) wurden propagiert. Auf Bundesebene wurde ein Kabinettsausschuss für Umweltfragen bestellt und Beratungs- und Koordinierungsgremien wurden eingerichtet, wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen (1971), die Umweltministerkonferenz der Länder (1972) und das Umweltbundesamt (1974). Nach der Atomkatastrophe von Tschernobyl (1986) wurde auf Bundesebene ein eigenständiges Umweltministerium geschaffen und kurz vor der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (1992) der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) berufen.

Auf Gesetzesebene wurde die Stärkung der Bundeskompetenz durch entsprechende Änderungen des Grundgesetzes vorangetrieben. So wurde die konkurrierende Gesetzgebung auf die Bereiche Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung und Abfallbeseitigung ausgedehnt. Beginnend

mit dem Benzin-Blei-Gesetz (1971), dem Abfallbeseitigungsgesetz (1972) und dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG, 1994) kam es zum raschen Aufbau eines stark medial (auf die Umweltmedien) ausgerichteten Rechtsinstrumentariums.

In der Amtszeit des zweiten Bundesumweltministers (1987ff.) wurde die BRD zu einem Vorreiter in der U., insbes. mit der Großfeuerungsanlagen-Verordnung (GFA-VO), der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) und, später dann (1996), mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Krw/AbfG). Die seit 1987 durch Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages vorbereitete Klimaschutzpolitik setzte international neue Maßstäbe, mit einem höchst ambitionösen Programm zur Reduzierung der Kohlendioxidemissionen.

Im Koalitionsvertrag der 1998 gebildeten rot-grünen Bundesregierung wurden dann neue Zeichen gesetzt und 2002 bestärkt: Einleitung eines längerfristig angelegten Ausstiegs aus der Atomenergie, Einstieg in die Ökologische Steuerreform, Umsetzung einer Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (sog. Nachhaltigkeitsrat), Inkrafttreten des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG).

## **II. AKTEURE DER UMWELTPOLITIK**

Zentrale Akteure der Umweltpolitik sind die staatlichen Umweltschutzinstitutionen, in Deutschland insbesondere das Bundesumweltministerium (BMU), das Umweltbundesamt (UBA) und das Bundesamt für Naturschutz (BfN). Zusammen mit den übergeordneten EU-Einrichtungen (EU-Parlament; Generaldirektion XI Umwelt), den Landes- und Kommunalbehörden des Umwelt- und Naturschutzes bilden sie ein ausdifferenziertes Mehrebenensystem, das eine große Handlungskapazität aufweist, allerdings auch erhebliche, vertikale wie horizontale Koordinierungsleistungen erfordert.

Bei Naturschutz, Landschaftsplanung und Wasserhaushalt kann der Bund beispielsweise nur Rahmenrichtlinien erlassen, die durch Landesgesetze ausgeführt werden müssen. Die Länder verfügen faktisch über ein Vollzugsmonopol, und die Kommunen besitzen mit ihrer Selbstverwaltungsgarantie eigene umweltrelevante Kompetenzen, insbesondere für die Abfall- und Abwasserentsorgung, die Bauleitpla-

nung und die Energie- und Wasserversorgung, deren Finanzierung überwiegend durch Beiträge und Gebühren erfolgt.

Mit mehr als vier Millionen Mitgliedern repräsentieren die Umweltverbände in Deutschland einen hohen Organisationsgrad des gesellschaftlichen Umweltinteresses, mit entsprechender organisatorischer und publizistischer Kapazität. Mit der Umweltbewegung im weiteren Sinne sind sie zu anerkannt wichtigen umweltpolitischen Akteuren geworden.

Mehr noch als in anderen Industrieländern ist der Umweltschutz in D zu einem beachtlichen Wirtschaftssektor geworden, mit mehr als einer Million direkt oder indirekt Beschäftigten und einem hohen Anteil am Exportvolumen. Die Industrie ist deshalb nicht mehr nur als monolithischer Block von Gegnern des Umweltschutzes zu sehen; für zunehmend größere Teile haben sich ökonomische und ökologische Interessen miteinander vereinbaren lassen. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass es inzwischen mehrere Unternehmensverbände gibt, die sich der ökologischen Modernisierung von Produkten und Techniken verpflichtet fühlen und sich aktiv am öffentlichen Umweltdiskurs beteiligen.

### **III. INSTRUMENTARIUM DER UMWELTPOLITIK**

Zur Durchsetzung einer effektiven Umweltpolitik bedarf es der Auswahl und Anwendung geeigneter Instrumente. Angesichts der Unterschiedlichkeit der Aufgaben (Schadensbeseitigung, Schutz der Umweltgüter, gesundheitliche Vorsorge), der medialen Einsatzbereiche, der divergierenden Akteursinteressen und der Kreativität von Politik, ist das Spektrum möglicher umweltpolitischer Instrumente breit gefächert.

