

Martin Jänicke

Umweltpolitik unter hohem Erwartungsdruck –
Eine erste Bewertung der rot-grünen Regierung

Welcher Maßstab ist angemessen?

Wie lässt sich die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition angemessen beurteilen? Politik-Evaluation setzt explizite Maßstäbe voraus, andernfalls handelt es sich um eine beliebige Meinungsbekundung. Die Maßstäbe müssen offen gelegt werden, weil sie das Urteil bestimmen. In unserem Fall können wir beispielsweise vom ökologisch Notwendigen ausgehen – dies legt eine fundamentale Kritik nahe. Wir können vom tatsächlich Machbaren ausgehen – dies lässt ein freundlicheres Ergebnis erwarten. Wir können – wie unlängst der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) – die hohen Erwartungen heranziehen, die eine rot-grüne Regierung auslöst; das macht uns wiederum kritischer ...

Bei einem so weitgefassten Gegenstand wie dem unseren helfen uns die gängigen Evaluationsmaßstäbe also kaum weiter. Das macht die methodische Beurteilung schwierig. Hinzu kommt, dass die Wirkungen einer Politik – so eine Faustregel der Politikforschung – erst nach rund zehn Jahren wirklich abschätzbar sind. Demnach ist eine Leistungsbilanz der Umweltpolitik der rot-grünen Regierung noch gar nicht möglich. Ein Zeitraum von nicht einmal zwei Jahren reicht dafür nicht aus.

Wie wichtig die Frage der Langfristigkeit der Beurteilung ist, lässt sich an einem Beispiel zeigen: Der rot-grüne Senat von Berlin hatte unmittelbar nach seiner Abwahl im Jahre 1990 eine durchweg schlechte Presse. Aus heutiger Sicht zeigt sich hingegen, dass wesentliche Neuerungen dauerhaft und wirkungsvoll waren. So etwa die stärker umweltorientierte Energiepolitik, die der Hauptstadt eine Reihe von Innovationen beschert hat, oder die Politik der Busspuren und der Verkehrsberuhigung, die entgegen ihrer Wahlankündigung von der CDU anschließend fortgesetzt wurde. Ob eine Richtungsänderung tatsächlich eingeleitet wurde, zeigt sich in der Regel erst relativ spät.

Zur Umweltpolitik der Vorgängerregierung

Ein einfacher und nahe liegender Maßstab bei einem Regierungswechsel ist die Bilanz der Vorgängerregierung: Die rot-grüne Koalition löste im Herbst 1998 eine Regierung ab, deren Umweltpolitik nach 16 Jahren insgesamt eine keineswegs ungünstige Bilanz aufwies. Zwar zeigte die Regierung Kohl in den letzten Jahren unübersehbare Anzeichen eines umweltpolitischen Niedergangs. Andererseits hatte sich Deutschland, vor allem in der Amtszeit von Umweltminister Klaus Töpfer (1987–94), zumindest innerhalb der EU zu einem Vorreiter der Umweltpolitik entwickelt. Dies gilt für die Luftreinhaltepolitik bei Kraftfahrzeugen und Kraftwerken, die mit der Großfeuerungsanlagen-Verordnung (1983) eingeleitet wurde, später für das 1994 beschlossene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Auch die – seit 1987 durch eine Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages vorbereitete – Klimaschutzpolitik der alten Bundesregierung setzte international Maßstäbe. Ebenso können Folgemaßnahmen wie die Einspeisevergütung für Strom aus Alternativenergien (1990) international als weitgehend angesehen werden.

