

TEXTE

70/2016

# Dynamiken der Umweltpolitik in Deutschland: Rückschau und Perspektiven

Zwischenbericht



TEXTE 70/2016

Umweltforschungsplan des  
Bundesministeriums für Umwelt,  
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl FKZ 3715 11 1020

## **Dynamiken der Umweltpolitik in Deutschland: Rückschau und Perspektiven**

Klaus Jacob

Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin, Berlin

Franziska Wolff

Öko-Institut, Berlin

Lisa Graaf

Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin, Berlin

Dirk Arne Heyen

Öko-Institut, Berlin

Anna-Lena Guske

Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Juni 2016

# Impressum

**Herausgeber:**

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
info@umweltbundesamt.de  
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de  
 /umweltbundesamt

**Durchführung der Studie:**

Klaus Jacob  
Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin, Berlin  
  
Franziska Wolff  
Öko-Institut, Berlin  
  
Lisa Graaf  
Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin, Berlin  
  
Dirk Arne Heyen,  
Öko-Institut, Berlin  
  
Anna-Lena Guske  
Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin, Berlin

**Abschlussdatum:**

Juni 2016

**Redaktion:**

Anne Klatt, Almut Jering, Dorothee Arenhövel  
I 1.1 Grundsatzfragen, Nachhaltigkeitsstrategien und -szenarien,  
Ressourcenschonung

Publikationen als pdf: <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Oktober 2016

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl FKZ 3715 11 1020 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

## Kurzbeschreibung

Die Analyse der Umweltpolitik der letzten Jahrzehnte zeigt, dass, neben der Bedeutung von Zivilgesellschaft sowie Krisen und Katastrophen, politische Konflikte und politischer Wettbewerb dafür notwendig waren, um umweltpolitischen Neuerungen zum Durchbruch zu verhelfen.

Wettbewerb und Konflikte gab es zwischen:

- ▶ Parteien,
- ▶ Politikebenen im Mehrebenensystem und
- ▶ Politikfeldern (bzw. die Frage nach Politikintegration).

Im Gegensatz zur erfolgreichen Thematisierung und Weiterentwicklung von Umweltpolitik gibt es eine Reihe von Themenfeldern, die zwar von vielen wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren für umweltpolitisch relevant erachtet werden, aber bislang nicht oder nur mit begrenztem Erfolg bearbeitet wurden. Demnach unzureichend umweltpolitisch adressiert sind insbesondere:

- ▶ Konsum und Lebensstile
- ▶ Wirtschaftswachstum
- ▶ Freihandel(spolitik)
- ▶ Etablierte Strukturen und Besitzstände
- ▶ Preise und Mengen von Umweltverbrauch entlang der Wertschöpfungskette
- ▶ Priorisierung von Umweltpolitik.

Ursachen für die mangelnde Adressierung dieser Themen sind spezifische Problemstrukturen, bestimmte Kompetenzverteilungen und grundlegende Institutionen, kulturelle Werte und Normalitätsvorstellungen in unserer Gesellschaft, sowie spezifische Machtkonstellationen zwischen gesellschaftlichen Interessen sind, die dazu führen.

Um die Institutionalisierung von Umweltpolitik auch in diesen Feldern voranzutreiben, erscheint uns eine Politisierung von Umweltpolitik notwendig, die darauf abzielt Legitimation und Akzeptanz für eine Weiterentwicklung von Umweltpolitik zu verbessern und dafür Möglichkeitsfenster zu schaffen und zu nutzen.

## Abstract

The analysis of environmental policy of the last decades demonstrates that, besides the importance of civil society as well as of crises and disasters, political conflicts and political competition were necessary to help environmental policy innovations to breakthrough. Competition and conflicts arose between:

- ▶ Parties,
- ▶ Political-administrative levels in the multilevel system and
- ▶ Policy domains (or the issue of policy integration).

In contrast to the successful agenda setting and development of environmental policy, there are a number of topics that have so far not been addressed or with only limited success, although they are considered very relevant for the environment by many scientific and civil society actors. Not sufficiently addressed by environmental policy, in this perspective, are in particular:

- ▶ Consumption and lifestyles
- ▶ Economic growth
- ▶ Free trade (policy)
- ▶ Established structures and vested interests
- ▶ Prices and quantity of environmental consumption throughout the value chain
- ▶ Prioritization of environmental policy.

Causes for the failure to address these issues are specific problem structures, distribution of competences and basic institutions, cultural values and notions of normality in our society, as well as specific constellations of power between societal interests.

To promote the institutionalization of environmental policy in these fields, we suggest a politicization of environmental policy that aims to improve legitimacy and acceptance for the further development of environmental policy and to create and use windows of opportunity.

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Zusammenfassung .....                                                                                   | 3  |
| Summary .....                                                                                           | 7  |
| 1 Einleitung .....                                                                                      | 10 |
| 2 Erfolgsfaktoren und ihre Grenzen für die Thematisierung und Weiterentwicklung von Umweltpolitik ..... | 11 |
| 2.1 Umweltpolitik im Parteienwettbewerb .....                                                           | 11 |
| 2.2 Umweltpolitik im Wettbewerb zwischen Politikebenen (Mehrebenensystem) .....                         | 13 |
| 2.3 Umweltpolitik im Wettbewerb zwischen Politikfeldern .....                                           | 16 |
| 2.4 Umweltpolitik und Zivilgesellschaft .....                                                           | 18 |
| 2.5 Umweltpolitik nach Krisen und Katastrophen .....                                                    | 20 |
| 3 Vernachlässigte Themenfelder und Gründe der Vernachlässigung .....                                    | 22 |
| 3.1 Konsum und Lebensstile .....                                                                        | 23 |
| 3.1.1 Umweltpolitische Relevanz .....                                                                   | 23 |
| 3.1.2 Status quo .....                                                                                  | 23 |
| 3.1.3 Erklärungsansätze .....                                                                           | 23 |
| 3.2 Wirtschaftswachstum .....                                                                           | 24 |
| 3.2.1 Umweltpolitische Relevanz .....                                                                   | 24 |
| 3.2.2 Status quo .....                                                                                  | 25 |
| 3.2.3 Erklärungsansätze .....                                                                           | 25 |
| 3.3 Freihandel .....                                                                                    | 26 |
| 3.3.1 Umweltpolitische Relevanz .....                                                                   | 26 |
| 3.3.2 Status Quo .....                                                                                  | 27 |
| 3.3.3 Erklärungsansätze .....                                                                           | 27 |
| 3.4 Etablierte Strukturen & Besitzstände .....                                                          | 29 |
| 3.4.1 Umweltpolitische Relevanz .....                                                                   | 29 |
| 3.4.2 Status quo .....                                                                                  | 29 |
| 3.4.3 Erklärungsansätze .....                                                                           | 30 |
| 3.5 Preise und Mengen von Umweltverbrauch entlang der gesamten Wertschöpfungskette .....                | 31 |
| 3.5.1 Umweltpolitische Relevanz .....                                                                   | 31 |
| 3.5.2 Status Quo .....                                                                                  | 31 |

|       |                                                                        |    |
|-------|------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.5.3 | Erklärungsansätze .....                                                | 32 |
| 3.6   | Priorisierung von Umweltpolitik.....                                   | 34 |
| 3.6.1 | Umweltpolitische Relevanz .....                                        | 34 |
| 3.6.2 | Status Quo .....                                                       | 34 |
| 3.6.3 | Erklärungsansätze .....                                                | 34 |
| 4     | Ausblick .....                                                         | 34 |
| 4.1   | Legitimation und Akzeptanz von Umweltpolitik verbessern .....          | 35 |
| 4.2   | Gelegenheitsfenster für Umweltpolitik nutzen bzw. aktiv schaffen ..... | 36 |
| 5     | Literatur.....                                                         | 38 |



## **Zusammenfassung**

Umweltpolitik in Deutschland ist einerseits Gegenstand dynamischer Weiterentwicklung. Andererseits bleiben einige Herausforderungen ungelöst und werden nicht hinreichend adressiert. Für beides, dynamische Entwicklung und vernachlässigte Felder gibt es Gründe, die wir in diesem Diskussionspapier als Thesen formulieren und näher erläutern. Im Folgenden sind die Thesen des Papiers kurz zusammengefasst.

### **A) Erfolgsfaktoren und ihre Grenzen für die Thematisierung und Weiterentwicklung von Umweltpolitik**

#### **These 1 Umweltpolitik im Parteienwettbewerb:**

Umweltpolitik wird insbesondere dann weiterentwickelt, wenn Parteien diese zum Gegenstand ihres Wettbewerbs machen. Parteien stellen in ihren Wahlprogrammen und im Wahlkampf immer wieder umweltbezogene Problemdeutungen und Lösungsansätze zentral, um sich damit zu profilieren und Wählerstimmen zu gewinnen, selbst wenn damit politische Risiken verbunden sind.

#### **These 2 Umweltpolitik im Mainstream der Parteiprogramme:**

Umweltthemen haben Eingang in die Programme aller Parteien gefunden. Sie werden dabei in die jeweiligen parteipolitischen Weltsichten integriert. Dies trägt dazu bei, dass die gesellschaftliche Akzeptanz für Umweltpolitik insgesamt wächst. Zugleich aber besteht das Risiko, dass Umweltthemen an Bedeutung im Parteienwettbewerb verlieren, wenn andere Themen geeigneter erscheinen, die jeweiligen Positionen zu vermitteln.

#### **These 3 Nationale Umweltpolitik und internationale Prozesse:**

Die Legitimation und damit Weiterentwicklung nationaler Umweltpolitik profitiert spätestens seit der Rio-Konferenz 1992 von dem Verweis auf globale Problemlagen und internationale Prozesse.

#### **These 4 Umweltpolitik und Exportchancen:**

Auch die Vorreiterrolle Deutschlands im Bereich der Umwelttechnologien und die damit einhergehenden Exportchancen haben über längere Zeit Dynamik in die Umweltpolitik gebracht. Allerdings werden weder die sich aus den internationalen Prozessen ergebenden außenpolitischen Handlungschancen (insbesondere auch solche jenseits völkerrechtlich verbindlicher Abkommen) noch die nach wie vor gegebenen Vorteile aus einer umwelttechnologischen Vorreiterrolle systematisch genutzt.

#### **These 5 Umweltpolitische Impulse aus Europa:**

Die Verfasstheit und Organisationsstruktur europäischer Institutionen ist grundsätzlich günstig für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik. Die europäische Ebene war vielfach nützlich, um umweltpolitische Innovationen zu entwickeln und zu verbreiten, die auf nationaler Ebene zum Scheitern verurteilt gewesen wären.

#### **These 6 Umweltpolitik im föderalen System:**

Die Ebenen des bundesdeutschen Föderalismus können kaum zur Weiterentwicklung von Umweltpolitik genutzt werden. Insbesondere die Integration von Umweltanliegen in relevante Politikfelder gelingt nicht, wenn die Zuständigkeit zwischen den Ebenen verteilt ist. Zu beobachten sind allerdings ein horizontaler Wettbewerb und Diffusion zwischen den Gebietskörperschaften auch jenseits parteipolitischer Prägungen.

#### **These 7 Umweltpolitikintegration in den Ressorts:**

Umweltanliegen wurden erfolgreich in andere Politikfelder integriert, wenn sie zur „Chef- bzw. Chefinnensache“ erklärt wurden. Die Integration gelingt ebenfalls, insoweit sich das Thema in das Zielsystem

anderer Ressorts integrieren lässt und zu deren Legitimation beiträgt – sie ist aber vielfach nicht dauerhaft.

#### **These 8 Wissensbasis und Beteiligung als Legitimationsquellen:**

Transparente Wissensbasierung und neue Formen der Beteiligung sind wichtige Legitimationsquellen für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik, auch entgegen sektoraler Interessen. Diese Potentiale werden in Deutschland nicht systematisch ausgeschöpft.

#### **These 9 Zivilgesellschaftlicher Protest als Treiber von Umweltpolitik:**

Die Zivilgesellschaft als kritische Bürgerbewegung hat mittels Protesten immer wieder die unzureichende oder ausbleibende Umweltpolitik kritisiert und damit Impulse zur Weiterentwicklung gegeben.

#### **These 10 Zivilgesellschaft als Lobbyisten der Umweltpolitik:**

Die Zivilgesellschaft und umweltorientierte Wirtschaftsverbände betreiben andererseits in Form organisierter Interessengruppen auch klassische Lobbyarbeit und bieten eigene Lösungen im Umgang mit umweltpolitischen Problemen an.

#### **These 11 Krisen und Katastrophen als Möglichkeitsfenster:**

Krisen und Katastrophen bieten Möglichkeitsfenster für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik – insbesondere, wenn sie auf vorher vorhandenen Deutungen aufbauen und existierenden Problemlösungsvorschlägen zusätzliche Legitimation verschaffen. Das Wissen um krisenhafte Entwicklungen und mögliche Katastrophen wird in Deutschland jedoch nicht systematisch, sondern überwiegend ad-hoc für die Legitimation und Weiterentwicklung von Umweltpolitik genutzt.

### **B) Vernachlässigte Themenfelder und Gründe der Vernachlässigung**

Im Gegensatz zur erfolgreichen Thematisierung und Weiterentwicklung von Umweltpolitik gibt es auch eine Reihe von Themenfeldern, die von vielen wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren für umweltpolitisch relevant erachtet werden, aber bislang politisch nicht bzw. nur in Ausnahmefällen oder mit begrenztem Erfolg bearbeitet wurden. Dies sind insbesondere:

- ▶ Konsum und Lebensstile
- ▶ Wirtschaftswachstum
- ▶ Freihandel(spolitik)
- ▶ Etablierte Strukturen und Besitzstände
- ▶ Preise und Mengen von Umweltverbrauch entlang der Wertschöpfungskette
- ▶ Priorisierung von Umweltpolitik.

#### **These 12 Unpopuläre Einschränkungen von Konsumweisen:**

Die Ökologisierung von Konsumweisen erfordert häufig kurzfristige individuelle Beschränkungen, bringt aber einen langfristigen, oft auch extraterritorialen (Umwelt-) Nutzen. Dies trifft in einer von individuellem, kurzfristigen Nützlichkeits- und Statusdenken geprägten „Konsum-Gesellschaft“ auf Widerstände. Staatliche Eingriffe in Konsumententscheidungen gelten zudem oft als illegitim und verfassungsrechtlich problematisch und werden im Parteienwettbewerb entsprechend scharf kritisiert.

#### **These 13 Gesellschaftliche Abhängigkeiten vom Wirtschaftswachstum:**

Wirtschaftswachstum erleichtert den Erfolg von Unternehmen und die Sicherung von Arbeitsplätzen sowie die Finanzierung öffentlicher Haushalte, sozialpolitischer Maßnahmen und der sozialen Siche-

runssysteme durch Abschöpfung der Produktivitätsgewinne. Entsprechend stoßen wachstumseinschränkende Maßnahmen sowohl auf starken Widerstand von Wirtschaftsvertretern als auch von den meisten politischen Akteuren.

#### **These 14 Wachstum als emotionsbeladenes Narrativ:**

Jenseits sachlicher Argumente ist „Wachstum“ zum emotionsbeladenen Narrativ geworden, das das individuelle, gesellschaftliche und politische Denken prägt.

#### **These 15 Mangelnde Umweltintegration in der Handelspolitik:**

Eine ökologischere Ausgestaltung internationaler Handelsverträge wird dadurch erschwert, dass handelspolitische Politikformulierung überdurchschnittlich intransparent und von der Öffentlichkeit abgeschottet ist. Zudem wird Wirtschaftsinteressen ein vorrangiger Zugang zu den entsprechenden Prozessen gewährt. Dadurch lassen sich Umweltinteressen verhältnismäßig schlecht einbringen.

#### **These 16 *Regulatory chill* als Folge internationalen Handelsrechts:**

Auf nationaler und europäischer Ebene unterbleiben immer wieder umweltpolitische Maßnahmen wegen befürchteter Konflikte mit internationalem Handelsrecht, das die Regulationsautonomie von Nationalstaaten typischerweise über den Schutz globaler Gemeinschaftsgüter oder den Umweltschutz im Exportland stellt.

#### **These 17 Wirtschaftliche Bedeutung etablierter Strukturen:**

Maßnahmen in Richtung eines radikalen Strukturwandels besonders umweltbelastender Sektoren führen zu Sorgen um den Fortbestand betroffener Unternehmen und damit zum Widerstand organisierter Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Interessen. Diese Interessen werden auch (partiell) politisch und durch andere Regierungsressorts vertreten. Hinzu kommt teilweise eine hohe wirtschaftliche Bedeutung der Branchen für einzelne Regionen und damit zusätzliche Bemühungen regionaler Politikerinnen und Politiker, den Status quo zu bewahren.

#### **These 18 Zögerliche Nutzung verfassungsrechtlicher Spielräume bei Eigentumseingriffen:**

Umweltpolitik nutzt die bestehenden verfassungsrechtlichen Spielräume bislang zu selten, um Besitzstände wie Bestandsanlagen oder Altbauten zu regulieren. Dahinter steht eine Zögerlichkeit, die Sozialpflichtigkeit von Eigentum umweltpolitisch zu interpretieren. Sie resultiert aus der Unpopularität solcher Maßnahmen im politischen Prozess.

#### **These 19 Widerstand bei preisbasierten Instrumenten:**

Eine Verteuerung von Emissionen oder Ressourcennutzung durch Anreizinstrumente stand lange im Widerspruch zu einer ordnungsrechtlich fokussierten Regulierungskultur und insbesondere Verschmutzungsrechte wurden von Umweltverbänden als „Umweltzerstörung legitimierend“ kritisiert. Widerstand aus der Wirtschaft gegen eine Verteuerung von Umwelt- und Ressourcenverbrauch war v.a. dann schlagkräftig, wenn sie im Parteienwettbewerb gestützt wurde oder wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer am selben Strang zogen.

#### **These 20 Widerstand bei absoluten Obergrenzen:**

Absolute Verbrauchsobergrenzen für natürliche Ressourcen (Rohstoffe, Fläche etc.) sind zum einen dann schwer durchsetzbar, wenn deren Notwendigkeit bezweifelt wird und zum anderen, wenn an den Ressourcen Eigentumsrechte existieren.

### **These 21 Verteidigung institutioneller Zuständigkeiten:**

Institutionelle Zuständigkeiten für bestimmte Sektoren und Politikbereiche werden erfolgreich gegen Versuche der Umweltpolitikintegration verteidigt. Vielfach sind diese auch grundgesetzlich abgesichert (Ressortprinzip, Föderalismus).

Als Schlüssel für Fortschritte auch in diesen, bisher nicht oder nicht ausreichend adressierten Feldern erscheinen uns eine Politisierung mit dem Ziel, Akzeptanz und Legitimation von Umweltpolitik zu verbessern. Dies kann insbesondere durch eine sozial robuste Wissensbasis, das Herausstellen von Co-Benefits, die Offenlegung der normativen Grundlagen, eine Vereinfachung der Kommunikation und die Nutzung gesellschaftlicher Trends und sozialer Innovationen sein. Weiterhin kann Umweltpolitik Gelegenheitsfenster aktiv schaffen und nutzen, sei es durch das Erproben von Alternativen, die Entwicklung alternativer Leitbilder, die Schaffung von Unterstützerkreisen, die Reklamation von Zuständigkeiten, ggf. auch die grundrechtliche Absicherung von Umweltstandards.

## Summary

Environmental policy in Germany is subject to a dynamic development and at the same time a number of challenges remain unresolved and are not adequately addressed. For both, dynamic development and neglected fields, there are reasons that we formulated as theses in this discussion paper. Below, the theses are summarized; their derivation and further details are set out in the paper.

### **A) Success factors and their limits for the agenda setting and development of environmental policy**

#### **Thesis 1 Environmental policy in party competition:**

Environmental policy is particularly advanced when parties make them the subject of their competition. Parties put repeatedly environmental problem interpretations and solutions centrally in their manifestos and election campaigns in order to distinguish themselves and to win votes, even if it entails political risks.

#### **Thesis 2 Environmental policy in the mainstream of the party manifestos:**

Environmental issues have been included in the programs of all parties. They are integrated into the respective worldviews of the parties. This contributes to a growing social acceptance of environmental policy as a whole. At the same time, there is a risk that environmental issues become less important in the party competition if other issues are more suitable to convey the respective positions.

#### **Thesis 3 National environmental policy and international processes:**

The legitimacy and thus further development of national environmental policy benefit at least since the Rio Conference in 1992 from the reference to global problems and international processes.

#### **Thesis 4 Environmental policy and export opportunities:**

Germany's pioneering role in the field of environmental technologies and the associated export opportunities have brought longer-term dynamics in the environmental policy. However, neither political opportunities resulting from international processes (especially those beyond internationally binding agreements) nor the leadership in environmental technology are used systematically.

#### **Thesis 5 Environmental policy impulses from Europe:**

The constitution and organizational structure of the European institutions is in principle favorable for further development of environmental policy. The European level is often useful to develop and spread environmental innovations that would have met resistance at the national level.

#### **Thesis 6 Environmental policy in the federal system:**

The levels of German federalism can hardly be used for further development of environmental policy. In particular, the integration of environmental concerns into relevant policy fields fails if responsibilities are distributed across levels. However, one can observe a horizontal competition and diffusion between the territorial entities beyond partisan imprints.

#### **Thesis 7 Environmental policy integration:**

Environmental concerns have been successfully integrated into other policy domains if they have been declared top (chancellor's) priorities. The integration also succeeds if the issue can be integrated into the target system of other ministries and contributes to their legitimacy – but often, this is not permanent.

#### **Thesis 8 Knowledge base and participation as sources of legitimacy:**

A transparent knowledge base and novel forms of participation are important sources of legitimacy for further development of environmental policy, even against sectoral interests. These potentials are, however, not systematically exploited in Germany.

### **Thesis 9 Civil society protests as a driver of environmental policy:**

The civil society as critical citizens' movement has repeatedly criticized the inadequate or absent environmental policies by protests, thus giving impetus for further development.