*Gjalt Huppés* und *Udo E. Simonis* (Mitarb.), die hierzu eine systematische Analyse vorgelegt haben, differenzieren nach drei Akteurs-Relationen, sieben Instrumentenmechanismen, sieben Zielobjekten und acht operationalen Ebenen, woraus in der Kombination mehr als ein-tausend Instrumententypen unterschieden werden könnten. Nicht alle Kombinationen sind indes relevant - und die praktische Politik erfordert ohnehin eine reduzierte Komplexität an Instrumenten. Üblich ist daher die Unterteilung in Auflagen und Standards, Steuern und Sonderabgaben, Zertifikate, Verhandlungslösungen und Umwelthaftung.

Unter *Auflagen* beziehungsweise *Standards* versteht man die Vorgabe bestimmter Normen, deren Nicht-Einhaltung zu Sanktionen, vor allem zu Zahlungen an die öffentliche Hand führen kann. Diese Instrumente sind dem Ordnungsrecht zuzurechnen und treten in der Umweltpolitik aller Länder in vielen Varianten auf, insbesondere als Emissions- und Immissionsbeschränkungen oder als Produkt- und Prozessstandards.

*Steuern* und *Sonderabgaben* sind marktorientierte Instrumente, die derzeit wichtigste Alternative zur traditionellen Auflagenpolitik. Mit Steuern oder Sonderabgaben wird für die Nutzung von Umweltressourcen ein Preis vorgegeben beziehungsweise verändert, der das Verhalten der Akteure beeinflussen soll. Während Sonderabgaben zweckgebunden zur Behandlung oder Beseitigung von Umweltschäden eingesetzt werden, unterliegen Steuern im Allgemeinen dem Non-Affektationsprinzip, das heißt, dass ihre Verwendung in keiner Beziehung zu ihrer Erhebung stehen muss; sie können und sollen aber dazu verwendet werden, andere Steuern zu ersetzen. So besteht der Grundgedanke der Ökologischen Steuerreform darin, die Lenkungsfunktion von Sonderabgaben und die Finanzierungsfunktion von Steuern miteinander zu verbinden. Bei der Einführung der „Öko-Steuer“ in Deutschland spielte dabei die Idee der „doppelten Dividende“ eine Rolle: Durch Anhebung der Preise ökologisch problematischer Produkte (wie Benzin und Heizöl) soll einerseits die von ihrer Verwendung ausgehende Umweltbelastung verringert werden, andererseits sollen die damit erzielten Steuereinnahmen dazu verwendet werden, ökonomisch sensible Abgaben (wie die Lohnnebenkosten) zu reduzieren, um so zu mehr Beschäftigung beizutragen.

Der Grundgedanke von *Zertifikaten* besteht darin, ein insgesamt als zulässig angesehenes und vereinbartes Maß an Umweltbelastung für einen bestimmten Bereich (beispielsweise die zulässigen CO<sub>2</sub>-Emissionen eines Landes/eines Unternehmens oder die Menge zusätzlich nutzbarer Flächen in einem bestimmten Zeitraum) vorzugeben und auf handelbare Zertifikate aufzuteilen. Im Gegensatz zu Steuern und Sonderabgaben stellen Zertifikate daher eine Mengelösung dar. Preis- und Mengelösungen sind die beiden idealtypischen Ausprägungen marktwirtschaftlicher Umweltpolitik: Entweder werden die Preise bestimmter Umweltnutzungen festgelegt, und es wird dem Markt überlassen, wie viele Emissionen sich bei solchen Preisen noch rechnen (= *Preislösung*), oder es werden die insgesamt zulässigen Emissionsmengen kontingentiert, und es wird dem Markt überlassen, welche Preise von Umweltnutzungen sich unter diesen Umständen

herausbilden (= *Mengenlösung*). Während in der nationalen Umweltpolitik bisher meist die Preislösung präferiert wurde (in Deutschland beispielsweise die Abwasserabgabe), wird in der internationalen Umweltpolitik, insbesondere in der Klimapolitik, die Mengenlösung (beispielsweise handelbare Emissions-Zertifikate) favorisiert.

Kooperative Instrumente wie *Absprachen* und *Verhandlungen*, insbesondere Branchenabkommen und Verbandslösungen, informales Verwaltungshandeln (etwa im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren), aber auch Mediationsverfahren haben seit den 1990er Jahren an Bedeutung gewonnen. Hinsichtlich solcher Instrumente betonen Verursacher die notwendige Flexibilität der Anpassung an ökologische Erfordernisse und versuchen, ordnungsrechtliche Maßnahmen des Staates durch freiwillige Selbstverpflichtungen zu verzögern oder diese ganz zu verhindern. Hier zeigt sich dann die tatsächliche Stärke von Verursacher einerseits und Umweltbehörde andererseits. Mediationsverfahren werden durch die frühzeitige Beteiligung der von einer umweltpolitischen Maßnahme Betroffenen und mit Hilfe eines unabhängigen Vermittlers als Foren zur Konfliktreduzierung und Entscheidungsfindung parallel zum Verwaltungsverfahren genutzt und können so hinsichtlich der Verbesserung und erfolgreichen Umsetzung beabsichtigter Maßnahmen einen wichtigen Beitrag leisten.

In Anlehnung an die US-amerikanische Praxis, jedoch mit zeitlicher Verzögerung, wurde das *Umwelthaftungsrecht* nach 1990 in Deutschland erneuert und seither weiter verschärft. Grundsätzlich werden zwei Arten von Haftungsregeln unterschieden: Verschuldenshaftung und Gefährdungshaftung. Die gängige Anspruchsgrundlage ist die *Verschuldenshaftung*, nach der der Verursacher Ersatz leisten muss, wenn er einen Schaden vorsätzlich oder fahrlässig verursacht hat. Dies lässt sich so interpretieren, dass es ein bestimmtes Sorgfaltsniveau gibt, das den Verursacher von der Haftung befreit. Demgegenüber muss ein Verursacher im Rahmen der *Gefährdungshaftung* jeden Schaden ersetzen, den er nachweislich verursacht hat. Von dem neuen Haftungsrecht verspricht man sich daher nicht nur die angemessene Entschädigung der Opfer (*Kompensation*), sondern auch die Verhütung von Umweltschäden (*Prävention*) beziehungsweise deren verursachergerechte Anlastung (*Internalisierung externer Effekte*).

#### IV. MODELLE UMWELTPOLITISCHER STRATEGIEN

Lange Zeit war die Umweltpolitik vorrangig auf Abwehr akuter Gefahren und die nachträgliche Beseitigung von Schäden ausgerichtet – und entsprechend medial organisiert. Präventive Umweltpolitik hingegen ist vorrangig auf Verursachungsbereiche bezogen und betrifft daher auch andere Ressorts, insbesondere die energie- und materialintensiven Politikbereiche.

Man kann Nachsorge (*Kuration*) und Vorsorge (*Prävention*) bildlich als ein Kontinuum beziehungsweise eine Leiter möglicher umweltpolitischer Strategien verstehen: Dabei stehen auf der untersten Stufe die Reparatur von Umweltschäden und deren Kompensation. Die zweite Stufe bildet der nachgeschaltete, entsorgende Umweltschutz, der eine umweltschädigende Produktions- und Verbrauchsstruktur mit Zusatzanlagen zu entschärfen sucht (daher auch: *Additiver Umweltschutz*). Erst auf der Stufe der Ökologischen Modernisierung erhält Umweltpolitik eine präventive Dimension, durch Einsatz umweltverträglicher, energie- und materialeffizienter Techniken (daher auch: *Integrierter Umweltschutz*). Die vierte (und letzte?) Stufe der Umweltpolitik ließe sich dann als Ökologischer Strukturwandel definieren, der auf durchgreifende ökologische Erneuerung der gesamten Produktionsstruktur der Wirtschaft, auf einen ökologischen Konsumstil und auf grundsätzliche Vereinbarkeit des ökonomischen und des ökologischen Systems (*Ökologische Strukturanpassung* bzw. *Industrielle Ökologie*) ausgerichtet ist.

Diese Ausformungen präventiver Umweltpolitik lassen sich als notwendige Elemente einer Strategie zukunftsfähiger Entwicklung (*sustainable development*) verstehen, die den Zielen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (*Effizienz*), der gesellschaftlichen Genügsamkeit (*Suffizienz*) und der ökologischen Tragfähigkeit (*Konsistenz*) auf Dauer gleichrangige Bedeutung beimisst, das Spektrum der Instrumente des regulativen, marktlichen und kooperativen Politikstils voll nutzt und das gesellschaftliche Institutionensystem entsprechend umgestaltet.