### **Thesis 10 Civil society as lobbyists of environmental policy:**

Civil society and environment-oriented business associations on the other hand also operate classic lobbying in the form of organized interest groups and offer their own solutions for dealing with environmental problems.

### **Thesis 11 Crises and disasters as windows of opportunity:**

Crises and disasters offer windows of opportunity for the development of environmental policy, in particular when they build on pre-existing interpretations and give existing problem-solving proposals additional legitimacy. Knowledge of critical developments and potential disasters is in Germany not systematically gathered, but mostly ad hoc used for the legitimacy and development of environmental policy.

## **B) Neglected topics and reasons of neglect**

In contrast to the successful agenda setting and development of environmental policy there is also a number of topics that are considered by many scientific and civil society actors as relevant for the environment, but have so far not been addressed politically or only with limited success. These are in particular:

- ▶ consumption and lifestyles
- ▶ economic growth
- ▶ free trade
- ▶ established structures and vested interests
- ▶ pricing and quantity of environmental consumption throughout the value chain
- ▶ prioritization of environmental policy.

### **Thesis 12 Unpopular restrictions of consumption:**

The greening of consumption patterns often requires short-term individual restrictions, but it brings long-term, often extraterritorial (environmental) benefits. This meets with resistance in a "consumer society" focused on individuality, short-term-utility and status considerations. State interventions in consumer decisions are also often considered illegitimate, constitutionally problematic and are criticized sharply in party competition.

### **Thesis 13 Dependency of society on economic growth:**

Economic growth facilitates the success of businesses, the safeguarding of jobs and the financing of public budgets, social policies and social security systems through levy of productivity gains. Accordingly, growth restrictive measures encounter with strong resistance from the business community as well as by most political actors.

### **Thesis 14 Growth as emotionally charged narrative:**

Beyond factual arguments, "growth" has evolved as an emotionally charged narrative that shapes the individual, societal and political thinking.

### **Thesis 15 Missing environmental integration in trade policy:**

The integration of environmental concerns in trade agreements is particular difficult because of the agreements' opaque policy formulation. In addition, economic interests are granted priority access to the relevant processes. Thus environmental interests are poorly represented.

### **Thesis 16 Regulatory chill as a result of international trade law:**

At national and European level, environmental policies remain repeatedly undone because of suspected conflicts with international trade law, which typically favors the regulatory autonomy of nation-states over the protection of the global commons or the environment in the exporting country.

### **Thesis 17 Economic importance of established structures:**

Measures towards a radical structural change particularly in polluting sectors lead to concerns about the continued existence of companies and thus the resistance of organized employers and unions. These interests are also represented by political parties and some government departments. Moreover, these sectors are partially of a high economic importance for individual regions and regional politicians endeavor to preserve the status quo.

### **Thesis 18 Hesitant application of constitutional leeway in private properties:**

Environmental policy uses the existing constitutional leeway far too rare to regulate existing installations or buildings. Behind this is a reluctance to interpret the social obligation norm constitutionally imposed on property in a way that includes environmental responsibility. It results from the unpopularity of such measures in the political process.

### **Thesis 19 Resistance against environmental policy by price based instruments:**

An increase in the price of emissions or resource use through incentives long stood in opposition to a administrative culture focused on regulatory law. Particularly pollution rights were criticized by environmental groups for "legitimizing environmental degradation". Resistance of the economy to a rise in price of environmental and resource consumption was powerful if it was supported in party competition or if employers and employees worked in concert.

### **Thesis 20 Resistance against absolute caps:**

Absolute consumption limits for natural resources (raw materials, surface, etc.) are difficult to enforce if the need for limitation is questioned and, secondly, if there are property rights of resources.

### **Thesis 21 Defense of institutional responsibilities:**

Institutional responsibilities for certain sectors and policies are successfully defended against attempts of environmental policy integration. In many cases, responsibilities are also protected constitutionally (departmental principle, federalism).

A key to progress in these fields seem politicization with the goal of improving acceptance and legitimacy of environmental policies. This could be reached by a robust knowledge base, an emphasis on co-benefits, transparency on the normative bases, simplification of communication and the use of societal trends and social innovation. Furthermore, environmental policy windows of opportunity must be actively created and used, be it through the testing of alternatives, the development of alternative visions, the creation of supporting actor networks, the claim of responsibilities, and possibly also the constitutional protection of environmental standards.



## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Umweltpolitik in Deutschland ist ein Politikfeld, das wie kaum ein anderes durch ein hohes Maß an Veränderung geprägt ist, was das Aufgabenspektrum angeht, die Einführung neuer Instrumente oder die Ausdifferenzierung der Akteurslandschaft. Die Entwicklung des Politikfeldes war auch jeweils mit unterschiedlichen Begründungen und Leitideen verbunden. Während es in der Frühphase von Umweltpolitik vor allem um die Reduktion von schädlichen Emissionen, von Abfällen oder von Risiken aus dem Betrieb von Industrieanlagen oder aus der Verwendung von Chemikalien ging, stand schon bald auch die Rahmensetzung für die Art und Weise des Wirtschaftens in den anderen Politikfeldern auf der Agenda: Die Erfordernisse des Umweltschutzes sollten in den verschiedenen Politikfeldern integriert werden (Jacob und Volkery 2007; Jänicke 2007; Jordan und Lenschow 2008). Zur Legitimation von Umweltpolitik gehörte auch die Befassung mit Kosten und ökonomischen Nutzen von Umweltpolitik oder ihren Beschäftigungswirkungen. Zudem hatte Umweltpolitik schon früh eine internationale Dimension (etwa die Weltumweltkonferenz von Stockholm 1972, der Weltgipfel von Rio 1992 etc.) und wurde in diesem Kontext spätestens seit den 1980er Jahren auch europäisiert (u.a. Radkau 2011; Uekötter 2015). Davon gingen jeweils wiederum Impulse für ihre Weiterentwicklung hierzulande aus. Im Ergebnis dieser vielfältigen Entwicklungen wird von einem „erwachsen gewordenen Politikfeld“ (Jacob und Jörgens 2011) gesprochen: Es gibt kaum ein Umweltmedium, Emissionsarten, Typen natürlicher Ressourcen, Produkte oder Prozesse, die nicht in der einen oder anderen Form Gegenstand von Umweltpolitik oder -regulierung geworden sind.

Trotz dieser stetigen Weiterentwicklung von Umweltpolitik gibt es Anlass zur Ernüchterung: Ungeachtet ihrer kontinuierlichen Ausweitung wurde für viele maßgebliche Umweltprobleme noch keine Lösung bzw. kein passender Umgang gefunden (seien es Klimawandel und Anpassung an denselben, Verlust der biologischen Vielfalt, die stetige Ausweitung von Siedlungs- und Verkehrsflächen, Gesundheitsgefahren aus Emissionen, der Verbrauch an Ressourcen, etc.). Diese ungenügenden Problemlösungsstrategien werden von nicht-nachhaltigen Produktions- und Konsumweisen, insbesondere in Industrieländern wie Deutschland, angetrieben. Unser ökologischer Fußabdruck, nicht nur im Inland, sondern über importierte Güter auch im Ausland, überschreitet die planetaren Grenzen (Rockström u. a. 2009; Steffen u. a. 2015)

In Anbetracht dieser ungelösten Probleme fragen wir im Folgenden nach den Anlässen und Ursachen für Erfolge und Rückschläge, Tatendrang und Nicht-Handeln – kurz: nach den Dynamiken – in der Umweltpolitik. Offenkundig ist, dass es weiterer Entwicklungsschübe bedarf, um die genannten Probleme rechtzeitig und wirksam zu adressieren. Überwiegend wird Umweltpolitik jedoch als Fachpolitik verwaltet: Anliegen des Naturschutzes, der Abfallwirtschaft, Anlagenzulassung, Emissionsnormen, usw. gelangen, wenn überhaupt nur ausnahmsweise auf die allgemeine politische Tagesordnung. Allenfalls Fragen des Klimaschutzes und der Energiewende stellen eine Ausnahme dar. Woran also liegt es, dass bestimmte Umweltfragen politisch angegangen bzw. erfolgreich gelöst werden, andere aber nicht? Was erklärt eine verlangsamte Dynamik der Umweltpolitik oder „blinde Flecken“ in der Umweltgesetzgebung?

<sup>1</sup> Das vorliegende Papier wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens „Umweltpolitik im 21. Jahrhundert – Ansätze zur Bewältigung neuartiger Herausforderungen“ erarbeitet. Das Vorhaben wird vom Umweltbundesamt gefördert (FKZ 3715 11 102 0). Die im Papier vertretenen Positionen sind allein die der Autorinnen und Autoren.

Wir danken für kritische Kommentare von: Almut Jering, Anne Klatt, Dorothee Arenhövel und Daniel Constein (UBA), Clara Brandi, Bettina Brohmann, Rainer Grieshammer, Simon Meisch, Thomas Potthast, Michael Pregernig, Carmen Richerzhagen (Projektteam) und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Colloquiums „Dynamiken der Umweltpolitik“, das am 15.2.2016 im BMUB stattfand.



Wir gehen davon aus, dass Politisierung eine zentrale Rolle für Innovationsschübe in der Umweltpolitik spielt(e). Dabei verstehen wir unter Politisierung das Aufgreifen und Priorisieren umweltpolitischer Anliegen in der allgemeinen politischen Tagesordnung von Parlament, Parteien und ihrem Spitzenpersonal sowie in den Massenmedien. Durch die Aufmerksamkeit der politischen Spitzen kommen umweltpolitische Lösungsvorschläge auf die Agenda, werden debattiert und idealerweise (nicht zwangsläufig) umgesetzt. Durch ihre Politisierung werden die Vorschläge über die fachliche Debatte hinaus Teil des politischen, ggf. sogar des breiteren gesellschaftlichen Diskurses.

Es geht uns im Folgenden um die Analyse der Ursachen für das Aufgreifen (oder Ausblenden) von umweltpolitischen Fragestellungen auf der allgemeinen politischen Tagesordnung sowie ihrer damit einhergehenden dynamischen Weiterentwicklung.

Wir verdichten unsere Beobachtungen und Überlegungen aus Literatur und Praxis als Thesen, weil sich im Rahmen dieses Papiers eine datenbasierte Validierung kaum durchführen ließe. Die Thesen sollen vor allem als Diskussionsanlass genutzt werden, um aus unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungshintergründen danach zu fragen, welche Prozesse, Diskurselemente und Konstellationen für die notwendige Weiterentwicklung von Umweltpolitik genutzt oder geschaffen werden können.

## 2 Erfolgsfaktoren und ihre Grenzen für die Thematisierung und Weiterentwicklung von Umweltpolitik

Es gibt verschiedene, mehr oder weniger empirisch abgesicherte und theoretisch kohärente Hypothesen über die Bedingungen der (Weiter-)Entwicklung von Umweltpolitik: Proteste von Bürgerinnen und Bürgern (z.B. Roose 2006), das Vorhandensein institutioneller Kapazitäten, günstiger ökonomischer Rahmenbedingungen und die Wissensbasis für die Lösung von Problemen (Jänicke 1997) oder von kapazitätsabhängiger Wahrnehmung der Handlungsrelevanz (von Prittwitz 1990), Katastrophen wie die Reaktorunglücke von Tschernobyl oder Fukushima usw. (Kuckartz 1999). Gemeinsam ist diesen Hypothesen, dass sie Momente thematisieren, in denen es für politische Akteure attraktiv war, bestimmte umweltpolitische Themen aufzugreifen – sei es, weil damit Wählerstimmen gewonnen werden oder weil das Umweltressort durch umweltpolitische Aktivitäten Zuständigkeiten aus anderen Politikbereichen für sich reklamieren kann. Die Dynamik der Umweltpolitik entsteht aus dieser Perspektive aus verschiedenen Formen des politischen Wettbewerbs zwischen Parteien, Ressorts oder politisch-administrativen Ebenen. Entsprechend lautet unsere Grundthese: politische Konflikte und politischer Wettbewerb sind notwendig dafür, dass fachpolitische Vorschläge auf die allgemeine politische Tagesordnung kommen und letztlich zu umweltpolitischen Neuerungen führen.

### 2.1 Umweltpolitik im Parteienwettbewerb

Politische Parteien haben im politischen System Deutschlands u.a. die Funktion, gesellschaftliche Interessen bzw. Konflikte zu erkennen, diese zu bündeln und Politiken für ihre Lösung zu entwickeln. Die politischen Parteien werben in der Öffentlichkeit für ihre Vorschläge und versuchen in Parlamenten und der Regierung, diese Konzepte in praktische Politik umzusetzen. Sie orientieren sich in ihrer Programmatik traditionell an den gesellschaftlichen Konfliktlinien (vgl. Cleavage-Theorie, Lipset und Rokkan 1967). Die Konflikte zwischen Arbeit und Kapital, Stadt und Land, Kirche und Staat, Zentrum und Peripherie oder materialistischen und postmaterialistischen Vorstellungen gesellschaftlicher Wohlfahrt spiegeln zentrale Interessen- und Wertkonflikte der Gesellschaft. Entsprechend ihrer Positionierung in diesen Konflikten haben Parteien unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Positionierung von Themen auf der politischen Tagesordnung. Die Themen sind in unterschiedlichem Maße geeignet, um die Deutungen von Problemursachen und die jeweiligen Lösungskonzepte zu vertreten.

Themen der Umweltpolitik werden vor diesem Hintergrund von Parteien in unterschiedlicher Weise aufgegriffen, bearbeitet und genutzt. Der Wettbewerb zwischen Parteien hat maßgeblich zur Weiter-

entwicklung in der Umweltpolitik beigetragen, indem umweltpolitische Themen in den Parteiprogrammen thematisiert oder von den Parteispitzen zur Profilierung und Abgrenzung genutzt wurden. Allerdings ist die Thematisierung von Umweltpolitik durch Parteien durch unterschiedliche Motive und Erwartungen geprägt.

#### These 1:

Umweltpolitik wird insbesondere dann weiterentwickelt, wenn Parteien diese zum Gegenstand ihres Wettbewerbs machen. Parteien stellen in ihren Wahlprogrammen und im Wahlkampf immer wieder umweltbezogene Problemdeutungen und Lösungsansätze zentral, um sich damit zu profilieren und Wählerstimmen zu gewinnen, selbst wenn damit politische Risiken verbunden sind.

Die Gründung und Etablierung der Grünen seit 1980 ist ein Beleg für die Profilierung und Abgrenzung einer Partei anhand des Umweltthemas. Gemeinsam mit den weiteren Themen (Friedens-, Frauenbewegung usw.) ist der Umweltschutz Teil einer vergleichsweise neuartigen gesellschaftlichen Konfliktlinie zwischen materialistischen und postmaterialistischen Werten geworden (Inglehart 1977).

Doch bereits vor Gründung der Grünen zeigt sich, dass Umweltthemen von Parteien zentral gestellt wurden und diese im Kampf um Wählerstimmen genutzt wurden. So setzte sich beispielsweise die SPD in den 1960er Jahren mit dem Slogan „Blauer Himmel über der Ruhr“ für eine anspruchsvolle und umfassende Umweltpolitik ein (Malunat 1987); im Wahlkampf 1969 nutzten sowohl die FDP als auch die SPD Fragen des Umweltschutzes zur Profilierung (Böcher und Töller 2012). Dies mündete 1971 in das erste Umweltprogramm der Regierung, 1974 in die Gründung des Umweltbundesamts sowie in die Verabschiedung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Malunat 1987).

Auch 1998 wurde das Thema durch die erste rot-grüne Regierung auf Bundesebene in deren Koalitionsvertrag als zentrales Regierungsvorhaben gestellt, wobei beide Partner Kompetenzen für sich reklamierten. Prioritäre Handlungsfelder wurden der Atomausstieg, die Verabschiedung des Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG), die Ökosteuerreform und später die Einleitung der Agrarwende (Böcher und Töller 2012; Jänicke 2006).

Mit der Zentralstellung von Umweltfragen sind auch politische Risiken verbunden: Die Debatten zu 5 DM/Liter Benzin, zum Veggi-Day in öffentlichen Kantinen, zu Ökosteuer, zu Atomausstieg oder zu Dosenpfand zeigen, dass damit politische Gegner mobilisiert werden, die sich wiederum erfolgreich unter Verweis auf Kosten- oder Verteilungsfragen profilieren können oder indem die Legitimität staatlicher Eingriffe in Frage gestellt wird.

#### These 2:

Umweltthemen haben Eingang in die Programme aller Parteien gefunden. Sie werden dabei in die jeweiligen parteipolitischen Weltansichten integriert. Dies trägt dazu bei, dass die gesellschaftliche Akzeptanz für Umweltpolitik insgesamt wächst. Zugleich aber besteht das Risiko, dass Umweltthemen an Bedeutung im Parteienwettbewerb verlieren, wenn andere Themen geeigneter erscheinen, die jeweiligen Positionen zu vermitteln.

In Reaktion auf das wachsende Umweltbewusstsein bzw. das Anwachsen relevanter Wählergruppen mit umweltbezogenen Präferenzen haben Umweltthemen in allen Parteien Eingang in die Programme gefunden. Zudem wurden Fachgemeinden gegründet, die die Themen bearbeiten. Dabei spiegeln sich in den umweltpolitischen Prioritäten, Problemsichten und Lösungsansätzen jeweils die grundlegenden ideologischen Ansichten der Parteien wider. Auf diese Weise wird Umweltpolitik genutzt, um die jeweiligen Kernthemen der Parteien zu vermarkten.

Für die FDP ist Umweltschutz Ausdruck einer „liberalen Gesellschaftspolitik“. In der CDU wird seit den 1980er Jahren Umweltpolitik mit christlichen Werten verknüpft und begründet (Schöpfung bewahren,

Wilhelm 1994). Die SPD stellt Potentiale für Beschäftigung und Industrialisierung in den Vordergrund und konzipiert eine ökologische Industriepolitik (Mikfeld 2011). Von der Partei Die Linke wird die ökologische Krise als Ergebnis des kapitalistischen Wirtschaftssystems interpretiert (Decker 2013; Die Linke 2011).

Mit dieser Integration von Umweltthemen in die dominierenden Weltansichten der Parteien verlieren umweltpolitische Themen an Bedeutung für die Differenzierung und den Wettbewerb zwischen den Parteien. Mitunter verlaufen die Konflikte zu Umweltfragen quer zu den Parteigrenzen zwischen den Umwelt- und Wirtschaftspolitikern unterschiedlicher Parteien (Hierl 2011).

Umweltthemen werden genutzt, um eigene zentrale Weltansichten zu stützen, allerdings stehen sie in der Konkurrenz mit anderen Themen und wenn diese geeigneter erscheinen, verliert Umweltpolitik an Bedeutung und Unterstützung.

## 2.2 Umweltpolitik im Wettbewerb zwischen Politikebenen (Mehrebenensystem)

Die Formulierung und Weiterentwicklung von Umweltpolitik findet in einem Mehrebenensystem statt. Dabei ist für die Umweltpolitik sowohl die föderale Struktur der Bundesrepublik (mit den zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilten Zuständigkeiten) als auch ihre Einbindung in die Europäische Union und das internationale Staatensystem von Bedeutung.

### These 3:

Spätestens seit der Rio-Konferenz 1992 diente der Verweis auf globale Problemlagen und internationale Prozesse immer wieder als Legitimation für die Weiterentwicklung der nationalen Umweltpolitik.

Spätestens seit dem UN Gipfel für Umwelt und Entwicklung, 1992 in Rio, stellen internationale Umweltregime einen zentralen Referenzpunkt für die (Weiter-)Entwicklung nationaler und europäischer Umweltpolitik dar. Teils wurden daraufhin neue Politiken entwickelt, wie der in Folge des Kyoto-Protokolls eingeführte Europäische Emissionshandel („das bedeutendste umweltpolitische Experiment der Welt“, Victor 2001, zitiert nach Radkau 2011: 594). Teils wurden auch bereits bestehende Politiken durch internationale Ereignisse legitimiert. Ein Beispiel ist die Fauna-Flora-Habitat Richtlinie (FFH), die bereits 1988 ausgearbeitet worden war und dann als Instrument zur Durchsetzung der beim Rio-Erdgipfel eingegangenen Verpflichtungen kommuniziert wurde (Radkau 2011: 591).

### These 4:

Auch die Vorreiterrolle Deutschlands im Bereich der Umwelttechnologien und die damit einhergehenden Exportchancen haben über längere Zeit Dynamik in die Umweltpolitik gebracht. Allerdings werden weder die sich aus den internationalen Prozessen ergebenden außenpolitischen Handlungschancen (jenseits völkerrechtlich verbindlicher Abkommen) noch die nach wie vor gegebenen Vorteile aus einer umwelttechnologischen Vorreiterrolle systematisch genutzt.

Umweltpolitik konnte weiterhin unabhängig von internationalen Abkommen maßgeblich dadurch legitimiert werden, dass die Technologien, die in Reaktion auf anspruchsvolle umweltpolitische Vorgaben entwickelt und vermarktet wurden, zu Exportvorteilen der hiesigen Industrie führten (Lead Märkte für Umweltinnovationen, vgl. Jänicke und Jacob 2004). Zwar stellt die im Zuge des Aufbaus von Produktionskapazitäten in Schwellenländern entstandene Konkurrenz um diese Märkte diese Legitimationsbasis zunehmend in Frage, dennoch bleibt in vielen Segmenten die Wettbewerbsfähigkeit hoch und Deutschland hält auf den Märkten für Umwelttechnologien – im Gegensatz zu anderen Industrieländern – einen etwa gleichbleibenden Anteil am Welthandel für diese Güter, bei immer noch rasch

wachsendem Gesamtvolumen (BMUB 2014). Diese nach wie vor bestehenden Exportvorteile sind allerdings institutionell nur schwach repräsentiert: Es gibt weder ein systematisches Monitoring noch Industrieverbände, die für die Unterstützung der Weiterentwicklung der Vorreiterrolle der Umweltpolitik genutzt werden.

Weiterhin werden die Beispiele anderer Länder als Quelle der Legitimation für die Weiterentwicklung nationaler Umweltpolitik genutzt. So wurde in der Debatte um die Ökologische Steuerreform immer wieder Bezug auf das Beispiel Dänemark genommen. Ein solcherart entwickelter Legitimationsdruck ist maßgeblich für die horizontale Diffusion von umweltpolitischen Neuerungen. Die damit verbundene Entstehung von Gruppen umweltpolitischer Vorreiter eröffnet zudem auch außenpolitische Handlungschancen jenseits völkerrechtlich verbindlicher Abkommen.

Trotz der Potentiale für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik bleiben die Zuständigkeiten für eine Umweltaußenpolitik zersplittert: Relevante Zuständigkeiten sind im Umweltbundesministerium, dem Auswärtigen Amt, dem Wirtschaftsministerium oder der Entwicklungszusammenarbeit angesiedelt (Holtrup-Mostert 2011: 406ff). Damit verbunden sind jeweils eigene Ziele und Schwerpunktsetzungen.

#### These 5:

Die Verfasstheit und Organisationsstruktur europäischer Institutionen ist grundsätzlich günstig für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik. Die europäische Ebene waren vielfach nützlich, um umweltpolitische Innovationen zu entwickeln und zu verbreiten, die auf nationaler Ebene zum Scheitern verurteilt gewesen wären.

Im europäischen Mehrebenensystem waren und sind die europäischen Institutionen häufig Treiber für umweltpolitische Aktivitäten in den Mitgliedsstaaten (Hey 2005; Jänicke 2006). Immer wieder wird darauf verwiesen, dass über 80 Prozent aller Umweltgesetze auf Bundesebene auf die eine oder andere Weise einen „europäischen Impuls“ hätten (Böcher und Töller 2012: 18)<sup>2</sup>. Besonders im Zusammenspiel mit spezifischen Machtkonstellationen – wie die als „Grünes Dreieck“ (Hey 2005: 26) bezeichnete Konstellation aus EU-Parlament, Umweltrat (mit einer Mehrheit grüner und sozialdemokratischer Minister) und EU-Kommission zwischen 1997 und 2003 – gelang es immer wieder, neue Instrumente einzuführen, die selbst in Vorreiter-Ländern ohne die Impulse der EU-Ebene keine Chance gehabt hätten (Hey 2005: 25f). Dazu gehört der EU-Emissionshandel, die Fauna-Flora-Habitat Richtlinie (FFH), die Ökodesign-Richtlinie, die IVU-Richtlinie<sup>3</sup> oder die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).

Grundsätzlich positiv auf die erfolgreiche Thematisierung und Implementierung von Umweltaspekten auf EU-Ebene wirkte der Einheitliche Europäische Markt (Holzinger, Knill, und Arts 2008; Haum u.a. 2010). Die ersten Umweltvorschriften Europas waren dadurch motiviert, dass Handelsbarrieren durch unterschiedliche Standards vermieden werden sollten. Eine zentrale Rolle spielte in diesem Kontext der Europäische Gerichtshof (EuGH): Er räumte Umweltbelangen gegenüber dem Binnenmarktprinzip oft Vorrang ein, förderte tendenziell (strengere) Umweltauflagen und versuchte, ihre Durchsetzbarkeit zu erleichtern (Brouers 2012; Epiney 1997).

Ein ‚issue linkage‘ zwischen Binnenmarkt und europäischer Umweltpolitik war der Haupttreiber für die Aktivitäten des dritten Europäischen Umweltaktionsprogramms von 1982-1987 (Hey 2005). Nach wie vor werden Produktstandards innerhalb der Logik des Binnenmarktes ausgearbeitet, z.B. mit der Ökodesign-Richtlinie. Die Mandatierung der Europäischen Institutionen mit der Entwicklung eines

<sup>2</sup> Diese Zahl ist allerdings umstritten, vgl. "The Myth of 80% and the Impact of Europeanisation on German Legislation" (<http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-118.pdf>)

<sup>3</sup> Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

Rechtsrahmens für den Europäischen Markt hat weiterhin geholfen, oft unüberwindbare nationale Widerstände gegen Reformvorhaben zu umgehen.

Auch die dominierende Output-Legitimation europäischer Institutionen (Scharpf 1999: 20f) mittels Transparenz und Evidenzbasierung, beispielsweise durch verpflichtende Gesetzesfolgenabschätzungen (Impact Assessments), ist förderlich für die Umweltpolitik, da damit die Notwendigkeit und Nützlichkeit der Umweltgesetzgebung aufgezeigt wird (z.B. Hey u.a. 2006).

Ebenfalls förderlich für die Umweltpolitik sind die europäischen *Mechanismen der Koordination und des Monitorings der Mitgliedsstaaten*, wie beispielsweise die Offene Methode der Koordinierung (OMK) oder vergleichbare Prozesse, die u.a. auf Grund des freiwilligen Charakters leichter einen Konsens unter den Mitgliedsstaaten ermöglichen und durch Benchmarks und Standards gegenseitiges Lernen im Bereich der Umweltpolitik befördern (Bspw. Environmental Technology Action Programm, Sevilla Prozess<sup>4</sup>) (ten Brink u. a. 2005)

Insoweit die Gemeinschaftsmethode zum Zuge kommt, können im Falle der Nicht-Umsetzung des geltenden EU-Rechtes zudem Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedsstaaten eingeleitet werden, wobei Verstöße gegen europäisches Umweltrecht die häufigsten Gründe für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission sind (gegen Deutschland bspw. 2015 alleine drei Verfahren im Rahmen der FFH Richtlinie sowie Überschreitung der Stickstoffoxid-Grenzwerte).

Das Europäische Parlament hat ebenfalls immer wieder eine treibende Rolle für die Umweltpolitik eingenommen (so in der oben erwähnten Phase des „Grünen Dreiecks“, 1997 - 2003), auch um sich gegenüber den anderen EU-Institutionen zu profilieren (Tosun u.a. 2015: 238f).

Durch einen Wechsel der Ebene bei der Entwicklung von Umweltpolitik (sog. ‚venue shopping‘<sup>5</sup>) konnten traditionelle Opponenten, wie die Automobilindustrie und die Energiewirtschaft, regelmäßig umgangen werden. So zum Beispiel, als die deutsche Umweltpolitik bei den Luftreinhaltemaßnahmen für Pkws und Kohlekraftwerke sowie bei der Abfall- und Klimapolitik in den 1980er Jahren (Hey 2005: 20; Jänicke 2006) nationale Widerstände aushebelte, indem sie als Vorreiter gezielt über die europäische Ebene eine Harmonisierung anstrebte, um Wettbewerbsverzerrungen für die deutsche Industrie zu vermeiden (Hey 2005: 20)<sup>6</sup>. Ggf. könnten diese Erfolge europäischer Umweltpolitik auch darauf zurückzuführen sein, dass es erst allmählich zu einer Herausbildung europäischer Interessenverbände kam.

#### These 6:

Die Ebenen des bundesdeutschen Föderalismus können kaum zur Weiterentwicklung von Umweltpolitik genutzt werden. Insbesondere die Integration von Umweltanliegen in relevante Politikfelder gelingt nicht, wenn die Zuständigkeit zwischen den Ebenen verteilt ist. Zu beobachten sind allerdings ein horizontaler Wettbewerb und Diffusion zwischen den Gebietskörperschaften auch jenseits parteipolitischer Prägungen.

<sup>4</sup> Dabei geht es um die Identifikation von Best Available Techniques (BAT) im Rahmen der Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) Directive.

<sup>5</sup> Das von Baumgartner & Jones (1993) genannte „venue shopping“ bezeichnet eine Situation, in der Akteure auf einer Ebene sich eine „Zuhörerschaft“ auf anderer Ebene suchen, um Zustimmung für ihren Lösungsansatz zu erhalten (vgl. auch Pralle 2003).

<sup>6</sup> Auch auf internationaler Ebene gibt es solche ‚venues‘, die von nationalen Akteuren genutzt werden konnten, um Umweltpolitik weiter zu entwickeln, nationale Widerstände zu umgehen und Politikinnovationen zu verbreiten. Beispiele sind die Environmental Policy Performance Reviews der OECD, genauso wie internationale Umweltschutzabkommen („Upscaling“, „two-level game“, Putnam 1988).



Der bundesdeutsche Föderalismus trägt dagegen, anders als das europäische Mehrebenensystem, nicht zu einer wie oben beschriebenen Dynamik bei, bei der die übergeordnete Ebene genutzt wird, um Widerstände zu umgehen und umweltpolitische Vorhaben durchzusetzen. Die Bundesländer nutzen die Möglichkeit, innovative Politiken über die nationale Ebene voranzutreiben, kaum. Im Gegenteil wird der Föderalismus häufig als hemmend für die Umweltpolitik beschrieben (Jänicke 2006: 413; Jacob und Kannen 2015; SRU 2004: 75). Eine Ursache dafür liegt in der Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen den Ebenen, die dem systemischen Charakter von Umweltpolitik nicht gerecht wird. So wäre es aus der Sicht nationaler Umweltpolitik sachgerecht, Umweltaspekte in stärkerem Umfang in der Bildungspolitik, der Finanzpolitik, der Raumordnung und weiteren Aufgaben der Bundesländer und Kommunen zu integrieren – dies wird aber mit dem Hinweis auf mangelnde Zuständigkeit abgelehrt. Ausnahmen gibt es allenfalls dort, wo es gelang, durch Finanzierungsinstrumente einen Wettbewerb zwischen den Regionen zu initiieren (z.B. EEG oder Förderung energieeffizienten Bauens).

Allerdings sind die Qualitäten der natürlichen Umwelt, seien es unverbaute Landschaft, saubere Umweltmedien, die Abwesenheit von Lärmbelastung etc., wichtige Merkmale von Gebietskörperschaften (Kommunen, Regionen, Bundesländer). Diese Aspekte spielen bei der Bewertung von Lebensqualität, für Erholung und Tourismus oder bei Standortentscheidungen von Unternehmen zunehmend auch eine ökonomische Rolle. Zudem werden bedeutende Investitionen in die Entwicklung von Produktionsstandorten zur Herstellung von Umwelttechnologien getätigt, mit denen Arbeitsplätze und Steuereinnahmen verbunden sind. Entsprechend stehen Gebietskörperschaften untereinander in einem Wettbewerb, um einerseits eine gute Umweltqualität und andererseits günstige Rahmenbedingungen für Hersteller von Umwelttechnologien zu bieten (Pohl 2001: 7f).

Dieser Wettbewerb ist unabhängig von der parteipolitischen Prägung der jeweiligen Verantwortlichen: Umweltpolitische Impulse gab es etwa unter den CDU-geführten Landesregierungen von Baden-Württemberg oder Hamburg im Bereich Energieeffizienz von Wohngebäuden, der CSU in Bayern, genauso wie in Rot-Grün regierten Gebietskörperschaften.

Die Beispiele umweltpolitischer Vorreiter auf der Ebene von Ländern oder Kommunen finden eine horizontale Nachahmung. So hat mittlerweile ein großer Teil der Bundesländer eine Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt und folgte damit den Vorreiterländern Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen. Die in NRW und Baden-Württemberg eingeführten Klimaschutzgesetze werden mittlerweile auch für andere Bundesländer vorbereitet und im Bund diskutiert. Auch auf der Ebene der Kommunen lassen sich zahlreiche Diffusionsprozesse beobachten (z.B. Kern u.a. 2004).

Für diesen horizontalen Wettbewerb ist die mit föderalen Systemen verbundene Dezentralisierung und Autonomie somit förderlich (Wälti 2004). Auch in der internationalen und europäischen Klimapolitik werden die Fortschritte von einigen Autoren vor allem auf die Initiativen von Bürgermeistern und Gemeinden zurückgeführt (Bouteligier 2013; Jänicke 2013<sup>7</sup>; Schreurs 2008).

## **2.3 Umweltpolitik im Wettbewerb zwischen Politikfeldern**

Die (Über-)Nutzung von natürlichen Ressourcen oder die Freisetzung von Emissionen ist nicht alleine das Ergebnis von fehlender oder unzureichender Umweltpolitik. Der Rahmen für die Art und Weise des Wirtschaftens und die daraus folgenden Umweltbeeinträchtigungen werden maßgeblich in anderen Politikfeldern festgelegt, wie dem Landwirtschafts-, Verkehrs-, Energie-, Bau-, Industrie- oder Forschungsressort. Entsprechend war es von Beginn der modernen Umweltpolitik an ein Anliegen, Umwelterfordernisse als Querschnittsaufgabe in den verschiedenen Bereichen zu integrieren (SRU 2007: 30). Ziel der Politikintegration ist es, miteinander in Verbindung stehende Probleme über Sektoren hinweg kohärenter und effektiver lösen zu können (Böcher und Töller 2012: 71; Jordan und Lenschow

---

<sup>7</sup> Für die europäische Klimapolitik wird die sub-staatliche Ebene als „most dynamical level of technical change“ beschrieben.

2008: 149). Instrumente der Politikintegration umfassen z.B. politikfeldübergreifende Strategien (z.B. Nachhaltigkeitsstrategie), Folgenabschätzungen (z.B. Nachhaltigkeitsprüfung), interministerielle Ausschüsse oder die Einrichtung von Beauftragten oder Referaten für Umweltaspekte (Eckerberg und Nilsson 2013; Jacob und Volkery 2007). Trotz der vielfältigen Anstrengungen einer wirksamen Integration ist diese nur teilweise gelungen. Werden die Ziele anderer Ressorts durch Umweltanliegen herausgefordert, wird die Zuständigkeit des Umweltressorts in Frage gestellt und Umweltanliegen werden umgedeutet, um sie mit dem jeweils eigenen Zielsystem in Einklang zu bringen.

#### These 7:

Umweltanliegen wurden erfolgreich in andere Politikfelder integriert, wenn sie zur „Chef- bzw. Chefinnensache“ erklärt wurden. Die Integration gelingt ebenfalls, insoweit sich das Thema in das Zielsystem anderer Ressorts integrieren lässt und zu deren Legitimation beiträgt – sie ist aber vielfach nicht dauerhaft.

Grundsätzlich werden Konflikte zu umweltpolitischen Fragen zwischen den Ressorts ausgehandelt und Entscheidungen erst, wenn alle bilateralen Konflikte geklärt sind, von der gesamten Bundesregierung getroffen. Das Kanzleramt spielt allenfalls eine moderierende Rolle. In Ausnahmefällen erlangen umweltpolitische Anliegen aber ein solches Gewicht, dass das Kanzleramt eingreift und Zuständigkeiten reklamiert. Dies war etwa der Fall bei den beiden Prozessen zum Atomausstieg (1999 und 2011). Ein anderes Beispiel war die Rolle des Kanzleramtes in der Klimapolitik (Integriertes Klima- und Energieprogramm, vgl. Brunner 2008; Hierl 2011). Das Aufgreifen durch das Kanzleramt verleiht den Themen hohe Aufmerksamkeit und Legitimation, die auch über die konkreten Prozesse hinausreichen. Eine dauerhafte Institutionalisierung ist damit jedoch nicht verbunden, und die Bearbeitung unterliegt den Schwankungen der politischen Tagesordnung (Jacob und Kannen 2015 am Beispiel des IEKP). Lediglich für das Thema Nachhaltigkeit wurden dauerhaft Zuständigkeiten im Kanzleramt geschaffen, aus denen heraus umweltpolitische Innovationen legitimiert werden (z.B. Entwicklung von Instrumenten zu Flächeneinsparungen oder zur Ressourceneffizienz).

Ansonsten hängt das Gelingen der Integration von Umweltaspekten maßgeblich davon ab, ob dies mit den Zielen eines Politikfeldes vereinbar ist bzw. ob diese dadurch zusätzlich legitimiert werden. In Deutschland wurde ab den 1980er Jahren zunehmend auf die Marktchancen durch Umweltpolitik verwiesen (Dryzek u. a. 2002: 667). Die „ökologische Modernisierung“ (Hajer 1997; Jänicke 1984; SRU 2002) wurde als innovations- und beschäftigungsorientierte Strategie in der rot-grünen Koalitionsvereinbarung 1998 verankert (Jänicke 2006: 410). Der Fokus auf Innovationen und Wettbewerb passte auch in die Zielsysteme anderer Ressorts und trug maßgeblich dazu bei, dass die Integration in so vielfältige Bereiche wie die Energie-, Umweltwirtschafts- und Forschungspolitik gelang. Auch die „Agrarwende“, bei der unter der rot-grünen Regierung ökologische Aspekte in die Landwirtschaftspolitik integriert wurde, verdankt ihren relativen Erfolg der Tatsache, dass das Politikfeld auf Grund landwirtschaftlicher Skandale (u.a. BSE) einer neuen Legitimation bedurfte (Böcher und Töller 2012: 74).

Auch wenn Umweltthemen mit den Kernthemen anderer Ressorts verbunden werden können („issue linking“), können Phasen der Integration zu langfristig wirksamen Entscheidungen genutzt werden. So wurde der Ausstieg aus der Subventionierung des deutschen Steinkohlebergbaus vorrangig nicht aus ökologischen, sondern aus haushaltspolitischen Gründen vorangetrieben (Heyen 2011).

In der Regel ist die Aufnahme von Umweltanliegen in das Zielsystem der jeweiligen Ressorts mit einer Umdeutung und Re-Fokussierung der Umweltbelange verbunden, um sie mit den jeweils eigenen Zielen kompatibel zu gestalten. Dies beinhaltet das Risiko einer Abschwächung (Umweltpolitikintegration führt zur Verwässerung, vgl. Liberatore 1997). Zudem birgt es eine Konkurrenz um Deutungen bestimmter Problemlagen und möglicher Lösungsansätze (vgl. die Auseinandersetzungen um die Finanzierung von Experimenten zum Geo-Engineering durch das BMBF; Bearbeitung des Themas Ressour-

ceneffizienz im Wirtschaftsressort, usw.). Wenn im Umweltressort Teilzuständigkeiten und Mechanismen geschaffen werden, die eine Koordination erforderlich machen (z.B. Zuständigkeiten für Umweltinnovationen, Ressourceneffizienz, Erneuerbare Wärme Gesetz, Internationale Klimaschutz Initiative, usw.), trägt diese Konkurrenz um Zuständigkeit und Problemdeutung zwischen den Ressorts zu umweltpolitischer Innovation bei. Wo solche überlappenden Zuständigkeiten fehlen, dominiert jedoch eine negative Koordination (Scharpf u.a. 1977), und umweltpolitische Innovationen sind nicht zu erwarten.

Das Beispiel der (zeitweiligen) Agrarwende zeigt aber auch, dass die Berücksichtigung von Umweltbelangen im jeweiligen Zielsystem des Ressorts nicht auf Dauer angelegt ist: Sobald der Legitimationsbedarf wegfällt oder andere Probleme in den Vordergrund treten, die die sektoralen Politiken rechtfertigen, verlieren Umweltthemen wieder an Bedeutung (Hubo und Krott 2007: 223).

#### These 8:

Transparente Wissensbasierung und neue Formen der Beteiligung sind wichtige Legitimationsquellen für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik, auch entgegen sektoraler Interessen. Diese Potentiale werden in Deutschland nicht systematisch ausgeschöpft.

Das Wissen um umweltrelevante Ursache-Wirkungsbeziehungen, die Zurechnung von Emissionen oder von Ressourcenübernutzung zu bestimmten Sektoren legitimiert die Anliegen einer Umweltpolitikintegration. Die Verfolgung der Partikularinteressen von Sektoren zu Lasten des allgemeinen Interesses nach einer dauerhaft guten Umweltqualität wird unter den Bedingungen einer abgesicherten und akzeptierten Wissensbasis zumindest erschwert. Um dies für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik zu nutzen, reichen wissenschaftliche Studien alleine nicht aus; die Befunde müssen auch einer transparenten politischen Bewertung und Abwägung unterzogen werden. Ein Beispiel ist die Umweltverträglichkeitsprüfung der Europäischen Kommission oder die Globalen Umweltbewertungen, wie die Berichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) oder das UN Millennium Ecosystem Assessment. In Deutschland gibt es hierfür zwar Ansätze, etwa im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung. Die Potentiale von evidenzbasierter Politik für die Entwicklung umweltpolitischer Innovationen werden aber nicht systematisch ausgeschöpft (Jacob und Weiland 2012).

Neben einer transparenten Wissensbasierung tragen auch neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Dynamik der Umweltpolitik bei. Insoweit nicht nur organisierte Interessen, etwa in Form von Anhörungen interessierter Kreise, beteiligt werden, sondern auch betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, können Innovationspotentiale aufgedeckt und die Akzeptanz zu bestimmten umweltpolitischen Maßnahmen unmittelbar erkundet werden. Zwar gibt es erste Experimente der direkten Beteiligung der Öffentlichkeit insbesondere im Umweltressort, aber für Deutschland wird Nachholbedarf festgestellt (OECD 2015).

## 2.4 Umweltpolitik und Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft verstehen wir als Personen und Organisationen unterschiedlichen Organisationsgrads (Umweltorganisationen, soziale Bewegungen und Netzwerke), die aus eigenem Antrieb tätig werden. Sie nutzen verschiedene Formen der Einflussnahme (Protest, Lobbying etc.) und stellen einen wesentlichen Antrieb für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik dar.

#### These 9:

Die Zivilgesellschaft als kritische Bürgerbewegung hat mittels Protesten immer wieder die unzureichende oder ausbleibende Umweltpolitik kritisiert und damit Impulse zur Weiterentwicklung gegeben.



Besonders in den Anfangsjahren der deutschen Umweltpolitik (1970er Jahre) wird die durch Proteste<sup>8</sup> in Erscheinung tretende Umweltbewegung<sup>9</sup> (als Teil der Neuen Sozialen Bewegungen und „anti-institutionellen Massenbewegung“, Brand und Rink 2007) von vielen Autoren als Treiber von Umweltpolitik begriffen (Jänicke 2006: 34; Mol 2016: 50)<sup>10</sup>. Zwar sind die konkreten Wirkungen der Umweltproteste auf politische Institutionen und Programme nur schwer messbar (Brand und Rink 2007; Rucht 2007), jedoch können neue Gelegenheitsstrukturen für politische Einflussnahme zumindest partiell immer auch als Folge vorangegangener Bewegungsaktivitäten begriffen werden (Brand und Rink 2007: 502). So lässt sich feststellen, dass nach Protestaktivitäten das Umweltthema häufiger in den Bundestagsdebatten aufgegriffen wurde (Roose 2006: 44). Auch konnte ein Zusammenhang zwischen den Gründungsdaten der Landesumweltministerien und den Protestwellen belegt werden (ebd.)<sup>11</sup>.