## V. UMWELTPOLITIK IM MEHREBENENSYSTEM

Im Rahmen der zunehmenden europäischen Integration spielen sich viele Politiken, wenn auch in unterschiedlichem Maße, in einem Mehrebenensystem ab, das von der lokalen über die nationale bis zur transnationalen Ebene reicht. Die Umweltpolitik ist davon nicht unbenommen. Im europäischen Mehrebenensystem ist manchmal die nationale, zunehmend häufiger aber die europäische Ebene (EU-Parlament; EU-Kommission) die treibende Kraft. Die Häufigkeit, mit der einzelne EU-Mitgliedsstaaten von der EU-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Nichteinhaltens von EU-Richtlinien verklagt werden, gilt vielen als Gradmesser der Progressivität europäischer Umweltpolitik

Schon in der so genannten Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 war festgelegt worden, dass der Umweltschutz bei jeglichem Handeln der Gemeinschaft berücksichtigt werden solle. Der Vertrag über die EU stellte dann die Europäische Umweltpolitik auf eine neue rechtliche Grundlage. Angesichts zahlreicher grenzüberschreitender Umweltprobleme, wie Saurer Regen, Meeresverschmutzung und später dann Klimaveränderungen waren seit Anfang der 1970er Jahre eine Reihe entsprechender Richtlinien und Verordnungen, - die beiden Ausprägungen europäischer Politik, - erlassen worden. Seit den 1990er Jahren wurde dieser Politikansatz flexibilisiert, indem neben der verbindlichen Festlegung von Grenzwerten (Auflagen und Standards) vermehrt verfahrensorientierte und marktwirtschaftliche Regelungen diskutiert (z.B. Steuern) bzw. eingeführt (z.B. Zertifikate) wurden.

Höhepunkt dieser Entwicklungen war die Einführung eines europäischen Systems handelbarer Emissionszertifikate zum Schutz des Klimas. Den EU-Mitgliedsstaaten wird hierbei eine gewisse Flexibilität in der Anwendung eingeräumt (Umfang der ausgegebenen Zertifikate; kostenlose Zuweisung oder Versteigerung), die Einhaltung der dazu nationalstaatlich verabschiedeten Gesetze und Allokationspläne wird jedoch von der EU überwacht; weitere Stufen der Fortentwicklung dieses Systems sind vorgesehen.

Auf dem Gebiet der Chemikalienpolitik wird die von den Vereinten Nationen vereinbarte Konvention über die zwölf gefährlichsten bzw. langlebigsten Schadstoffe (so genannte Stockholm Konvention) durch

ein anspruchsvolles Programm ergänzt (REACH), das sich zurzeit in der Beratung befindet und bis zu 30.000 Chemikalien regulieren soll.

Auch die Institutionen der europäischen Umweltpolitik sind gestärkt worden mit Einrichtung der EU-Generaldirektion XI Umwelt und durch Erweiterung der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments (Amsterdamer Vertrag); Umweltverbänden und der Zivilgesellschaft wurden mehr Informations- und Prüfungsrechte eingeräumt. Die Frage der Politikintegration wird dagegen weiterhin strittig diskutiert. Insbesondere stehen Entscheidungen der europäischen Verkehrs-, Energie-, Wirtschafts- und Landwirtschaftspolitik gelegentlich in krassem Widerspruch zu dem, was umweltpolitisch propagiert worden ist. Global gesehen gilt die Umweltpolitik der EU aber weiterhin als Vorreiter, auch wenn sie, wie beispielsweise im Klimaschutz, weit hinter den selbst gesteckten Zielen zurückbleibt.

## LITERATUR

*Altmann, Jörn*: Umweltpolitik, Stuttgart 1997.

*Bartmann, Hermann*: Umweltökonomie - Ökologische Ökonomie, Stuttgart 1996.

*Hartkopf, Günter, Eberhard Bohne*: Umweltpolitik, Bd.1: Grundlagen, Analysen und Perspektiven, Opladen 1983.

*Huppel, Gjalte, Udo E. Simonis* (Collab.): Environmental Policy Instruments in a New Era, Berlin:WZB-Papers.

*Jänicke, Martin, Philip Kunig, Michael Stitzel*: Umweltpolitik. Lern- und Arbeitsbuch, Bonn 1999.

*Knill, Christoph*: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Opladen 2003.

*Mayntz, Renate* (Hg.): Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Stuttgart 1978.

*Müller, Edda*: Innenwelt der Umweltpolitik, Opladen 1986.

*Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)*: Umweltgutachten, Stuttgart 1974 ff.

*Simonis, Udo E.* (Hg.): Basiswissen Umweltpolitik. 2.Auflage, Berlin 1990.

*Simonis, Udo E.* (Hg.): Präventive Umweltpolitik, Frankfurt a.M., New York 1988.

*Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)*: Jahrgutachten, Bonn, Berlin 1993 ff.

*Wurzel, Rüdiger K.W.*: Environmental Policy-Making in Britain, Germany and the European Union, Manchester 2002.

*Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung*: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg, Bonn 1998.