Auch die organisierten Umweltinteressen (s.u.) treten nicht nur kooperativ als Lobbyisten für Umweltthemen auf, sondern regelmäßig im Protest gegen ausbleibende oder als unzureichend wahrgenommene Umweltpolitik. Die Proteste gegen die Atomendlagerung, Demonstrationen aus Anlass der Klimagipfel oder die Kritik an der Nutzung von Biomasse sind Beispiele, dass sich auch die organisierten Umweltinteressen mit ihrer Kritik immer wieder gegen das Umweltressort wenden. Diese Doppelrolle der Verbände zwischen Lobby und Protest ist mit Spannungen und Konkurrenz innerhalb der Umweltbewegung verbunden. Insgesamt führt sie jedoch nicht zu einer Schwächung, sondern war immer wieder maßgeblich für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik, etwa für den Atomausstieg oder die Klimapolitik.

#### These 10:

Die Zivilgesellschaft und umweltorientierte Wirtschaftsverbände betreiben andererseits in Form organisierter Interessengruppen auch klassische Lobbyarbeit und bieten eigene Lösungen im Umgang mit umweltpolitischen Problemen an.

Die Initiative zur Etablierung der „Umweltpolitik“ als eigenständiges Politikfeld auf Bundesebene im Jahr 1969 wird zwar maßgeblich auf die Exekutive, insbesondere auf das Innenministerium (Müller 1995: 51f; Radkau 2011: 141), zurückgeführt. Mit Einbindung der Bürgerbewegungen (bzw. Teilen davon) sollte gezielt eine politische Lobby geschaffen werden (Kloepfer 1995; Radkau 2011). Schon damals wurde festgestellt, dass „in keinem anderen Politikbereich ein so enger Kontakt zwischen Regierungsstellen und Bürgergruppen stattfindet wie in der Umweltpolitik“ (Hartkopf und Bohne 1983: 163).

Mit der Professionalisierung der Umweltbewegung in den 1980er Jahren setzte sich dieser Trend zur Kooperation fort (Böcher und Töller 2012; Brand und Rink 2007: 500; Roose 2006: 111)<sup>12</sup>. Es entstehen auch umweltorientierte Wirtschaftsverbände, wie bspw. der Unternehmensgrün, der Bundesverband Erneuerbare Energien, u.a. Die organisierten Interessen stellen ein „willkommene[n](s) Unterstützungspotential in der Auseinandersetzung mit anderen Interessen und Ressorts“ dar (Brand

<sup>8</sup> Unter dem Oberbegriff ‚Protest‘ fallen sowohl Unterschriftensammlungen und Demonstrationsmärsche als auch Blockaden und Sachbeschädigungen (Roose 2006: 40).

<sup>9</sup> Radkau (2011) verweist darauf, dass die Anfänge der Natur- und Umweltbewegung schon lange vor den 1970er Jahren zu verorten ist (S. 55ff); in den 1970ern aber eine „ökologische Wende“ (ebd.: 135) stattgefunden habe.

<sup>10</sup> Einig sind sich die meisten Autoren aber auch, dass zumindest die erste umweltpolitische Initiative in Deutschland nicht durch die Umweltbewegung, sondern durch die mit hohen Reformansprüchen 1969 angetretene sozialliberale Koalition unter Brandt erfolgte (Brand und Rink 2007; Jänicke 2007; Rucht 2007: 520).

<sup>11</sup> Basis sind die seit 1977 verzeichneten Debatten im Bundestag; der Zusammenhang lässt sich allerdings erst nach Einzug der Grünen in den Bundestag und der Gründung des Bundesumweltministeriums feststellen

<sup>12</sup> Zur Entwicklung der Umweltbewegung bezüglich Organisationsstruktur, Mitgliedschaft, Ideologie, Strategien und Aktionsformen vgl. (Böcher und Töller 2012; Brand und Rink 2007; Dryzek u. a. 2002).

1999). Vertreter der Umweltverbände beteiligen sich an Enquete-Kommissionen, in Zukunfts- und Nachhaltigkeitsräten etc. (Brand und Rink 2007). Über die institutionalisierte Verbändeförderung will das Umweltministerium „die Verbände in ihrem Bemühen unterstützen, umweltpolitische Belange in der Gesellschaft zu verankern“ (UBA Website<sup>13</sup>). Die politische Bedeutung der Umweltverbände in Deutschland wird dadurch unterstrichen, dass die Zahl der Mitglieder in Umweltverbänden die der Parteimitglieder übersteigt (Jänicke 2006: 34, 2007: 345).

Bei Regelungslücken treten die organisierten Umweltinteressen darüber hinaus in einer weiteren Rolle auf: Bei Regelungslücken wird nicht alleine mit Protest reagiert (s.o.), sondern auch mit der Entwicklung eigener Standards. Private Standards, die auf Initiative oder unter Beteiligung von Umweltverbänden entwickelt wurden, sind maßgeblich in der Waldbewirtschaftung (FSC), der Fischereiwirtschaft (MSC) und Lebensmittel (zahlreiche Biolabel), sowie in den Anfängen auch für eine nachhaltige globale Wasserbewirtschaftung (Alliance for Water Stewardship, Water Footprint Network).

## 2.5 Umweltpolitik nach Krisen und Katastrophen

Die Entwicklung der deutschen Umweltpolitik ist mit zahlreichen Krisen, Unglücken und Katastrophen verbunden: der Brand bei Sandoz in Schweizerhalle 1986, die seit etwa 1980 auftretenden großflächigen Waldschäden, das Elbhochwasser 2002 oder die Reaktorunglücke von Tschernobyl 1986 und Fukushima 2011. Diese Ereignisse können jeweils mit nachfolgenden Wellen umweltpolitischer Aktivität in Verbindung gebracht werden. Eine vergleichbare Wirkung erzielen einzelne Publikationen (z.B. Silent Spring von Rachel Carson, Grenzen des Wachstums), die auf Katastrophenpotenziale hinweisen und in der Öffentlichkeit aufgegriffen werden.

Die Wirkungen von solchen Ereignissen für die Umweltpolitik sind allerdings umstritten: Auf der einen Seite hat von Prittwitz darauf hingewiesen, dass Katastrophen paradoxerweise zu einer Abschwächung von Umweltpolitik führten (Tschernobyl) und umgekehrt das Ausbleiben von solchen Ereignissen (Smog) zu einer Verschärfung entsprechender Standards (von Prittwitz 1990). Auf der anderen Seite wird davon ausgegangen, dass solche Ereignisse neben den direkten Auswirkungen auf das Umfeld, in dem sie passieren, auch langfristig wirksame, grundlegende Veränderungen in Gesellschaften, Organisationen und Institutionen anstoßen können (Kingdon 1984).

### These 11:

Krisen und Katastrophen bieten Möglichkeitsfenster für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik – insbesondere, wenn sie auf vorher vorhandenen Deutungen aufbauen und existierenden Problemlösungsvorschlägen zusätzliche Legitimation verschaffen. Das Wissen um krisenhafte Entwicklungen und mögliche Katastrophen wird in Deutschland jedoch nicht systematisch, sondern überwiegend ad-hoc für die Legitimation und Weiterentwicklung von Umweltpolitik genutzt.

Krisen und Katastrophen bieten Gelegenheitsfenster, die auch in Deutschland immer wieder zur Weiterentwicklung der Umweltpolitik genutzt wurden. Wenn eine Katastrophe das Problembewusstsein der Bevölkerung und der Entscheidungsträger erhöht, wird Handlungsdruck erzeugt und das Tempo von Entscheidungsprozessen nimmt zu (Grunden und Korte 2013; Hirschl 2008). Allerdings hängt es von dem Vorhandensein von Handlungskapazitäten und Lösungsalternativen ab, ob auf eine Krise politisches Agendasetting und Handeln folgt (Kingdon 2003; Stone 1989).

Ein Beispiel für ein solches Gelegenheitsfenster, das sich erst aus dem Zusammenspiel von Katastrophe und vorhandener Lösungsalternative ergibt, ist das Thema des Schutzes der Ozonschicht. Zwar

<sup>13</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/das-uba/was-wir-tun/foerdern-beraten/verbaendefoerderung>

wurde seitens der Wissenschaft jahrelang auf die Folgen des Abbaus der Ozonschicht und die ursächlichen Aerosole hingewiesen. Aber erst mit der Verfügbarkeit von Substituten fand ein wirksames internationales Abkommen hinreichend Unterstützung (Farman 1985; Hickmann 2012; Stolarski 1986; UNEP 2014).

Das Reaktorunglück in Fukushima 2011 konnte ebenfalls als Gelegenheitsfenster genutzt werden, um einen erneuten Politikwandel – den zweiten Ausstiegsversuch aus der Atomenergie – zu rechtfertigen. Der bereits 1999 ausgehandelte Ausstieg, der erst kurz vor dem Unglück mit knappen Mehrheiten hinausgezögert worden war, verwies darauf, dass Alternativen für die Energieversorgung vorhanden sind. Diese waren in den Jahrzehnte währenden Konflikten ausgearbeitet worden, was wiederum dazu beitrug, dass die Nutzung von Atomkraft gesellschaftlich hoch umstritten war (Saretzki 2001).

Der Umgang mit den Folgen der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl zeigt, dass Unfälle und Katastrophen Anlass für institutionelle Innovation sein können. Während Mitte der 1980er Jahre in vielen Bundesländern und in anderen Staaten Umweltministerien bereits eingerichtet waren, lagen die Zuständigkeiten in Deutschland bis dahin im Innenministerium. Das Reaktorunglück von Tschernobyl war der Anlass für die Gründung des Bundesumweltministeriums (vgl. de Haan und Kuckartz 1996).

Darüber hinaus wurde in wissenschaftlichen Analysen immer wieder auf Umweltkrisen aufmerksam gemacht und dadurch auch in der Politik Handlungsdruck erzeugt. Ein prominentes Beispiel dafür ist die Debatte um das Waldsterben. In Deutschland entstand Handlungsdruck durch eine Vielzahl an wissenschaftlichen Studien und das Aufgreifen der Problematik durch die Medien ab Beginn der 1980er Jahre. In der Folge wurden zahlreiche Maßnahmen zur Luftreinhaltung und Verringerung von Emissionen ergriffen. Das Umweltthema wurde verstärkt von den Parteien aufgegriffen und in Wahlprogrammen berücksichtigt (Böcher und Töller 2012). Ähnlichen Einfluss hatten Publikationen zu den Gesundheitsgefahren von Chemikalien (maßgeblich auch Rachel Carsons „The Silent Spring“ 1962) insbesondere in der Landwirtschaft, oder auch Studien zu den möglichen Folgen eines Atomunglücks (z.B. Rasmussen-Studie 1975). So hatte Carsons Buch über die negativen Gesundheitsfolgen von Chemikalien in der Landwirtschaft zur Schädlingsbekämpfung maßgeblichen Einfluss darauf, dass deren Einsatz, insbesondere in der Lebensmittelproduktion, reguliert wurde. So wurde DDT innerhalb der folgenden zehn Jahre in den meisten Industrienationen verboten. Das Thema der Schadstoffbelastung von Lebensmitteln blieb auch in der Folge weiterhin auf der politischen Agenda (de Haan und Kuckartz 1996). Weitere Studien, die in einer breiten Öffentlichkeit aufgegriffen wurden, waren „Die Grenzen des Wachstums“ (1976), Global 2000 (1980) oder der Stern Report (2006).

Neben wissenschaftlichen Studien zu einzelnen Themen werden seit den 1960er Jahren auf internationaler Ebene regelmäßig umfassende *integrated assessments* durchgeführt, um (Umwelt-) Krisen zu prognostizieren und Handlungsalternativen aufzuzeigen, wie diese verhindert werden können. Dazu gehören das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), das seit 1990 regelmäßig Berichte zum Fortschreiten des Klimawandels, das UN Millennium Ecosystem Assessment, die TEEB-Initiative zur Erfassung des (ökonomischen) Werts von Biodiversität, die Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) bzw. dessen Vorläufer IMoSEP, der Global Environmental Outlook (GEO) oder die SOER Berichte der Europäischen Umweltagentur. Die umfassenden Berichte erzeugen in unterschiedlichem Maße Dynamiken in der Umweltpolitik (de Haan und Kuckartz 1996).

In Deutschland wurden frühzeitig Expertengremien eingesetzt und damit beauftragt, den Umweltzustand zu bewerten (Sachverständigenrat für Umweltfragen 1972, Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung 1992). Im Umweltinformationsgesetz wurde die Bundesregierung verpflichtet, alle vier Jahre einen umfassenden Bericht zum Zustand der Umwelt zu veröffentlichen. Auf nationaler Ebene fehlt allerdings ein vergleichbarer Prozess, in dem Wissenschaft und Politik gemeinsam eine umfassende Bewertung von Handlungsbedarfen und -möglichkeiten erarbeiten, wie dies etwa in GEO, IPCC oder IPBES erfolgt.

### 3 Vernachlässigte Themenfelder und Gründe der Vernachlässigung

Im Gegensatz zur erfolgreichen Thematisierung und Weiterentwicklung von Umweltpolitik in den oben genannten Prozessen gibt es eine Reihe von Themenfeldern, die von vielen wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren für umweltpolitisch relevant erachtet werden, aber bislang politisch nicht bzw. nur in Ausnahmefällen oder mit begrenztem Erfolg bearbeitet wurden. Dies sind insbesondere:

- ▶ Konsum und Lebensstile
- ▶ Wirtschaftswachstum
- ▶ Freihandel(spolitik)
- ▶ Etablierte Strukturen und Besitzstände
- ▶ Preise und Mengen von Umweltverbrauch entlang der Wertschöpfungskette
- ▶ Priorisierung von Umweltpolitik

Im Folgenden werden die Themenfelder diskutiert. Dabei wird jeweils einleitend die ökologische Relevanz des Themas aufgezeigt, v.a. aus Sicht derer, die eine umweltpolitische Adressierung für notwendig halten. In einem zweiten Teil wird der politische Status quo beschrieben, also die Regelungslücke sowie die Ausnahmen dazu erläutert. Anschließend werden jeweils Thesen formuliert, warum das Thema bisher aber kaum adressiert wurde. Bei den Thesen handelt es sich um themenspezifische Erklärungsversuche, die im Kern auf einige wiederkehrende allgemeine Typen an Hemmnissen rückführbar sind, die sowohl mit dem politischen Steuerungswillen als auch mit der Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit zu tun haben. Es handelt sich um:

- ▶ **PROBLEMSTRUKTUR:** Eigenschaften des möglichen Regelungsgegenstandes (z.B. wirtschaftliche Bedeutung eines Sektors)
- ▶ **KULTUR:** Diskurse, Werte und Normalitätsvorstellungen in unserer Gesellschaft (z.B. Bedeutung von Konsum für den gesellschaftlichen Status)
- ▶ **PARTEIENWETTBEWERB:** Unattraktives/risikoreiches Thema für politische Thematisierung (z.B. mit Kostensteigerungen verbundene Maßnahmen)
- ▶ **POLITISCHE ÖKONOMIE:** Konflikte und Machtverhältnisse zwischen gesellschaftlichen Interessen (z.B. Einfluss großer Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Verbände)
- ▶ **INSTITUTIONEN:** Öffentliche Regeln, Kompetenzverteilungen und Prozeduren (z.B. Zuständigkeit anderer Ressorts für umweltrelevante Sektoren).

### 3.1 Konsum und Lebensstile

#### 3.1.1 Umweltpolitische Relevanz

Konsumverhalten wirkt sich auf die Umwelt aus – direkt bei der Inanspruchnahme vieler Güter und Dienstleistungen (etwa der Flugreise), und indirekt durch die mit der Produktion der nachgefragten Güter verbundenen Energie- und Materialverbräuche, Emissionen und Immissionen (s. u.a. UBA 2015b). Angesichts internationaler Wertschöpfungsketten findet ein Gutteil produktionsbedingter Umweltwirkungen im Ausland statt. Die mit dem privaten Konsum von Energie und Konsumgütern verbundenen CO<sub>2</sub>-Emissionen summieren sich auf jährlich über 8 t pro Kopf in Deutschland (ebd.). Unterschiedliche Lebensstile und die sie mitkonstituierenden einzelnen Konsumententscheidungen haben unterschiedlich große ökologische Fußabdrücke. So verursacht eine Fahrt im Auto z.B. mehr als dreimal so viele CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Personenkilometer wie eine Fahrt im Fernzug (UBA 2012).

Zur Erreichung ambitionierter ökologischer Ziele reichen nach Ansicht vieler Expertinnen und Experten Verbesserungen (etwa Effizienzsteigerungen) bei Produktionsprozessen und/oder Produkten nicht aus, u.a. wegen Rebound-Effekten. Es bedürfe auch einer Änderung von Verhaltensweisen, und generell einer Abkehr von ressourcenintensiven Lebensstilen (Fischer & Grieshammer 2013; Paech 2012). Bisher wird die Verantwortung für nachhaltiges Konsumverhalten oft den Verbraucherinnen und Verbrauchern zugeschrieben, in der Hoffnung auf einsichtiges, freiwilliges Handeln. Die Konsumforschung hat allerdings gezeigt, dass Handeln nicht nur eine Frage von Problemwissen und Einsicht ist. Eine wichtige Rolle spielen auch Routinen, Peer-Group-Verhalten und Normalitätsvorstellungen, das Angebot an (mehr oder weniger umweltfreundlichen) Produkten und ihre relativen Preise, sowie Infrastrukturen und politische Rahmenbedingungen (Heidbrink et al. 2011; Shove 2003; Southerton et al. 2004; Spaargaren 2003). Die derzeitigen Strukturen hemmen oftmals umweltfreundliche Konsumweisen.

Entsprechende Überlegungen, daher Konsumweisen stärker politisch zu adressieren, sind jedoch auch innerhalb der umweltpolitischen und -wissenschaftlichen Debatte nicht unumstritten. So halten es manche Autoren für wirksamer und effizienter, sich auf die Umweltverträglichkeit der genutzten Produkte zu fokussieren (z.B. Kraemer 2008, Huber 2011).

#### 3.1.2 Status quo

Während es durchaus politische Informationsinstrumente und Appelle gibt, die einzelne Konsumweisen adressieren (beispielsweise beim Stromsparcheck), existieren kaum regulatorische Instrumente oder Steuern mit relevanter Lenkungswirkung. Ordnungsrechtliche Ausnahmen finden sich v.a. im Bereich städtischer Mobilität (Tempolimits, Umweltzonen, autofreie Zonen), wo es auch um Gesundheitsaspekte geht. Viele existierende Verbrauchssteuern und Gebühren – wie die Stromsteuer, die Mineralölsteuer, Abwasser- und Abfallgebühren (falls volumenabhängig) – bieten tendenziell einen leichten Anreiz für geringeren Konsum. Allerdings sind diese i.d.R. zu niedrig, um eine echte ökologische Lenkungswirkung zu entfalten (oft sind sie auch nicht deswegen, sondern vor allem als staatliche Einnahmequelle eingeführt worden).

#### 3.1.3 Erklärungsansätze

##### These 12:

Die Ökologisierung von Konsumweisen erfordert häufig kurzfristige individuelle Beschränkungen, bringt aber einen langfristigen, oft auch extraterritorialen (Umwelt-) Nutzen. Dies trifft in einer von individuellem, kurzfristigen Nützlichkeits- und Statusdenken geprägten „Konsum-Gesellschaft“ auf Widerstände. Staatliche Eingriffe in Konsumententscheidungen gelten zudem oft als illegitim und verfassungsrechtlich problematisch und werden im Parteienwettbewerb entsprechend scharf kritisiert.



Der oft langfristige ökologische Schaden aktueller Konsumweisen verteilt sich auf viele Menschen – gerade auch in anderen Weltregionen und in der Zukunft. Dem steht in der Regel ein oftmals höher gewichteter kurzfristig-individueller Konsum-Nutzen gegenüber (PROBLEMSTRUKTUR). Dieser kann in Besitz und Gebrauch von Gütern bestehen, aber auch im Gefühl der Selbstverwirklichung und im sozialen Status (Stengel 2011). Dies gilt umso mehr in einer konsumbasierten Anerkennungskultur, in der sich das Individuum auch durch „Positions-“ bzw. „Geltungsgüter“ (Binswanger 2009, S. 54) definiert (KULTUR). Eine Änderung lieb gewonnener Konsumweisen, etwa der erzwungene Verzicht auf eine Flugreise, würde von den meisten als Einschränkung bisher realisierter Bedürfnisse wahrgenommen. Das schließt nicht aus, dass die Änderung auch positive Seiten haben kann, etwa einen Zeitgewinn.

Staatlichen Eingriffen steht zudem eine enge, aber weit verbreitete Vorstellung von Liberalität entgegen. Grundnorm liberalen Denkens ist prinzipiell die Freiheit des Individuums, insbesondere gegenüber staatlicher Gewalt und Zwangsmaßnahmen. Primäre Aufgabe des Staates ist es demzufolge, Freiheit und Eigentum mithilfe einer Rechtsordnung (u.a. mit Grundrechten und Gewaltenteilung) zu schützen (Kant 1990; Mill 2009). Die einzige anerkannte Legitimation staatlicher Freiheitseinschränkung ist in dieser Perspektive, die Freiheit anderer zu schützen bzw. ihre Schädigung zu verhindern. Ein Verbot von Mord und Diebstahl oder Regeln für den Straßenverkehr, inklusive eines innerstädtischen Tempolimits, sind damit allgemein akzeptiert. Schwieriger wird es bei komplexen Ursache-Schadens-Beziehungen – wie bei vielen Umweltproblemen, insbesondere dem Klimawandel der Fall –, wenn beispielsweise Handlungen, die einzeln unproblematisch sind, zu langfristigen „Summationschäden“ führen. Auch im liberalen Sinne könnten staatliche Eingriffe hier eigentlich gerechtfertigt sein, weil die Freiheit und Unversehrtheit anderer (künftiger) Menschen verletzt wird (Ekardt 2010; Ott & Döring 2004). Das zeitliche und territoriale Auseinanderfallen von Ursache und Wirkung führt jedoch dazu, dass entsprechende umweltpolitische Vorschläge in der Regel als illegitime Eingriffe in die Konsumenten„souveränität“ und allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2. GG) angesehen (KULTUR, INSTITUTIONEN) und entsprechend von den meisten (anderen) Parteien kritisiert werden (PARTEIENWETTBEWERB). So wurde beispielsweise trotz des empirischen Zusammenhangs von Fleischproduktion und -konsum mit Regenwaldzerstörung und Klimawandel der grüne Veggie-Day-Vorschlag im Bundestagswahlkampf 2013 scharf kritisiert.

Verstärkt wird die Kritik an konsumregulierenden Maßnahmen dadurch, dass der private Konsum als eine tragende Säule für die Wirtschaft gesehen wird. Von den rund 2.600 Mrd. Euro Wirtschaftsleistung in Deutschland 2011 waren fast 1.500 Mrd. Euro Ausgaben der Bürger für Güter und Dienstleistungen (IW 2012). Ein Konsumverzicht könnte mithin zu einer zumindest sektorspezifisch schrumpfenden Wirtschaft und einem (zumindest kurzfristigen) Verlust von Arbeitsplätzen führen (PROBLEMSTRUKTUR). (Siehe auch Kap. 3.2, wieso „Wachstum“ ein politisch heikles Thema ist.) Politische Konsumeinschränkungen werden entsprechend auch von politischen Akteuren in Frage gestellt, die Wirtschaftsleistung zentral stellen (PARTEIENWETTBEWERB).

## 3.2 Wirtschaftswachstum

### 3.2.1 Umweltpolitische Relevanz

Ob anhaltendes Wirtschaftswachstum möglich und wünschenswert ist, wird in Nachhaltigkeits-Debatten schon länger kritisch diskutiert (s. Meadows et al. (1972) mit „Grenzen des Wachstum“; Daly (1977) zu „steady state economics“). In den letzten Jahren hat sich dies wieder verstärkt im Rahmen eines Diskurses zu Postwachstum („degrowth“) in Zivilgesellschaft und Wissenschaft (Jackson 2009; Paech 2012; Seidl & Zahrnt 2010; Welzer & Wiegandt 2013; tw. auch konservative Wachstumskritiker wie Binswanger 2009 und Miegel 2010). Abgesehen von der Anfälligkeit schnellen Wachstums für spekulative Blasen, deren Platzen zu Finanz-, Wirtschafts- und sozialen Krisen führt, wird argumentiert, dass anhaltendes Wirtschafts- (und Bevölkerungs-) Wachstum mit den verfügbaren Ressourcen und ökologischen Belastungsgrenzen der Erde nicht vereinbar ist. So bedeutet ein jährliches Wachstum von 3% eine Verdopplung der Güter- und Dienstleistungsmenge alle 23 Jahre (Miegel 2010, S. 62).



Zwar können Effizienzsteigerungen den relativen Ressourceninput pro Einheit reduzieren, doch würde dies häufig wiederum durch Wachstum kompensiert. Eine deutliche absolute Reduktion von Ressourcenverbräuchen und Emissionen bei gleichzeitigem Wirtschaftswachstum erscheint vielen kaum möglich. Jackson (2009, S. 54–55) kommt zum Ergebnis, dass bei den erwarteten globalen Wachstumsquoten – und unter Berücksichtigung von einer Bevölkerungszunahme auf 9 Millionen und Einkommenszuwachsen – die Kohlenstoffintensität bis 2050 global um jährlich(!) 7-9% sinken müsste, um das 2°-Klimaschutzziel zu erreichen. Das wäre rund zehn Mal so stark als derzeit, also recht unwahrscheinlich.

Ob eine Begrenzung des Wirtschaftswachstums für die Erreichung ökologischer Ziele erforderlich und möglich ist, bleibt aber auch in der umweltpolitischen Diskussion umstritten. So argumentieren viele mit der (umstrittenen) Möglichkeit einer absoluten Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch bzw. Emissionen, und/oder der Notwendigkeit von Wachstum für (bzw. als Folge aus) Investitionen in nachhaltige Infrastrukturen und Technologien (u.a. Fücks 2013).

### 3.2.2 Status quo

Insbesondere in den 1960er Jahren gab es in der Bundesrepublik makroökonomische Maßnahmen (v.a. Leitzinserhöhungen), die ein *zu schnelles* Wachstum etwas bremsen sollten. Ökologisch motivierte Maßnahmen, die ein langfristiges Bremsen des Wirtschaftswachstums oder gar eine Schrumpfung zum Ziel hatten, wurden bislang jedoch nicht ergriffen. Zwar gab es die letzten Jahre durchaus auch im politischen Raum kritische Grundsatzdebatten zum Verhältnis von Wohlstand, Wachstum und Ökologie, beispielsweise in der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ in Deutschland oder der „Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission“ in Frankreich. Konkrete Gesetzesinitiativen von Regierungen und Parlamenten bezwecken dann letztlich aber doch eher eine Förderung als eine Begrenzung des Wachstums. Allenfalls wurde bei einzelnen für wichtig erachteten Maßnahmen (z.B. dem Atomausstieg) in Kauf genommen, dass als Nebenfolge die Umsätze und Gewinne in einzelnen Branchen bzw. bei einzelnen Unternehmen zurückgehen würden.

### 3.2.3 Erklärungsansätze

#### These 13:

Wirtschaftswachstum erleichtert den Erfolg von Unternehmen und die Sicherung von Arbeitsplätzen sowie die Finanzierung öffentlicher Haushalte, sozialpolitischer Maßnahmen und der sozialen Sicherungssysteme durch Abschöpfung der Produktivitätsgewinne. Entsprechend stoßen wachstumseinschränkende Maßnahmen sowohl auf starken Widerstand von Wirtschaftsvertretern als auch von den meisten politischen Akteuren.

Eine wachsende Wirtschaft (i.d.R. gemessen am Bruttoinlandsprodukt) gilt gemeinhin als Indiz für eine „gesunde“ Wirtschaft. Für Unternehmen bietet sie tendenziell steigende Absatzchancen und angesichts steigender Produktivität (die tendenziell zur Freisetzung von Arbeitskraft führt) kann sie helfen, Arbeitsplätze zu sichern oder gar neue zu schaffen (Binswanger 2009). Daher stoßen wachstumseinschränkende Maßnahmen in der Regel nicht nur auf den entschiedenen Widerstand von Arbeitgeber-, sondern auch Arbeitnehmer-Vertretungen (POLITISCHE ÖKONOMIE). Aus einer Gerechtigkeitsperspektive wird auch argumentiert, Wachstum sei nötig für das Eröffnen von Wohlstands- und Verteilungsspielräumen zugunsten bislang ärmerer Bevölkerungskreise.

Angesichts der Bedeutung von Arbeitsplätzen und Wohlstandsverteilung für den sozialen Frieden (PROBLEMSTRUKTUR) zögern Regierungen entsprechend, wachstumsbremsende Maßnahmen zu ergreifen. Hinzu kommt, dass auch die öffentlichen Haushalte und sozialen Sicherungssysteme auf eine wachsende Wirtschaft mit entsprechenden Steuereinnahmen bauen (PROBLEMSTRUKTUR, INSTITUTIONEN) – umso mehr angesichts künftiger Zusatzbelastungen, etwa durch den demografischen Wandel (Höpflinger 2010). Binswanger (2009) sieht in unserer Gesellschaft daher einen „Wachstumsdrang

und -zwang“. Selbst zur Entwicklung nachhaltiger Technologien und Infrastrukturen gilt Wachstum als wichtig (s. oben). Zur Lösung der Wachstumsabhängigkeit zentraler Gesellschaftsbereiche gibt es zwar Ideen (etwa die gerechtere Verteilung von Arbeitszeit), doch viele (Umsetzungs-) Fragen bleiben offen (Seidl & Zahrnt 2010).

#### These 14:

Jenseits sachlicher Argumente ist „Wachstum“ zum emotionsbeladenen Narrativ geworden, das das individuelle, gesellschaftliche und politische Denken prägt.

Über die oben aufgeführten, nachvollziehbaren Argumente für Wirtschaftswachstum hinaus, so argumentieren kritische Stimmen, sei Wirtschaftswachstum vom Mittel zum Zweck geworden – eine emotionsbeladene Ideologie, so Miegel (2010, S. 55–56), „die sich rationalen Erwägungen und kritischer Reflexion weitgehend entzieht“. Damit wird auch eine ernsthafte Beschäftigung mit Folgen und Alternativen verhindert. Das in der industriellen Moderne gebildete, mit Wachstum verbundene Verständnis von Fortschritt und Wohlstand wurde Bestandteil unserer „mental Infrastruktur“, so Welzer (2013, S. 56) (KULTUR). Dabei gebe es empirische Hinweise, dass ab einem gewissen Wohlstand weiteres Wachstum keinen Zuwachs an Lebenszufriedenheit bringe (Easterlin et al. 2010). Mit der gesellschaftlichen „Wachstumsideologie“ geht laut Miegel (2010, S. 12) auch eine entsprechende Medienberichterstattung und ein politischer Konsens einher, dass die Wirtschaft wachsen müsse. Auch die Umweltpolitik bedient sich regelmäßig Wachstums-Argumenten und -Narrativen (z.B. hinsichtlich des Wachstumspotenzials und der Exportchancen bei Effizienztechnologien).

### 3.3 Freihandel

#### 3.3.1 Umweltpolitische Relevanz

In umweltpolitischen Debatten wurden immer wieder die globalen Folgewirkungen hiesiger Wirtschaftsweisen thematisiert; häufig im Kontext von Handelspolitik. Während internationaler Handel potentiell positive Umweltwirkungen haben kann, so gilt er doch auch als relevanter Treiber von Umweltdegradation (Hu & McKittrick 2015; Kanemoto et al. 2014; Lenzen et al. 2012; Steen-Olsen et al. 2012; Vetőné Móznér 2012; Wiedmann 2016). Untersuchungen beschreiben, wie sich Handel mittels konkreter direkter Effekte, Produkt- und Technologieeffekte, aber auch mittels abstrakterer Struktur- oder Skaleneffekte physisch und ökonomisch auf Umwelt und Ressourcenverbrauch auswirken kann (UNEP & IISD 2005) – dabei kann es zu positiven Effekten kommen, aber aus Umweltsicht wird befürchtet, dass die negativen Effekte überwiegen<sup>14</sup>. Die Bedeutung dieser Wirkungen wird verdeutlicht, wenn man berücksichtigt, dass sich das Volumen des internationalen Handels von Gütern zwischen 1950 und 2008 verdreißigfacht hat (WTO 2009, S. 137, Tabelle 1A).<sup>15</sup>

In der umweltpolitischen Diskussion wird allerdings auch die These formuliert, dass es effizienter und umweltverträglicher sein kann, Güter in geographisch geeigneten Regionen anzubauen und dann zu

<sup>14</sup> Direkte Effekte werden durch den physischen Austausch von Gütern hervorgerufen, z.B. durch transportbedingte Emissionen oder den Ausbau von Verkehrsinfrastruktur. Negative Produkt- und Technologieeffekte entstehen, wenn ökologisch nachteilige Produkte international gehandelt werden oder nachhaltigere Produktionsmethoden durch importierte Technologien verdrängt werden; internationaler Handel kann aber aus Umweltperspektive umgekehrt auch positive Produkt- und Technologieeffekte generieren. Struktureffekte entstehen, wenn Handelsliberalisierung infolge verstärkter Produktion bestimmter Güter zu Änderungen in der konkreten Zusammensetzung der Volkswirtschaft führen (z.B. solcher Güter, bei denen sie komparative Kostenvorteile haben, wie natürliche Ressourcen oder verschmutzungsintensive Güter). Skaleneffekte entstehen, wenn Handel(sliberalisierung) zu Effizienzsteigerungen führen (durch Spezialisierungseffekte, Wettbewerb, Import effizienterer Technologien im Rahmen von FDI) und mittelbar zu einer Ausweitung wirtschaftlicher Aktivitäten und damit von Ressourcen- und Energieverbrauch.

<sup>15</sup> Das Volumen der Güterproduktion selbst hat sich in der gleichen Zeit ‚lediglich‘ knapp verneunfacht (ibid).

handeln. Zudem wird argumentiert, dass mit dem Handel auch eine Ausbreitung von Umweltstandards einhergehen kann (z.B. Vogel 1995).

### 3.3.2 Status Quo

Vor dem Hintergrund der befürchteten Umweltwirkungen gab und gibt es Stimmen, die fordern, internationalen Handel unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten wirksamer zu regulieren oder gar einzuschränken. Im Völkerrecht finden sich einige, allerdings bisher eher schwache Ansatzpunkte, Umweltschutz und Handel zu integrieren.<sup>16</sup> Auf nationaler Ebene stellen die Regelungen des US-amerikanischen Dodd-Frank Acts zu Konfliktmineralien<sup>17</sup>, das europäische *FLEGT* (Forest Law Enforcement, Governance and Trade)-Genehmigungssystem für Holzeinfuhren oder die Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV) Ausnahmen dar. Die BioSt-NachV erfordert, dass flüssige Biomasse (auch wenn sie aus dem Ausland importiert wird), die zur Stromerzeugung eingesetzt und nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vergütet werden soll, nach verbindlichen Nachhaltigkeitsstandards zertifiziert wurde. Diese Regelung fand ein Gelegenheitsfenster, nachdem zivilgesellschaftlicher Verbände starken Druck gemacht und mit Unterstützung der Medien über teils drastische Bilder<sup>18</sup> auf mögliche Regenwaldzerstörung und damit letztendlich klimaschädliche Wirkungen von Agrartreibstoffen hinwiesen hatten.

### 3.3.3 Erklärungsansätze

#### These 15:

Eine ökologischere Ausgestaltung internationaler Handelsverträge wird dadurch erschwert, dass handelspolitische Politikformulierung überdurchschnittlich intransparent und von der Öffentlichkeit abgeschottet ist. Zudem wird Wirtschaftsinteressen ein vorrangiger Zugang zu den entsprechenden Prozessen gewährt. Dadurch lassen sich Umweltinteressen verhältnismäßig schlecht einbringen.

Internationale Handelspolitik findet weitgehend hinter verschlossenen Türen statt, wodurch die Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsanliegen erschwert wird. Innerhalb der WTO werden Konsensfindungsprozesse teils in informellen Zirkeln (z.B. im „Green Room“) unter Ausschluss der meisten Mitgliedstaaten durchgeführt (Jones 2009). Die Verhandlungen für bilaterale und regionale Freihandelsabkommen jenseits der WTO sind häufig noch stärker abgeschirmt von der Öffentlichkeit (INSTITUTIONEN).

Innerhalb Europas ist Handelspolitik eine exklusive Kompetenz der EU und die Rolle des Europäischen Parlamentes (EP) wie auch nationaler Parlamente ist im Rahmen europäischer Handelspolitik beschränkt. Unter anderem bedarf das Verhandlungsmandat, das die Kommission den mitgliedsstaatlichen Regierungen vorschlägt, keiner Zustimmung von EP oder nationalen Parlamenten. Nach dem Verhandlungsstart bleiben die Verhandlungspositionen der Kommission und der Handelspartner, die Verhandlungsberichte und die Vertragsentwürfe weitestgehend geheim (Vogtmann & Meyer 2014). Nationale Parlamente werden am Ende des Prozesses mit fertigen Verträgen konfrontiert, denen sie zustim-

<sup>16</sup> Z.B. die Präambel des Marrakesh Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation, Art. XX(b),(g) GATT, Art. 2.2 im Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen), und Art. 2.1 im Übereinkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen sowie die partielle Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips darin (Art. 5.7 SPS-Abkommen), Art. 27.3(b) TRIPS oder die Zulässigkeit bestimmter Agrarsubventionen („Greenbox“ im Agrarabkommen der WTO).

<sup>17</sup> Danach unterliegen Unternehmen, die bestimmte Mineralien aus der DR Kongo oder einem angrenzenden Land einführen, speziellen Dokumentations- und Publizitätsverpflichtungen. Sie sollen sicherstellen, dass die Importe nicht der Finanzierung bewaffneter Konflikte in der DR Kongo oder einem Nachbarland dienen.

<sup>18</sup> Vgl. die Plakat-Kampagne, bei der Orang-Utans Tankkrüssel an der Schläfe haben.

men oder die sie ablehnen können; Details können sie nicht mehr ändern (INSTITUTIONEN). Im Rahmen der aktuellen TTIP-Verhandlungen dürfen die US-Verhandlungsvorschläge noch nicht mal an die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten weitergereicht werden. Inzwischen können Regierungs- und sogar Parlamentsvertreter die TTIP-Vertragsentwürfe in „Reading Rooms“ einsehen, die Informationen – weil hoch vertraulich – aber nicht weiterreichen. Eine detaillierte Debatte in den Medien und der Öffentlichkeit kann so nicht entstehen.

In der Regel werden im Verhandlungsprozess Vertreterinnen und Vertreter wichtiger Wirtschaftszweige regelmäßig konsultiert; nicht jedoch Umwelt- und Naturschutzverbände, Sozial- oder Gesundheitsorganisationen (Corporate Europe Observatory 2014; Friends of the Earth Europe 2014). Breite wirtschaftliche Interessensgruppen<sup>19</sup> haben nicht nur das Gehör der Parteien im nationalen Parteienwettbewerb, sondern werden auch im Rahmen einer Verwaltungskultur aktiv eingebunden, in der sich die zuständigen Wirtschaftsministerien bzw. die EU-Generaldirektion Handel als Anwälte der Interessen „wichtiger“ Sektoren sehen. Die verringerte parlamentarische und öffentliche Kontrolle von Handelspolitik macht es den sowieso weniger organisations- und konfliktfähigen Umwelt- und Sozialinteressen tendenziell schwerer als Wirtschaftsinteressen, gehört zu werden (POLITISCHE ÖKONOMIE). Diese Konstellation wird in dem Maße ausgeweitet, in dem „Handelspolitik“ mittlerweile Themen umfasst, die sehr weit über die Regulierung von Zöllen und Quoten hinausgehen: bspw. intellektuelle Eigentumsrechte, Investitionsschutz und mithin jedwede Regulierung von Produkten, Produktion und Konsum, die als (nicht-tarifäres) Handelshemmnis gewertet werden kann.

#### These 16:

Auf nationaler und europäischer Ebene unterbleiben immer wieder umweltpolitische Maßnahmen wegen befürchteter Konflikte mit internationalem Handelsrecht, das die Regelungsautonomie von Nationalstaaten typischerweise über den Schutz globaler Gemeinschaftsgüter oder den Umweltschutz im Exportland stellt.

Einer der Gründe, warum diskutierte Umweltmaßnahmen auf deutscher oder EU-Ebene nicht eingeführt werden, ist das Prinzip der Nichteinmischung in die Souveränität anderer Staaten (INSTITUTIONEN). Auf Basis dieses Prinzips wird in der gängigen Anwendung und Auslegung des Handelsrechts weitestgehend darauf verzichtet, zu weit in die Regelungsautonomie der exportierenden Länder einzugreifen. Dies gilt beispielsweise, wenn eine handelseinschränkende Maßnahme Produktionsmethoden betrifft, sich der Produktionsprozess beim fertigen Produkt aber nicht niederschlägt. Daher sind die Umweltwirkungen der Ressourcengewinnung und der frühen Wertschöpfungsstufen in vielen Fällen nicht mehr Teil der Eigenschaften des exportierten Gutes: Ob Gold mechanisch geschürft wird oder mit der Hilfe von Zyaniden extrahiert wird, sieht man dem Exportgut nicht mehr an. Ähnliches gilt für die Nachhaltigkeit der Waldbewirtschaftung bei Holz oder den Energieverbrauch während der Herstellung. Eine Diskriminierung des Handels auf der Grundlage von (vermuteten) Prozessqualitäten wird daher in der gängigen Auslegung abgelehnt – gilt jedoch nicht als unüberwindbar (Charnovitz 2002; Cosbey 2001). Die Konstellation wird allerdings dadurch erschwert, dass Handelseinschränkungen auf Grundlage von Produktionsmethoden absehbar von Industriestaaten gegenüber Entwicklungsländern ausgeübt würden und sich Spannungen zwischen Nord- und Südhalbkugel über „Öko-Imperialismus“ verschärfen dürften.

<sup>19</sup> Z.B. im Fall von TTIP: Arbeitgeberverbände, das Dienstleistungsgewerbe, Agrobusiness einschließlich Lebensmittelindustrie, Informations- und Kommunikationstechnologien, Chemische Industrie, Automobilindustrie (Corporate Europe Observatory 2014).

### 3.4 Etablierte Strukturen & Besitzstände

#### 3.4.1 Umweltpolitische Relevanz

Manche etablierten Wirtschafts- und Infrastrukturen gehen mit besonders hohen Umweltwirkungen, Verbräuchen und Risiken einher. Dies reicht von der Ebene ganzer Branchen über gewisse Produktionsmethoden und Produkttypen bis hin zu konkreten bestehenden Anlagen, Gebäuden, Fahrzeugflotten, Produkten etc. (sogenannte „Besitzstände“).

Auf der Ebene von *Branchen* ist etwa die fossile Stromerzeugung für rund ein Drittel der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland verantwortlich (UBA 2015a); Braunkohle Tagebauten hinterlassen zudem „Mondlandschaften“. Ungeachtet leichter Verbesserung der Wirkungsgrade bei neueren Kraftwerken besteht in der Umweltforschung Konsens, dass zur Erreichung der Klimaschutzziele ein kompletter Ausstieg aus dem Abbau und der Verstromung von Stein- und Braunkohle nötig ist (Öko-Institut e.V. & Fraunhofer ISI 2015; UBA 2014).

Weitere Sektoren bedürfen nach Ansicht vieler zumindest eines radikalen Wandels hin zu deutlich anderen, nachhaltigeren *Produktionsmethoden*, wie die Landwirtschaft, bzw. zu nachhaltigeren *Produkt(typ)en*, wie die Automobilwirtschaft. So hat die grüne Bundestagsfraktion kürzlich verkündet, dass sich der Straßenverkehr in den nächsten 20 Jahren vom Öl, also von Benzin- und Dieselmotoren, verabschieden müsse (Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion 2016).

Ältere Anlagen, Gebäudebestände, Fahrzeugflotten etc. gehen oft mit deutlich größeren Umweltbelastungen einher als der Anteil modernerer Anlagen, Gebäude etc. Dies ist umweltpolitisch umso relevanter, als gerade solche Besitzstände meist unterreguliert bleiben.

Eine umweltpolitische Forderung lautet daher, umweltbelastende Besitzstände stärker zu regulieren, bzw. bei besonderer Schädlichkeit (bzw. einem hohen Risiko) existierende Produkte oder Prozesse ganz zu verbieten, wenn Effizienzanforderungen die Umwelt- oder Gesundheitsrisiken nicht adäquat mindern können. Innerhalb der Umweltdebatte wird gegen solche Verbote und Nachrüstpflichten eingewendet, dass diese mit zusätzlichem Ressourcenaufwand verbunden sein könnten, der sich in der folgenden Nutzungsphase nicht mehr amortisiert. Zudem wird argumentiert, dass die Kontrolle entsprechender Auflagen im Bestand aufwändiger sein könnte als bei der Neuzulassung.

#### 3.4.2 Status quo

Bezüglich des Wandels ganzer Branchen sind zwar in vielen Fällen einzelne Innovationen in Richtung ökologischem Strukturwandel politisch gefördert worden (z.B. Erneuerbare Energien, Elektroauto, Biolandwirtschaft), aktive Maßnahmen für die „Exnovation“ alter Strukturen wurden jedoch selten beschlossen. Daher dominieren diese häufig weiter. Prominente Ausnahmen der letzten Jahre sind die Beschlüsse (nach schwierigen Verhandlungsprozessen) zum Ausstieg aus der Kernenergie und zur Beendigung der jahrzehntelangen Subventionierung des Steinkohlebergbaus in Deutschland. Diese lassen sich erklären durch die Verfügbarkeit alternativer Technologien, die Reaktorkatastrophen von Tschernobyl und Fukushima (im Fall der Kernkraft) bzw. der Verknüpfung mit haushaltspolitischen Zielen (im Fall der Steinkohlesubventionen) (s. auch die Thesen in Kap. 2), sowie durch die jeweilige mittelfristige Streckung der Ausstiegsprozesse.

Auch was einzelne Besitzstände betrifft, so beziehen sich viele umweltpolitische Regelungen, die eingeführt werden, nur auf neue Anlagen und Produkte. So unterliegen beispielsweise Neubauten strengen Vorgaben zum (Primär-) Energieverbrauch, der Altbaubestand ist bei erheblich größeren Effizienzpotentialen nicht von vergleichbaren Vorgaben betroffen. Industrieanlagen werden zum Zeitpunkt ihrer Errichtung genehmigt, wenn sie dem Stand der Technik entsprechen und genießen dann in der Regel Bestandsschutz. Entsprechendes gilt für Kraftfahrzeuge: Die zur Erstzulassung erteilte Betriebsgenehmigung bleibt in aller Regel erhalten. Auch die Anforderungen der Energieeinsparverordnung gelten größtenteils nur für Neubauten oder solche Altbauten, die Eigentümerinnen und Eigentümer



ohnehin sanieren wollen. Allerdings existieren als Ausnahmen verschiedene Nachrüstungs-pflichten für Großfeuerungsanlagen und für Kernkraftwerke. Eine weitere Ausnahme sind die mit REACH eingeführten Evaluationspflichten für Chemikalien – bis dahin waren so genannte Altstoffe von entsprechenden Pflichten befreit. Nicht zuletzt war gesetzlich beschlossen worden, den Betrieb von bereits installierten (ineffizienten) Nachtspeicheröfen in Haushalten ab 2020 zu verbieten, doch wurde diese Entscheidung 2013 durch die Bundesregierung wieder rückgängig gemacht.

### 3.4.3 Erklärungsansätze

#### These 17:

Maßnahmen in Richtung eines radikalen Strukturwandels besonders umweltbelastender Sektoren führen zu Sorgen um den Fortbestand betroffener Unternehmen und damit zum Widerstand organisierter Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Interessen. Diese Interessen werden auch (partei)politisch und durch andere Regierungsressorts vertreten. Hinzu kommt teilweise eine hohe wirtschaftliche Bedeutung der Branchen für einzelne Regionen und damit zusätzliche Bemühungen regionaler Politikerinnen und Politiker, den Status quo zu bewahren.

Strukturwandel und ihn befördernde Maßnahmen gefährden bisherige Geschäftsmodelle etablierter Unternehmen. Für einige, v.a. neue Unternehmen mag der Strukturwandel neue (Wachstums-) Möglichkeiten bieten, anderen Unternehmen kann er massive, auch existenzgefährdende Verluste bringen (so z.B. E.ON und RWE). Es liegt nahe, dass sich diese für eine Bewahrung des Status quo einsetzen. Besitzstandswahrende „vested interests“ sind in politischen Auseinandersetzungen häufig besonders stark, weil sie bereits organisiert sind und lange Jahre Ressourcen und Beziehungen aufbauen konnten (Bardach 1976) (POLITISCHE ÖKONOMIE). Zudem wiegen Verluste in der Regel schwerer als Gewinne und motivieren eher zum Handeln (Kahneman & Tversky 1979). Oft haben die „Betroffenen“ zudem die für ihre Branche zuständigen Fachpolitikerinnen und Ministerialbeamten auf ihrer Seite (so wird etwa in der Landwirtschaftspolitik von einem traditionellen „eisernen Dreieck“ aus Agrarpolitikern, -behörden und -Interessensgruppen gesprochen (Waskow & Rehaag 2004)) (PARTEIENWETTBEWERB, INSTITUTIONEN).

Viele, auch umweltschädliche Branchen sind zudem regional stark konzentriert – bzw. die Wirtschaftskraft und damit auch Arbeitsplätze und Steuereinnahmen mancher Regionen hängen stark von einer Branche ab (PROBLEMSTRUKTUR). Dies gilt insbesondere für den Steinkohlebergbau im Ruhrgebiet und im Saarland, die Braunkohle-Tagebauten v.a. im Rheinland und in der Lausitz oder auch die Automobilwirtschaft (Hersteller und Zulieferer) in Baden-Württemberg (sowie einzelnen Städten wie Wolfsburg und Ingolstadt). Entsprechend der wirtschaftlichen Bedeutung tendier(t)en die jeweiligen Landesregierungen und Stadtverwaltungen dazu, „ihre“ Branchen zu unterstützen: direkt (s. etwa die langjährige zusätzliche Subventionierung des Steinkohlebergbaus durch das Land NRW) oder durch Widerstand gegen belastende Maßnahmen höherer Ebenen, bei zustimmungspflichtigen Gesetzen auch im Rahmen des Bundesrats (INSTITUTIONEN). Besonders auch langjährige Regierungsparteien sahen sich als Bewahrer der regionalen Branchen (s. die SPD in NRW und Brandenburg in Sachen Kohle).

#### These 18:

Umweltpolitik nutzt die bestehenden verfassungsrechtlichen Spielräume bislang zu selten, um Besitzstände wie Bestandsanlagen oder Altbauten zu regulieren. Dahinter steht eine Zögerlichkeit, die Sozialpflichtigkeit von Eigentum umweltpolitisch zu interpretieren. Sie resultiert aus der Unpopularität solcher Maßnahmen im politischen Prozess.



Zwar können das in der Verfassung verankerte Verhältnismäßigkeitsprinzip<sup>20</sup> und das Prinzip des Vertrauensschutzes (in die Beständigkeit der Gesetze)<sup>21</sup>, die sich beide aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) ableiten, als mögliche Schranken dagegen wirken, Altanlagen, installierte Technologien oder andere Besitzstände mit umweltpolitischen Auflagen zu belegen. Allerdings: Wenn die Auflage als verhältnismäßig eingestuft wird bzw. mithilfe von Übergangsregelungen und/oder finanziellem Ausgleich verträglicher ausgestaltet wird, so sind Altbestandsregelungen rechtlich durchaus zulässig.

Diese bestehenden verfassungsrechtlichen Spielräume werden jedoch nur selten genutzt. So wird in der Regel im politischen Raum nicht argumentiert, dass Eigentum auch zu umweltschützendem Handeln verpflichtet. Dies hängt vor allem mit politischen Rationalitäten zusammen (PARTEIENWETTBEWERB): Politikerinnen und Politiker aller Couleur scheuen Maßnahmen, die in Besitzstände eingreifen, weil diese ausgesprochen unpopulär sind – insbesondere wenn sie Individuen und nicht Unternehmen treffen. Dem liegt eine oft vertretene Meinung zugrunde, dass man eine Sache, die man rechtmäßig erworben hat, unverändert weiternutzen dürfen sollte (KULTUR).

### **3.5 Preise und Mengen von Umweltverbrauch entlang der gesamten Wertschöpfungskette**

#### **3.5.1 Umweltpolitische Relevanz**

Es gilt als eine wesentliche Ursache von Umweltbelastung und -zerstörung, dass die Kosten der Nutzung natürlicher Ressourcen und Senken, des Ausstoßes von Emissionen und der Entsorgung von Abfällen sich nicht angemessen in den Preisen widerspiegeln (OECD 1999; Stern 2006; TEEB 2010). Argumentiert wird, dass externe Kosten internalisiert werden, die Preise die ökologische Wahrheit beinhalten und durch Verteuerung von natürlichen Ressourcen und Emissionen Anreize für Effizienzverbesserungen setzen sollen. Eine Internalisierung externer Kosten erfolgt am effizientesten über ökonomische Instrumente, findet aber grundsätzlich auch über ordnungsrechtliche Maßnahmen statt.

Angesichts planetarer Belastungsgrenzen stehen auch die absoluten Mengen des Umwelt- und Ressourcenverbrauchs zur Debatte. Beispielhaft: Die Extraktion von Biomasse hat sich zwischen 1900 und 2005 knapp vervierfacht, die von fossilen Energieträgern ist um den Faktor 12 gewachsen, die von Erzen und Industriemineralien um den Faktor 22 und die von Baumineralien um den Faktor 34 (UNEP 2011). Nicht nur sind einige der Ressourcen endlich, sondern ihr Abbau – oft in Ländern des globalen Südens – verbindet sich mit der Degradation von Ökosystemen und sozialen Problemen, und auch ihre Weiter-/Verarbeitung, Nutzung und Entsorgung ziehen teils hohe Umweltbelastungen nach sich (UNEP 2010). Ein Ansatz, Mengen zu begrenzen, liegt im Setzen von Obergrenzen, die mit Nutzungsrechten verbunden werden können. Neben ökologischen Gründen sprechen hierfür auch Erwägungen der Fairness: Aus absoluten Obergrenzen lassen sich pro Kopf-Ziele ableiten, die u.a. international vergleichbar sind (z.B. Bringezu 2015 für Materialnutzung). Es lässt sich weiterhin ein Budget ableiten, das auch intertemporal verteilt werden kann. Solche Obergrenzen und daraus abgeleitete Nutzungsrechte stoßen in der umweltpolitischen Debatte jedoch auch auf Widerstände.

#### **3.5.2 Status Quo**

Obwohl inzwischen für jedes umweltpolitische Handlungsfeld zahlreiche ökonomische Instrumentenvorschläge vorliegen, wurden bisher insgesamt nur relativ wenige (lenkungs- und aufkommensstarke) ökonomische Instrumente in der deutschen Umweltpolitik eingeführt. Der Bereich, der am stärksten

---

<sup>20</sup> Das Prinzip besagt, dass Maßnahmen, die in Grundrechte eingreifen (hier: in das Eigentumsrecht und in die Berufsfreiheit, beispielsweise von Produzenten und Anlagenbetreibern), „verhältnismäßig“ sein müssen.

<sup>21</sup> Das Prinzip erfordert im öffentlichen Recht, dass sich Bürger auf die Fortwirkung bestehenden Rechts verlassen können müssen und Gesetzesänderungen keine für sie nachteiligen Rückwirkungen haben dürfen.

preislich belastet wurde, sind Energie und Treibhausgase. Dies geschah mit der Ökologischen Steuerreform (1999)<sup>22</sup> und der Umsetzung des europäischen Emissionshandels (2005) sowie durch die Abschaffung einiger weniger Subventionstatbestände, insbesondere der Steinkohleförderung (bis 2018). Was die Nutzung von natürlichen Ressourcen betrifft, so wurden diese bislang nicht (Rohstoffe, Fläche, Biodiversität einschließlich aquatischer Ressourcen) oder nur in vergleichsweise geringem Umfang (Luft<sup>23</sup>, Wasser<sup>24</sup>) durch umweltpolitisch motivierte Steuern und Abgaben belegt; auch die Abgaben im Bereich der Abfallwirtschaft sind nicht lenkungsstark<sup>25</sup>. Weiterhin vergünstigen umweltschädliche Subventionen Umweltverbrauch in Höhe von über 52 Mrd. Euro, darunter sind auch einige neu eingeführte oder neu ausgeweitete umweltschädliche Subventionen (UBA 2015c, S. 65).

Eine absolute Mengenbegrenzung gibt es in der deutschen Umweltpolitik aktuell nur für Emissionen.<sup>26</sup> Im Bereich der Ressourcen existiert lediglich im Naturschutzrecht mit der Eingriffs- und Ausgleichsregelung ein Instrument, Eingriffe in Natur und Landschaft in bestimmtem Umfang zu kompensieren. Eine absolute Obergrenze (wie sie implizit in „no net loss“-Vorschlägen enthalten sind) existiert dabei aber nicht. Während die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung eine Obergrenze für Flächenverbrauch (130 ha pro Tag) festlegt, wird das Einhalten dieser Grenze nicht durch konkrete Instrumente (z.B. Flächenhandel) sichergestellt.

### 3.5.3 Erklärungsansätze

#### These 19:

Eine Verteuerung von Emissionen oder Ressourcennutzung durch Anreizinstrumente stand lange im Widerspruch zu einer ordnungsrechtlich fokussierten Regulierungskultur und insbesondere Verschmutzungsrechte wurden von Umweltverbänden als „Umweltzerstörung legitimierend“ kritisiert. Widerstand aus der Wirtschaft gegen eine Verteuerung von Umwelt- und Ressourcenverbrauch war v.a. dann schlagkräftig, wenn sie im Parteienwettbewerb gestützt wurde oder wenn Arbeitgeber und -nehmer am selben Strang zogen.

Nachdem Umweltpolitik in Deutschland von seinen Ursprüngen an vor allem ordnungsrechtlich ausgerichtet war – zunächst verankert im „Polizeirecht“ –, wurden Preisinstrumente erst ab den 1980ern in kleinem Umfang eingesetzt. Eine Umstellung der Steuerungslogik – weg von der Definition von Grenzwerten oder dem Stand der Technik hin zu Handlungsspielräumen beim Verschmutzer und zur Steuermathematik in der Verwaltung – erforderte auch kulturelle und fachliche Umstellungen bei den verantwortlichen Administratoren (Héritier et al. 1994) (INSTITUTIONEN, KULTUR). Diese erfolgten verstärkt im Laufe der 1990er Jahre, unter anderem getrieben von Impulsen der europäischen Ebene (vgl. oben, These 4).

Zur schwachen Verankerung von Umweltabgaben trägt unter anderem die rechtliche Dogmatik bei, die gerade der Lenkungsabgabe nur einen sehr eng gesteckten Zulässigkeitsraum zuweist (Gawel

<sup>22</sup> Das Aufkommen aus der Energiesteuer belief sich 2014 auf 39,8 Mrd. EUR, aus der Stromsteuer 6,6 Mrd. EUR (Statistisches Bundesamt 2015).

<sup>23</sup> Die Kfz-Steuer, die Luftverkehrssteuer und die LKW-Maut, die Lenkungseffekte im Hinblick auf Luftverschmutzung entfalten können, brachten dem Bund 2014 jeweils 8,5 Mrd. EUR (Kfz) bzw. 0,99 Mrd. EUR (Luftverkehr) bzw. 4,46 Mrd. EUR (Maut) (Statistisches Bundesamt 2015).

<sup>24</sup> Die von den Ländern erhobene Abwasserabgabe (seit 1981) ist seit Jahren rückläufig und erzielte 2012 knapp 308 Mio. EUR, die Wasserentnahmeentgelte derjenigen sie implementierenden Länder im Jahr 2010 weitere 383 Mio. EUR (Gawel und Schindler 2014; Gawel, Erik et al. 2011). Kommunale Abwassergebühren sind keine ökologischen Lenkungsabgaben, sondern Benutzungsgebühren.

<sup>25</sup> So z.B. kommunale Abfallgebühren (die teils verbrauchsabhängig nach Müllmenge oder -volumen ausgestaltet sind) und zeitweilig Sondermüllabgaben der Länder. Abgabencharakter hat auch das Dosenpfand.

<sup>26</sup> Im Rahmen des Treibhausgas-Emissionshandels für die Energiewirtschaft und energieintensive Industriesektoren.

1999) (INSTITUTIONEN). So argumentierte das Bundesverfassungsgericht in Urteilen gegen kommunale Verpackungsabgaben und Abfallabgabengesetze der Länder, dass diese gerade aufgrund ihrer dem Kooperationsprinzip widersprechenden Lenkungswirkung nichtig seien (Wolff 2004: 134).<sup>27</sup>

Zudem wurden ökonomische Instrumente lange auch von Umweltverbänden abgelehnt, was den breiteren gesellschaftlichen Diskurs um Instrumentenalternativen prägte (Böcher & Töller 2007). So wurden an Umweltsteuern und insbesondere dem Zertifikatehandel kritisiert, dass sie umweltbelastende Praktiken lediglich verteuerten (bzw. durch Verschmutzungsrechte legitimierten), nicht aber quantitativ beschränkten oder verboten (KULTUR). Diese Haltung wurde, gestützt auf das Argument der Kosteninternalisierung („Preise müssen die ökologische Wahrheit sagen“) nach und nach aufgegeben (ibid.), zumindest in Bezug auf Steuern und im Bereich der industriellen Verschmutzung.<sup>28</sup>

Die oben erwähnten „Erfolgsgänge“ – durchgesetzte Maßnahmen, die Umweltkosten über negative Preisanreize internalisieren sollen – waren alle jeweils verbunden mit erheblichen politischen Diskussionen und auch Kampagnen politischer Gegner. Ein einschlägiges Beispiel war die bundeweite Anti-Ökosteuer-Kampagne von CDU und CSU mit Unterschriftenkampagne, Aufklebern, Plakaten etc. im Jahr 2000, die auch von der FDP unterstützt wurde (Handelsblatt 2000; Spiegel 2000). Für Parteien, deren Regierungsfähigkeit immer noch oft an der ihnen zugeschriebenen „Wirtschaftskompetenz“ bemessen wird, stellt sich ein doppeltes Problem: Preissteigernde Maßnahmen, die Verbraucher bzw. Haushalte belasten, sind bei diesen als (potenzielle) Wählerinnen und Wähler unbeliebt – zumindest, wenn ihnen keine Entlastungen gegenüber stehen. Zudem sind Maßnahmen schwer zu kommunizieren, deren Kosten für die Wirtschaft leicht zu beziffern sind. Im politischen Raum werden entsprechende Maßnahmen mit Verweis auf Schädigung der Wettbewerbsfähigkeit, „Arbeitsplatzvernichtung“, aber auch auf unsoziale Verteilungswirkungen angegriffen (vgl. Handelsblatt 2000) (PARTEIEN-WETTBEWERB). Diese Argumente werden analog von Wirtschaftsverbänden und teils von Gewerkschaften hervorgebracht. Insbesondere im Schulterschluss – wie 2015 im Fall des vorgeschlagenen „Klimabeitrags“ für Kohlekraftwerke – bringen diese eine hohe Organisations- und Konfliktfähigkeit auf (POLITISCHE ÖKONOMIE).

#### These 20:

Absolute Verbrauchsobergrenzen für natürliche Ressourcen (Rohstoffe, Fläche etc.) sind zum einen dann schwer durchsetzbar, wenn deren Notwendigkeit bezweifelt wird und zum anderen, wenn an den Ressourcen Eigentumsrechte existieren.

Knappheiten – als Auslöser für die Einführung von Verbrauchsobergrenzen – werden jenseits der Klimadebatte<sup>29</sup> oft angezweifelt (KULTUR). So gibt es Stimmen, denen zufolge nicht die Höhe des Ressourcenverbrauchs selbst das Problem darstellt (weil sich Substitutionsmöglichkeiten, Formen der effizienteren Ausbeutung etc. finden), sondern vielmehr die Überlastung zentraler Umweltmedien und Ökosysteme (Klima, Böden, Meere etc.) (Fücks 2013). Zudem sind Knappheiten regional unterschiedlich. Während beispielsweise manche Länder von Dürren bedroht sind, sind andere wasserreich; eine Obergrenze für die Nutzung von Wasser müsste dies berücksichtigen.

<sup>27</sup> Der ‚Kohlepfennig‘, die Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Steinkohleverstromung, wurde vom Bundesverfassungsgericht aus anderen Gründen gekippt: er war nicht als Sonderabgabe zu rechtfertigen.

<sup>28</sup> Bei bestimmten marktbasierten Instrumenten insbesondere in den Bereichen Biodiversität und Landnutzung (z.B. Honorierungssysteme für Ökosystemleistungen, Biodiversitäts-Offsets, Individuelle Transferierbare Fischereiquoten) existiert weiterhin Skepsis in vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

<sup>29</sup> Konkret: Begrenztheit der Ökosysteme, als Treibhausgas-Senke zu fungieren.

Eine weitere Ursache für die mangelnde Akzeptanz, die Mengen von Umwelt- und Ressourcenverbrauch zu regulieren, ist, dass natürliche Ressourcen überwiegend in privatem Besitz sind. Durch Verbrauchsobergrenzen könnten sie an Wert verlieren und entsprechend formieren sich Widerstände – sowohl der Besitzer als auch ökonomischer Akteure entlang der Wertschöpfungskette, die schwer überwälzbare Preissteigerungen befürchten (POLITISCHE ÖKONOMIE). Absolute Obergrenzen würden weiterhin eine Grenze für wirtschaftliches Wachstum darstellen und werden vor diesem Hintergrund bekämpft (s. z.B. VCI 2011).

### 3.6 Priorisierung von Umweltpolitik

#### 3.6.1 Umweltpolitische Relevanz

Weil Umweltschäden und -verbräuche maßgeblich in Sektoren wie der Landwirtschaft, dem Verkehr etc. verursacht werden, gilt die wirksamere Integration von Umweltanliegen in die verschiedenen Politikbereiche und -ebenen als Schlüssel für bessere Umweltwerte.

Unter dem Stichwort „Querschnittcharakter von Umweltpolitik“ werden unterschiedliche Formen einer institutionellen Stärkung diskutiert. Dies umfasst etwa ein Vetorecht entsprechend des Finanzressorts (Müller 1995; Pehle 1998), eine stärkere Verankerung von Umwelt und Nachhaltigkeit im Grundgesetz, Durchgriffsmöglichkeiten für Länder und Kommunen beim Vollzug von Umweltpolitik, Schaffung von Richtlinienkompetenzen, die Bündelung von weiteren umweltbezogenen Zuständigkeiten, die derzeit noch in anderen Ressorts angesiedelt sind (SRU 2000), die Konzentration der Gesetzgebungskompetenz beim Bund (Günther und Krebs 2000) u.a.

#### 3.6.2 Status Quo

Trotz eines Ausbaus umweltpolitischer Zuständigkeiten (etwa die Einrichtung von NKI und IKI als maßgebliche Förderfonds oder die Zusammenlegung mit dem Bauressort) kann von einer Priorisierung von Umweltanliegen keine Rede sein.

#### 3.6.3 Erklärungsansätze

##### These 21:

Institutionelle Zuständigkeiten für bestimmte Sektoren und Politikbereiche werden erfolgreich gegen Versuche der Umweltpolitikintegration verteidigt. Vielfach sind diese auch grundgesetzlich abgesichert (Ressortprinzip, Föderalismus).

Die verschiedenen Staatsfunktionen stehen in vielfachem Konflikt zueinander: Dies betrifft die Ziele (Garantie von Menschenrechten, innere und äußere Sicherheit, wirtschaftliche Entwicklung, Sicherung der Staatsfinanzen, sozialer Ausgleich usw.) wie auch die Prinzipien der Institutionalisierung (Subsidiarität, Ressortprinzip, usw.). Wenn Umweltanliegen nur eines unter mehreren grundsätzlich gleichrangigen Zielen sind, andere Ressorts (oder Ebenen) die Zuständigkeit für wesentliche umweltrelevante Sektoren haben und das Umweltressort nur über eine vergleichsweise geringe Tauschmasse (Budget und Kompetenzen) verfügt (INSTITUTIONEN), dann sind wirksame Eingriffe in die wirtschaftlichen Strukturen und eine Transformation relevanter soziotechnischer Systeme (Jacob u. a. 2016) nicht zu erwarten.

## 4 Ausblick

Die Thesen verdeutlichen, dass es immer wieder Konstellationen von Akteuren, Institutionen und Ereignissen gibt, die günstig für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik sind. Sie verweisen jedoch auch darauf, dass trotz einer Reihe umweltpolitischer Erfolge wesentliche Umweltprobleme ungelöst sind und ihre Ursachen nicht wirksam adressiert werden. Zentral wurde und wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob in einer Welt mit begrenzten Ressourcen ein fortdauerndes oder gar steigendes

wirtschaftliches Wachstum möglich ist, und ob Politik in die individuellen Konsumententscheidungen eingreifen kann und darf. Je nachdem, wie diese Fragen beantwortet werden, lassen sich umweltpolitische Handlungsansätze daraus ableiten: Ob Emissionen oder die Nutzung natürlicher Ressourcen verteuert werden sollen oder nicht, ob es einen forcierten Strukturwandel und einen Ausstieg aus besonders problematischen Branchen und Technologien geben soll (z.B. Braunkohle, Massentierhaltung, fossile Individualmobilität, usw.) oder nicht.

Die Frage ist dann weiterhin, wie entsprechende Handlungsansätze mehrheitsfähig werden und gegenüber den Machtkonstellationen, die ihnen entgegenstehen, durchgesetzt werden können. Dies umfasst auch die Frage, wie in politischen Debatten häufiger unsachlicher Verunglimpfung vorgebeugt werden kann: Tempolimit, Ökosteuer, Veggie Day, Glühlampenverbot oder Dosenpfand erscheinen politisch als heikel, weil scheinbar in Freiheitsrechte eingegriffen wird und dies lautstark artikuliert wird, während die Nutznießer kaum zu Wort kommen (können) und Notwendigkeit und Sinn der Vorschläge in der öffentlichen Debatte nicht zum Tragen kommen.

Die Analyse bisheriger Umweltpolitik deutet darauf hin, dass es v.a. spezifische Problemstrukturen, bestimmte Kompetenzverteilungen und grundlegende Institutionen, aber auch kulturelle Werte und Normalitätsvorstellungen in unserer Gesellschaft sowie spezifische Machtkonstellationen zwischen gesellschaftlichen Interessen sind, die dazu führen, dass Umweltprobleme nicht oder nicht ausreichend bearbeitet werden. Entsprechend wird immer wieder – gut begründet – eine stärkere Institutionalisierung von Umweltpolitik gefordert, um diesem Abhilfe zu schaffen. Um in dieser Hinsicht Fortschritte zu erzielen, erscheint uns unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine Politisierung von Umweltpolitik notwendig, die darauf abzielt Legitimation und Akzeptanz für eine Weiterentwicklung von Umweltpolitik zu verbessern und dafür Möglichkeitsfenster zu schaffen und zu nutzen.

#### 4.1 Legitimation und Akzeptanz von Umweltpolitik verbessern

Ein Schlüssel ist die Schaffung von Legitimation und Akzeptanz für weiterreichende umweltpolitische Maßnahmen: Demokratische (Input-)Legitimation entsteht letztendlich aus Mehrheiten in Wahlen und gesellschaftlichen Diskursen. Aber um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, können weitere Legitimations- und Akzeptanzquellen genutzt werden:

- ▶ **Sozial robuste Wissensbasis schaffen:** Handlungserfordernisse und Handlungsoptionen sollten auf einer inter- und transdisziplinären Wissensbasis abgeleitet und bewertet werden, die die Sichtweisen von relevanten Akteuren einbezieht. Durch integrierte Bewertungen (Integrated Assessments) oder durch transparente Folgenabschätzungen, bei denen relevante Akteure, ggf. auch Bürgerinnen und Bürger, in die Entwicklung von Fragestellungen und der Bewertung von Wissensbeständen einbezogen werden, kann eine sozial robuste Wissensbasis entwickelt werden. Das wechselseitige Infragestellen durch Gutachten und Gegengutachten kann dadurch möglicherweise vermieden werden und die Diskussionen versachlicht werden.
- ▶ **„Co-Benefits“ identifizieren und stärker herausstellen:** Umweltpolitik hat zahlreiche sogenannte Co-Benefits (d.h. positive gesellschaftliche Effekte zusätzlich zum Umweltschutz), etwa für ländliche Entwicklung (z.B. lokale Wertschöpfung durch Erneuerbare Energien, Tourismus in geschützten Gebieten, usw.), für Gesundheit (Reduzierung von Lärm, Schadstoffen), für Beschäftigung und Innovation (aus Umweltindustrien und Dienstleistungen) usw. Im Gegenzug hat unterlassene Umweltpolitik Nachteile in Bezug auf andere Ziele, z.B. enorme Wertverluste aus dem Klimawandel und Gesundheitsschäden, die zudem ungleich verteilt sind und ärmere Bevölkerungskreise vielfach stärker treffen. Eine Umweltpolitik, die nicht alleine aus Normen und Wertvorstellungen einer intakten Natur und Umwelt begründet wird, sondern weitere gesellschaftlichen Interessen entspricht, ist ungleich durchsetzungstärker. Sie ermöglicht, auch andere als die klassischen Umweltakteure in Allianzen für den Umweltschutz zu mobilisieren und so mit einer breiteren Akteurskoalition in der öffentlichen Debatte und im politischen Prozess für die Maßnahmen zu werben.



- ▶ **Normative Grundlagen offenlegen** um Akzeptabilität von Argumenten und Handlungsansätzen überprüfbar zu machen: Im Unterschied zu Akzeptanz (= faktische Zustimmung) meint Akzeptabilität die prinzipielle Zustimmungsfähigkeit aufgrund guter, nachvollziehbarer Gründe. Die Ableitung von Argumenten für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik nicht alleine aus ihrer sachlichen Notwendigkeit, der technischen und ökonomischen Machbarkeit, sondern auch aus zustimmungsfähigen ethischen Prinzipien könnte eine zusätzliche Grundlage für Legitimation und Verbreiterung von Akzeptanz darstellen.
- ▶ **Kommunikation vereinfachen:** Umweltpolitik kann und sollte im politischen Diskurs in überzeugende und gut vorbereitete Narrative übersetzt werden, die wiederum idealer Weise in Bildern oder Symbolen verdichtet werden (ein Beispiel ist das 2-Grad-Ziel in der Klimapolitik). Eine technisch oder abstrakt (z.B. Transformation) begründete Umweltpolitik wird kaum die notwendige Zustimmung finden. Zu einer erfolgreichen Kommunikation gehört auch eine vorausahnende und gezielte Auseinandersetzung mit destruktiven Narrativen, Gegenargumenten und Falschaussagen (wie z.B. Arbeitsplatzverluste durch Braunkohleausstieg).
- ▶ **Nutzung gesellschaftlicher Trends und sozialer Innovationen:** Umweltpolitik kann auf gesellschaftliche Trends und soziale Innovationen verweisen, auf diese aufbauen und diese unterstützen. Immer größere Teile der Gesellschaft betrachten ein „gutes Leben“ nicht nur als ein Mehr an Konsumgütern, sondern experimentieren mit verschiedenen Formen der sogenannten *Sharing Economy* (das gemeinschaftliche Nutzen und Teilen von Gütern und Dienstleistungen), bewussterem und insbesondere regionalem Konsum, Vegetarismus, Suche nach Gemeinschaft, usw. Vielfach geschieht dies ganz ohne, gelegentlich sogar in Abkehr von Politik. Diese Innovationen und Trends können aber in weitaus stärkerem Maße als heute als Referenzpunkt und zur Begründung der Machbarkeit und Akzeptanz von Umweltpolitik herangezogen werden.

## 4.2 Gelegenheitsfenster für Umweltpolitik nutzen bzw. aktiv schaffen

Für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik ist nicht nur die Begründung, sondern auch ein Nutzen und Gestalten von Gelegenheitsfenstern („Timing“) von Initiativen erforderlich. Auch wenn unser Befund ist, dass eine Politisierung von umweltpolitischen Themen im Rahmen des (partei-)politischen Wettbewerbs oft wesentlich zur Weiterentwicklung beigetragen hat, sind damit auch Risiken verbunden: Themen können „verbrannt“ werden, wenn sie ohne hinreichende Unterstützung platziert werden. Eine strategische Nutzung bzw. das Schaffen von Gelegenheitsfenstern könnte daher die folgenden Elemente beinhalten:

- ▶ **Wissensbasis schaffen und Alternativen erproben:** Handlungserfordernisse und Handlungsoptionen werden im (fachpolitischen) Diskurs, im Idealfall unter Einbezug von Stakeholdern und Bürgerinnen und Bürgern, vorbereitet. Mithilfe von Pilotprojekten (Experimenten) können Machbarkeit und Nutzen von sozialen, politischen und technischen Innovationen erprobt bzw. demonstriert sowie deren Potenzial zum „Roll-out“ abgeschätzt werden.
- ▶ **Alternative Leitbilder entwickeln und Konflikte benennen:** Die alternativen Entwicklungspfade sollten klar benannt und als positive Vision entwickelt werden. Insbesondere Co-Benefits sollten herausgearbeitet werden. Die Interessenlagen und Machtverhältnisse, die mit dem Status quo verbunden sind, sollten im Zusammenhang mit alternativen Leitbildern herausgestellt und kommuniziert werden.
- ▶ **Akteure identifizieren und Unterstützerkreis entwickeln:** Umweltpolitik benötigt Unterstützerinteressen. Durch die Vernetzung von Nachhaltigkeitsinitiativen und Innovatoren können diese sichtbar und aussagefähig gemacht werden. Umgekehrt kann eine gezielte Fragmentierung derjenigen Akteursallianzen, die sich gegen die entsprechende Umweltpolitik zusammenschließen, eine sinnvolle Strategie sein. In der Energiepolitik sind mittlerweile eine Pluralität von Akteuren und Interessensvertretungen entstanden, in der Agrarpolitik lässt sich ähnliches beobachten, während



dies in anderen umweltpolitischen Handlungsfeldern, wie z.B. der Verkehrspolitik, weniger entwickelt ist.

- ▶ **Blaupausen für zu erwartende Gelegenheitsfenster:** Auf der Basis von Wissen, verfügbaren Alternativen, günstigen Akteurskonstellationen und klaren Konfliktlinien können Ereignisse oder internationale oder europäische Prozesse genutzt, ggf. auch geschaffen werden, um Konflikte auf die Spitze zu treiben und zur Entscheidung zu bringen. So können bspw. bereits (schnell anzupassende) Vorschläge für die nächste Finanzkrise, das nächste Konjunkturprogramm, die nächste großflächige Überschwemmung etc. vorliegen.
- ▶ **Zuständigkeiten und künftige Prozesse festlegen:** Die Energiewende war nicht mit Fukushima abgeschlossen, sondern ist ein langfristig umzusetzender Prozess. Um die Dynamik dauerhaft zu nutzen, ist es sinnvoll nicht nur Sachentscheidungen herbeizuführen, sondern auch Zuständigkeiten zu institutionalisieren. Ein weiteres innovatives Element, um Dynamik dauerhaft zu nutzen, sind Beschleunigungsstrategien, bei denen Ziele, Instrumente, Grenzwerte usw. periodisch aufgerufen und Verbesserungen aufgenommen werden, und somit ein Zurückfallen hinter ein einmal ausgehandeltes Niveau nicht mehr akzeptiert wird (s.a. Jänicke 2015).
- ▶ Ggf. ist zu erwägen, **das jeweilige Anliegen auch gezielt aus dem (partiell)politischen Wettbewerb zu nehmen und so hochrangig zu institutionalisieren (insbesondere zu verrechtlichen)** (z.B. Grundrechtsklausel), dass ein „Roll-back“ ausgeschlossen wird. Dies setzt allerdings voraus, dass das jeweilige Anliegen auf Dauer und hinreichend gelöst werden kann und absehbar keine weiteren Verbesserungsschritte erforderlich sind.

Eine in dem Sinne ambitionierte Umweltpolitik, die darauf abzielt, ökonomische Strukturen und Konsumentenverhalten dergestalt zu verändern, dass ökologische Grenzen eingehalten werden, muss mit erheblichen und machtvollen Widerständen rechnen. Die davon betroffenen Branchen haben vielfältige Möglichkeiten, ihre Interessen – das Beharren auf dem Status quo – durchzusetzen oder doch zumindest das Tempo von Veränderungen zu verlangsamen. Einflussmöglichkeiten ergeben sich über Ressorts, über besonders betroffene Länder, über Parteien und letztlich auch auf rechtlichem Wege. Diese Einflussmöglichkeiten sind in keiner Weise illegitim, sondern notwendig um sachgerechte und mehrheitlich akzeptierte Entscheidungen zu treffen. Umweltpolitische Akteure sind darauf angewiesen, adäquate Einflussmöglichkeiten zu entwickeln. Ein Schlüssel dafür ist die Organisation öffentlicher Zustimmung: Die Vorteile einer ambitionierten Umweltpolitik betreffen die Gesellschaft insgesamt, während die Kosten oder Nachteile vielfach nur einzelne, aber durchsetzungsstarke Gruppen betrifft. Umweltpolitik würde daher davon profitieren, diese Nutzen-Kosten Verteilung deutlich zu machen, auf mehr Transparenz in Entscheidungsprozessen zu drängen, entsprechende Diskurselemente zu entwickeln und schlussendlich robustere Institutionen zu entwickeln.

## 5 Literatur

- Alemanno, A. (2013). Public perception of food safety risks under WTO law: a normative perspective. In G. van Calster & M. D. Prévost (Hrsg.), *Research handbook on environment, health and the WTO* (S. 270–303). Edward Elgar Publishing.
- Baumgartner, F. & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bardach, E. (1976). Policy termination as a political process. *Policy Sciences* 7 (2), S. 123–131. Verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/4531635>, zuletzt abgerufen am 19.01.2016.
- Binswanger, H. C. (2009). *Vorwärts zur Mässigung. Perspektiven einer nachhaltigen Wirtschaft* (1. Aufl.). Hamburg: Murmann.
- Birkmann, J. et al. (2008): *Extreme events and disasters: a window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters*. Springer
- BMUB (2014). *GreenTech made in Germany 4.0. Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland*, Berlin, Verfügbar unter [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Broschueren/greentech\\_atlas\\_4\\_0\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/greentech_atlas_4_0_bf.pdf), zuletzt abgerufen am 22.01.2016.
- Böcher, M. & Töller, A. E. (2007). Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik: Ein theoretischer Erklärungsrahmen. In K. Jacob, F. Biermann, P.-O. Busch & P. H. Feindt (Hrsg.), *Politik und Umwelt* (S. 299–322). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böcher, M. & Töller, A. E. (2012): *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*, Reihe Grundwissen Politik Bd. 50. Wiesbaden.
- Bouteligier, S. (2013). *Global Cities and Networks for Global Environmental Governance. Spaces of Innovation, Places of Leadership*. Abingdon: Routledge.
- Brand, K.-W. & Rink, D. (2007). „Institutionalisierung Statt Mobilisierung? Dilemmata der Deutschen Umweltbewegung.“ In: *Politik und Umwelt. PVS - Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 39/2007*, (Hrsg.): Jacob, K., Biermann, F., Busch, P. und Feindt, P. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 499–517.
- Brand, K.-W. (1999). Dialectics of Institutionalisation: The Transformation of the Environmental Movement in Germany. In: *Environmental Movements: Local, National, Global*, (Hg.) Rootes, C. London, 35–58.
- Brouers, C. (2012). *Der Einfluss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf die europäische Umweltpolitik und das europäische Umweltrecht: eine interdisziplinäre Untersuchung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung ab 2005*: BWV Verlag.
- Brunner, S. (2008). Understanding Policy Change: Multiple Streams and Emissions Trading in Germany. *Global Environmental Change* 18: 501–7.
- Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion (2016). *Weimarer Erklärung zum Klimaschutz. Fraktionsbeschluss*, Berlin. Verfügbar unter [http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag\\_de/fraktion/beschluesse/Beschluss\\_Klimaschutz\\_Weimar.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/fraktion/beschluesse/Beschluss_Klimaschutz_Weimar.pdf), zuletzt abgerufen am 19.01.2016.
- Carsons, R. (1962): *The Silent Spring*. Boston, Cambridge.
- Cosbey, A. (2001): The WTO and PPMs: Time to drop a taboo. *Bridges Between Trade and Sustainable Development* (5): 1-3.
- Charnovitz, S. (2002). The Law of Environmental PPMs in the WTO: Debunking the Myth of Illegality. *Yale Journal of International Law* 27, S. 59.
- Corporate Europe Observatory (2014). Who lobbies most on TTIP?, Corporate Europe Observatory. Verfügbar unter <http://corporateeurope.org/international-trade/2014/07/who-lobbies-most-ttip>.
- Daly, H. E. (1977). *Steady-State Economics: The Economics of Biophysical Equilibrium and Moral Growth*. San Francisco.
- de Haan, G. & Kuckartz, U. (1996): *Umweltbewußtsein. Denken und Handeln in Umweltkrisen*. Opladen.
- Decker, F. (2013): *Die Programmatik der Linken*. Bundeszentrale für politische Bildung. Online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/42133/programmatik> (letzter Zugriff am 20.01.2016).
- DeVille, F. & Siles-Brügge, G. (2015). *TTIP. The truth about the Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Malden, MA: Polity Press.
- Die Linke (2011): *Programm der Partei Die Linke*. Verfügbar unter: [http://www.die-linke.de/fileadmin/download/dokumente/programm\\_der\\_partei\\_die\\_linke\\_erfurt2011.pdf](http://www.die-linke.de/fileadmin/download/dokumente/programm_der_partei_die_linke_erfurt2011.pdf), zuletzt abgerufen am 18.01.2016.
- Dryzek, J. S., Hunold, C., Schlosberg, D. & Downes, D. (2002). Environmental Transformation of the State: The USA, Norway, Germany and the UK. *Political Studies* 50: 659–82.
- Easterlin, R. A.; McVey, L. A.; Switek, M.; Sawangfa, O. & Zweig, J. S. (2010). The happiness-income paradox revisited. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 107 (52), S. 22463–22468.
- Eckerberg, K. & Nilsson, M. (2013). *Environmental policy integration in practice: Shaping institutions for learning*: Routledge.
- Ekardt, F. (2010). *Das Prinzip Nachhaltigkeit. Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit* (Beck'sche Reihe, Bd. 1628, 2. Auflage). München: Beck.

- Epiney, A. (1997). Umweltrecht in der Europäischen Union. Primärrechtliche Grundlagen, Gemeinschaftliches Sekundärrecht. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Farman, J.C. et al (1985). Large losses of total ozone in Antarctica reveal seasonal ClO<sub>x</sub>/NO<sub>x</sub> interaction. In: Nature, Vol 315, S. 207 – 210.
- Fischer, C. & Griebhammer, R. (2013). Suffizienz. Begriff, Begründung und Potenziale (Öko-Institut Working Paper 2/2013). Öko-Institut. Verfügbar unter <http://www.oeko.de/oekodoc/1836/2013-505-de.pdf>, zuletzt abgerufen am 19.01.2016.
- Friends of the Earth Europe (2014). Who's driving the EU-US trade talks? Verfügbar unter <https://www.foeeurope.org/whos-driving-eu-us-trade-talks-070714>, zuletzt abgerufen am 22.1.2016.
- Fücks, R. (2013). Intelligent wachsen. Die grüne Revolution. München: Hanser Verlag.
- Gawel, E. & Schindler, H. (2014). Aufkommen und Aufkommensverwendung der Abwasserabgabe. UFZ Discussion Papers 24/2014, zuletzt abgerufen am 14.01.2016.
- Gawel, Erik et al. (2011). Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe. Im Auftrag des Umweltbundesamtes (Forschungskennzahl 370 926 201), zuletzt abgerufen am 14.01.2016.
- Giugni, M. (1998). Was It Worth the Effort? The Outcomes and Consequences of Social Movements. Annual Review of Sociology 24: 371–93.
- Grunden, T. & Korte, K.-R. (2013). Über die Regierung. In: Korte, K.-R. & Grunden, T. (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden.
- Günther, E. & Krebs, M. (2000). Aufgaben- und Organisationsstruktur der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Verfügbar unter <http://www.qucosa.de/fileadmin/data/qucosa/documents/869/1004079063625-2687.pdf>, zuletzt abgerufen am 19.1.2016.
- Hajer, M. A. (1995). The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. A. (1997). Ökologische Modernisierung als Sprachspiel: Eine institutionell-konstruktivistische Perspektive zum Umweltdiskurs und zum institutionellen Wandel. Soziale Welt 48(2):107–31.
- Handelsblatt (2000, 25. September). FDP unterstützt Proteste gegen Ökosteuer.
- Hartkopf, G. & Bohne, E. (1983). Umweltpolitik - Grundlagen, Analysen, Perspektiven. Opladen.
- Haum, R.; Jacob, K. & Hertin, J. (2010). Integration von Umwelt, Innovations- und Industriepolitiken: Eine Evaluation von Europäischen Strategien und Maßnahmen. In: Steuer, Reinhard; Trattnigg, Rita (Hrsg.): Nachhaltigkeit regieren. Eine Bilanz zu Governance-Prinzipien und – Praktiken, S. 97-120
- Heidbrink, L.; Schmidt, I. & Ahaus, B. (2011). Die Verantwortung des Konsumenten. Über das Verhältnis von Markt, Moral und Konsum (1. Aufl.). Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verlag.
- Héritier, A.; Mingers, S.; Knill, C. & Becka, M. (1994). Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa: Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Hey, C. (2005). EU Environmental Policies: A Short History of the Policy Strategies. EU Environmental Policy Handbook. A critical analysis of EU Environmental Legislation.
- Hey, C., Jacob, K. & Volkery, A. (2006). 'Better regulation by new governance hybrids? Governance models and the reform of European chemicals policy', Environmental Policy Research Centre FFU-report 02-2006.
- Heyen, D. A. (2011). Policy Termination durch Aushandlung. Eine Analyse der Ausstiegsregelungen zu Kernenergie und Kohlesubventionen. der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (1), S. 149–166.
- Hickmann, Th. (2012): Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik in internationalen Umweltregimen. In: Horizonte 21. Umwelt · Energie · Sicherheit. Bd. 5. Potsdam.
- Hierl, J. K. (2011). Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm der Großen Koalition. Das parlamentarische Verfahren zum Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz und zum Gesetz zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Hirschl, B. (2008). Erneuerbare Energien-Politik. Eine Multi-Level Policy-Analyse mit Fokus auf den deutschen Strommarkt. Wiesbaden.
- Holland, K. M., F. L. Morton & Galligan, B. (1996). Federalism and the Environment: Environmental Policymaking in Australia, Canada, and the United States. Contributions in Political Science, no. 368. Westport, Conn.
- Holzinger, K., Knill, C. & Arts, B. (2008). Environmental Policy Convergence in Europe: the impact of international institutions and trade. Cambridge University Press.
- Höpflinger, F. (2010). Alterssicherungssysteme. Doppelte Herausforderung von demografischer Alterung und Postwachstum. In I. Seidl & A. Zahrt (Hrsg.), Postwachstumsgesellschaft. Konzepte für die Zukunft (Ökologie und Wirtschaftsforschung, Bd. 87, S. 53–63). Marburg: Metropolis-Verlag.

- Hu, B. & McKittrick, R. (2015). Decomposing the Environmental Effects of Trade Liberalization: The Case of Consumption-Generated Pollution. *Environmental and Resource Economics*, S. 1–19.
- Hubo, C. & Krott, M. (2007). Umsetzungsstrategien für integrative Politikansätze am Beispiel invasiver gebietsfremder Arten. *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 18(2):216–26.
- Inglehart, R. (1977). *The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics*: Princeton University Press.
- Jackson, T. (2009). *Prosperity without growth. Economics for a finite planet*. London: Earthscan.
- Jacob, K. & Volkery, A. (2007). Umweltpolitikintegration Und Selbstregulierung. Ein Vergleich von Instrumenten Zur Umweltpolitikintegration in Den OECD-Ländern. In *Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift Der Deutschen Vereinigung Für Politische Wissenschaft. Sonderheft*.
- Jacob, K. & Jörgens, H. (2011). *Wohin geht die Umweltpolitikanalyse?* Berlin, Environmental Policy Research Centre; FFU-Report 02-11, Forschungszentrum für Umweltpolitik.
- Jacob, K. & Weiland, S. (2012). Die Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland. S. 10–15 in *Die Nachhaltigkeitsprüfung - ein weiteres Instrument in der Reihe der Folgenabschätzungen. UVP-Report 1/12, Sonderheft*, (Hrsg.) Podhora, A & Ferretti, J.
- Jacob, K. & Kannen, H. (2015). *Integrated Strategies for Climate Policy Integration and Coherence: the Case of Germany*. FFU-Report 02-2015, Environmental Policy Research Centre.
- Jacob, K., Wolff, F., Heyen, D. A. & Graaf, L. (2016). *Elemente und Handlungsansätze einer transformativen Umweltpolitik*. Arbeitspapier.
- Jahn, D. & Wälti, S. (2007). Umweltpolitik und Föderalismus: Zur Klärung Eines Ambivalenten Zusammenhangs. In: *Politische Vierteljahresschrift : Zeitschrift Der Deutschen Vereinigung Für Politische Wissenschaft. Sonderheft*, 263–79.
- Jahn, D. (1998). *Environmental Performance and Policy Regimes: Explaining Variations in 18 OECD Countries*. *Policy Sciences* 31: 107–31.
- Jänicke, M. & Jacob, K. (2004). Lead markets for environmental innovations: a new role for the nation state. *Global Environmental Politics* 4 (1), S. 29–46.
- Jänicke, M. (2006a). Möglichkeiten Und Probleme von Umweltpolitikintegration. Auf Dem Weg Zum Umweltstaat. *Ökologisches Wirtschaften* 33-38.
- Jänicke, M. (2006b). Umweltpolitik – Auf dem Wege Zur Querschnittspolitik. In: *Regieren in Der Bundesrepublik Deutschland. Innen- Und Außenpolitik Seit 1949*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 405–18.
- Jänicke, M. (2007). ‘Umweltstaat’ - Eine Neue Basisfunktion Des Regierens. *Umweltintegration am Beispiel Deutschlands*. In: *Politik Und Umwelt. PVS - Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 39/2007*, (Hrsg.): Jacob, K., Biermann, F., Busch, P. und Feindt, P. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jänicke, M. (2013). *Accelerators of Global Energy Transition: Horizontal and Vertical Reinforcement in Multi-Level Climate Governance*. IASS Working Paper
- Jänicke, M. (2015). Horizontal and Vertical Reinforcement in Global Climate Governance. *Energies* 8(6):5782–99.
- Jones, K. (2009). Green room politics and the WTO's crisis of representation. *Progress in Development Studies* 9 (4), S. 349–357.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect Theory. An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica* 47 (2), S. 263–291.
- Kanemoto, K.; Moran, D.; Lenzen, M. & Geschke, A. (2014). International trade undermines national emission reduction targets: New evidence from air pollution. *Global Environmental Change* 24, S. 52–59.
- Kant, I. (1990). *Die Metaphysik der Sitten* (Universal-Bibliothek, Bd. 4508). Stuttgart: Reclam.
- Kessler, W. (2015, 25. April). Poker um Wasser und Kontodaten. *Badische Zeitung*.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston.
- Kingdon, J.W. (2003): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York.
- Kloepfer, M. (1995). *Umweltrechtsentwicklungen in Deutschland nach 1945. Schübe des Umweltbewußtseins und der Umweltrechtsentwicklung*. Bonn.
- Krajewski, M. (2014). Umweltschutz und internationales Investitionsschutzrecht am Beispiel der Vattenfall-Klagen und des Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens (TTIP). *Zeitschrift für Umweltrecht* (7-8), S. 396–403.
- Kuckartz, U. (1999). *Umweltbildung und Umweltkommunikation in der Mediengesellschaft im Wandel*. Vortrag gehalten auf der Tagung „Lust auf Zukunft“ des Forum Umweltbildung, Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, 26. und 27. November 1999 in Wien. Verfügbar unter <http://staff-www.uni-marburg.de/~kuckartz/download/vtviennaw.pdf>, zuletzt aufgerufen am 22.1.2016
- Lenzen, M.; Moran, D.; Kanemoto, K.; Foran, B.; Lobefaro, L. & Geschke, A. (2012). International trade drives biodiversity threats in developing nations. *Nature* 486 (7401), S. 109–112.

- Liberatore, A. (1997). The integration of sustainable development objectives into EU policy making. Barriers and prospects. In: The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union, herausgegeben von S. Baker, M. Kousis, D. Richardson & S. Young.
- Lipset, S. M. & Rokkan S. (1967) (Hg.): Party systems and voter alignments: cross-national perspectives. New York.
- Lundqvist, L. J. (1974). Do Political Structures Matter in Environmental Politics? The Case of Air Pollution Control in Canada, Sweden, and the United States. Canadian Public Administration 17: 119–41.
- Malunat, B.M. (1987). Umweltpolitik im Spiegel der Parteiprogramme. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: APuZ. Bonn, Bd. 37.1987, 29, S. 29–42.
- Meadows, D. H.; Goldsmith, E. I. & Meadow, P. (1972). The limits to growth (Bd. 381): Earth Island Limited London.
- Miegel, M. (2010). Exit. Wohlstand ohne Wachstum. Berlin: Propyläen Verlag.
- Mikfeld, B. (2011). Ökologische Industriepolitik. Ein strategischer Ansatz der Sozialdemokratie in Deutschland. Friedrich Ebert Stiftung. Online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/08481.pdf>, zuletzt aufgerufen am 18.01.2016.
- Mill, J. S. (2009). On Liberty. Über die Freiheit (Reclam Universal-Bibliothek, Bd. 18536). Stuttgart: Reclam (Englisch/Deutsch).
- Mol, A. P.J. (2016). The Environmental Nation State in Decline. Environmental Politics 25(1): 48–68.
- Müller, E. (1995). Innenwelt der Umweltpolitik: Sozial-Liberale Umweltpolitik - (Ohn)macht Durch Organisation. VS Verlag für Sozialwissenschaften; Auflage: 2.Aufl. 1995
- OECD (1999). Economic instruments for pollution control and natural resources management in OECD countries: a survey (Nr. 98), Paris, Env/epoc/geei(98)35/rev1/final.
- OECD. (2015). OECD Regulatory Policy Outlook 2015. Verfügbar unter: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015\\_9789264238770-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#page1), zuletzt aufgerufen am 22.1.2016.
- Öko-Institut e.V. & Fraunhofer ISI (2015). Klimaschutzszenario 2050. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Verfügbar unter <http://www.oeko.de/oekodoc/2441/2015-598-de.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.01.2016.
- Ott, K. & Döring, R. (2004). Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit (Ökologie und Wirtschaftsforschung, Bd. 54). Marburg: Metropolis-Verlag.
- Paech, N. (2012). Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie. München: oekom Verlag.
- Pehle, H. 1998. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik. Wiesbaden.
- Pohl, Indre (2001): Investitionsentscheidungen unter Berücksichtigung des Einflusses ökologischer Anspruchsgruppen. Lang, Peter Frankfurt.
- Prittwitz, V. (1990). Das Katastrophenparadox: Elemente einer Theorie der Umweltpolitik: Leske+ Budrich Opladen.
- Radkau, J. (2011). Die Ära Der Ökologie. Eine Weltgeschichte. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung.
- Rasmussen, N. et al. (1975). Reactor safety study – an assessment of accident risks in U.S. commercial power plants. WASH- 1400 (NUREG 751014).
- Roose, J. (2006). 30 Jahre Umweltprotest: Wirkungsvoll Verpufft? Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung 19(4): 29–48.
- Rucht, D. (2007). Umweltproteste in Der Bundesrepublik Deutschland: Eine Vergleichende Perspektive. In: Politik Und Umwelt. PVS - Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 39/2007, (Hrsg.): Jacob, K., Biermann, F., Busch, P. und Feindt, P. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 518–39.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU). (2007). Umweltverwaltungen Unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten. Erich Schmidt Verlag.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU). (2009). Zwischen Wissenschaft und Politik. 35 Jahre Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen. Erich Schmidt Verlag.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2000). Umweltgutachten 2000: Schritte ins nächste Jahrtausend. Erich Schmidt Verlag.
- Saretzki, T. (2001). Energiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1999. Ein Politikfeld zwischen Wirtschafts-, Technologie- und Umweltpolitik. In U. Willems (Hrsg.), Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1949–1999 (S. 195–221). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, F. W.; Reissert, B. & Schnabel, F. (1977). Politikverflechtung. Kronberg/Ts: Scriptor Verlag.
- Scharpf, F. W. (1999). Regieren in Europa. Effektiv Und Demokratisch? Frankfurt, New York: Campus.
- Schreurs, M. A. (2012): The politics of phase-out. In: Bulletin of the Atomic Scientists, Vol. 68(6), S. 30–41.
- Schreurs, M. A. (2008). From the Bottom Up. Local and Subnational Climate Change Politics. The Journal of Environment & Development 17:343–55.



- Schreurs, M. A. (2002). *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States*. Cambridge University Press.
- Seidl, I. & Zahrnt, A. (Hrsg.) (2010). *Postwachstumsgesellschaft. Konzepte für die Zukunft (Ökologie und Wirtschaftsforschung, Bd. 87)*. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Shove, E. (2003). *Comfort, cleanliness and convenience. The social organization of normality (New technologies/new cultures series)*. Oxford: Berg Publishers.
- Steffen, W. et al. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*. 347 (6223).
- Southerton, D.; Warde, A. & Hand, M. (2004). The Limited Autonomy of the Consumer. Implications for Sustainable Consumption. In D. Southerton, H. Chappells & B. van Vliet (Hrsg.), *Sustainable Consumption. The Implications of Changing Infrastructures of Provision* (S. 32–48). Cheltenham: Edward Elgar.
- Spaargaren, G. (2003). Sustainable consumption: a theoretical and environmental policy perspective. *Society & Natural Resources* 16 (8), S. 687–701.
- Spiegel (2000, 13. September). CDU-Kampagne: Aufkleber gegen die "K.O.-Steuer". Verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/cdu-kampagne-aufkleber-gegen-die-k-o-steuer-a-93154.html>, zuletzt aufgerufen am 22.1.2016.
- Statistisches Bundesamt (2015). Steuerhaushalt. Destatis Fachserie 14, Reihe 4, Berichtsjahr 2014, zuletzt abgerufen am 14.01.2016.
- Steen-Olsen, K.; Weinzettel, J.; Cranston, G.; Ercin, A. E. & Hertwich, E. G. (2012). Carbon, land, and water footprint accounts for the European Union: consumption, production, and displacements through international trade. *Environmental science & technology* 46 (20), S. 10883–10891.
- Stengel, O. (2011). *Suffizienz. Die Konsumgesellschaft in der ökologischen Krise (Wuppertaler Schriften zur Forschung für eine nachhaltige Entwicklung, Bd. 1)*. München: oekom Verlag.
- Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge, UK: CUP.
- Stolarski, R.S. et al (1986): Stolarski, R. S. et al. Nimbus 7 satellite measurements of the springtime Antarctic ozone decrease. In: *Nature*, Vol. 322, S. 808-811.
- Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly* 104 (2), S. 281.
- TEEB (2010). *Mainstreaming the economics of nature: a synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*, n.p.
- ten Brink, P., Farmer, A. Wilkinson, D., Homeyer, I & Kranz, N. (2005). *Exploration of Options for the Implementation of the Open Method of Coordination (OMC) for Environmental Policy*. Verfügbar unter: [http://ecologic.eu/sites/files/download/projekte/1800-1849/1829/1829\\_omc\\_report.pdf](http://ecologic.eu/sites/files/download/projekte/1800-1849/1829/1829_omc_report.pdf), zuletzt aufgerufen am 16.1.2016.
- Tosun, J., Biesendecker, S. & Schulze, K. (2015). *Energy Policy Making in the EU - Building the Agenda*. Springer Verlag.
- UBA (2012). *Daten zum Verkehr. Ausgabe 2012*. Dessau: Umweltbundesamt. Verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/daten-verkehr>, zuletzt abgerufen am 19.01.2016.
- UBA (2014). *Treibhausgasneutrales Deutschland im Jahr 2050*. Dessau: Umweltbundesamt. Verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/treibhausgasneutrales-deutschland-im-jahr-2050-0>, zuletzt abgerufen am 21.01.2016.
- UBA (2015a). *Daten zur Umwelt*. Verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten>, zuletzt abgerufen am 22.07.2015.
- UBA (2015b). *Daten zur Umwelt. Kohlendioxid-Emissionen*, Umweltbundesamt. Verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/treibhausgas-emissionen-in-deutschland/kohlendioxid-emissionen>, zuletzt abgerufen am 21.01.2016.
- UBA (2015c). *Umwelt, Haushalte und Konsum. Daten zur Umwelt. Ausgabe 2015*. Dessau: Umweltbundesamt. Verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/daten-zur-umwelt-umwelt-haushalte-konsum-0>, zuletzt abgerufen am 19.01.2016.
- UBA (2015d). *Umweltprobleme der Landwirtschaft. 30 Jahre SRU-Sondergutachten*, Dessau.
- Uekötter, F. (2015): *Deutschland in Grün. Eine zwiespältige Erfolgsgeschichte*. Vandenhöck & Ruprecht Academic
- UNEP & IISD (2005). *Environment and Trade: a Handbook*. 2nd edition. Winipeg, Ch: United Nations Environment Programme. International Institute for Sustainable Development.
- UNEP (2010). *Priority products and materials: assessing the environmental impacts of consumption and production*. Nairobi.
- UNEP (2011). *Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth*. International Resource Panel. Nairobi.
- UNEP (2014). *Environmental effects of ozone depletion and its interactions with climate change: 2014 assessment*. Online verfügbar unter: [http://ozone.unep.org/en/Assessment\\_Panels/EEAP/eeap\\_report\\_2014.pdf](http://ozone.unep.org/en/Assessment_Panels/EEAP/eeap_report_2014.pdf), zuletzt aufgerufen am 14.01.2016.
- VCI (Verband der Chemischen Industrie) (2011). *Stellungnahme des VCI zum Entwurf des BMU für ein „Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess)“*, Verfügbar unter: <https://www.vci.de/vci/downloads-vci/vci-stellungnahme-zum-bmu-entwurf-des-deutschen-ressourceneffizienzprogramms-progress-31102011.docx>, zuletzt abgerufen am 22.2.2016



- Vetőné Móznér, Z. (2012). Analysing the environmental impact of international trade using the Carbon Footprint indicator. In: Consuming less or consuming differently? Towards sustainable consumption. Selected papers of OTKA 68647 project. AULA, Budapest, pp. 101-112. ISBN 978-963-339-044-3
- Vogtmann, H. & Meyer, J. (2014). Handelspolitik – eine demokratiefreie Zone. In Kaltenborn, Karl-Franz et al. (Hrsg.), Kritische Bewertung der Freihandelsabkommen TTIP, CETA und TiSA.
- von Prittwitz, V. (1990). Das Katastrophenparadox: Elemente einer Theorie der Umweltpolitik: Leske+ Budrich Opladen.
- Wälti, S. (2004). How Multilevel Structures Affect Environmental Policy in Industrialized Countries. European Journal of Political Research 43: 597–632.
- Waskow, F. M. & Rehaag, R. M. (2004). Ernährungspolitik nach der BSE-Krise. Ein Politikfeld in Transformation. Diskussionspapier Nr. 6. KATALYSE Institut für angewandte Umweltforschung. Verfügbar unter [http://www.ernaehrungswende.de/pdf/dp6\\_ernaehrungspolitik\\_end.pdf](http://www.ernaehrungswende.de/pdf/dp6_ernaehrungspolitik_end.pdf), zuletzt abgerufen am 21.01.2016.
- Welzer, H. & Wiegandt, K. (Hrsg.) (2013). Wege aus der Wachstumsgesellschaft. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch.
- Welzer, H. (2013). Der Abschied vom Wachstum als zivilisatorischen Projekt. In H. Welzer & K. Wiegandt (Hrsg.), Wege aus der Wachstumsgesellschaft (S. 35–59). Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch.
- Wiedmann, T. (2016). Impacts Embodied in Global Trade Flows. In: Taking Stock of Industrial Ecology (S. 159–180). Springer.
- Wilhelm, S. (1994): Umweltpolitik: Bilanz – Probleme – Krisen – Zukunft. Opladen.
- World Trade Organisation (2009). International Trade Statistics 2009 (WTO, Hrsg.), Geneva.