Spätestens mit der Regierungsneubildung nach der Bundestagswahl von 1994 war allerdings eine deutliche Rückwärtsentwicklung der deutschen Umweltpolitik zu verzeichnen. Sie war u. a. an der Einschränkung der Bürgerbeteiligung bei Genehmigungsverfahren erkennbar. Die Bundesrepublik gehörte auch zu den letzten Industrieländern, die eine formelle Strategie nachhaltiger Entwicklung im Sinne der AGENDA 21 (1992) vorlegten. Und diese war auch nur der „Entwurf“ eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, der vom Kabinett nicht verabschiedet worden war. Auch die zunehmende Opposition gegen eine CO₂-/Energiesteuer, für die es zeitweise einen parteiübergreifenden Konsens gab, kennzeichnete diese eher rückläufige Konjunkturphase der deutschen Umweltpolitik. Hinzu traten zunehmende Widerstände bei der Umsetzung von EU-Richtlinien (etwa der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie von 1992). Immer häufiger drohten der Bundesregierung Sanktionsmaßnahmen als Folge der Nichtumsetzung europäischer Umweltschutzregelungen ...

Veränderte Handlungsbedingungen

Diese Rückschritte waren allerdings weniger dem Ministerwechsel von Töpfer zu Merkel als der Tatsache zuzuschreiben, dass sich die gesellschaftlichen und politischen Prioritäten nach der deutschen Einigung und der mit ihr verbundenen ökonomischen Probleme zu Lasten des Umweltschutzes verschoben. Die Veränderung gegenüber den achtziger Jahren war offensichtlich. Immerhin war die Regierung Kohl zu Zeiten einer öffentlichen Alarmierung im Zeichen des Waldsterbens angetreten. Wenige Jahre später schuf die Gleichzeitigkeit von Atomdiskussion (Tschernobyl) und Klimadebatte beste Voraussetzungen für eine ambitionierte Umweltpolitik. Diese günstigen Rahmenbedingungen bestanden nach der Rezession Anfang der neunziger Jahre nicht fort. Waren im Jahre 1991 nur 23 Prozent der Bundesbürger der Meinung, die bestehenden Umweltgesetze reichten aus, so waren es 1998 immerhin 37 Prozent.

Zwei weitere Ursachen dieses Wandels können als wahrscheinlich gelten: Gerade die „Ära Töpfer“ führte im Bereich der sichtbaren, am stärksten politisierten Umweltprobleme zu einer Reihe von Verbesserungen – und damit auch zu einem gewissen Entwarnungseffekt. Die erst langfristig krisenhaften Umweltprobleme stehen im Windschatten dieser vordergründigen Erfolge. Als ungünstig für den Umweltschutz dürfte sich auch die mit der Kommerzialisierung der Rundfunk- und Fernsehlandschaft verbundene allgemeine Tendenz zur Entpolitisierung der Berichterstattung ausgewirkt haben.

Die „situativen“ Handlungsbedingungen der Umweltpolitik haben sich also im Laufe der neunziger Jahre verschlechtert. Und das gilt auch für die derzeitige, die neue Regierung. Als spezielle Erschwernis kommt bei ihr hinzu, dass konservative Regierungen grundsätzlich auf einen gewissen Vertrauensvorschuss in der Industrie setzen können. Konsensorientierte Politik wird dadurch erleichtert. In diesem Punkt ist die Handlungssituation einer rot-grünen Regierung grundsätzlich ungünstiger. Und natürlich hat man es auch mit einem Staatsapparat zu tun, der (auch personalpolitisch) von der Vorgängerregierung stark geprägt ist.

Umweltziele der Koalitionsvereinbarung

Da die Wirkungen und Ergebnisse der rot-grünen Regierung letztlich noch nicht bewertet werden können, muss sich unser Urteil auf die Ziele, Vorhaben und ersten Beschlüsse konzentrieren. Die im Herbst 1998 ins Amt – und keineswegs an die Macht – gekommene Bundesregierung versuchte unter den genannten Rahmenbedingungen umweltpolitisch neue Zeichen zu setzen. Im Koalitionsvertrag vereinbart wurden u. a.: der Einstieg in eine ökologische Steuerreform, die Einführung einer formellen Nachhaltigkeitsstrategie und eines Umweltgesetzbuches. Den Umweltverbänden sollen weitere Möglichkeiten einer Verbandsklage eingeräumt werden. Die Flächennutzung soll durch Novellierung des Naturschutzgesetzes „natur-, umwelt- und landschaftsverträglich“ gestaltet werden. Mit dem konfliktreichen Ziel der Einleitung eines längerfristigen Ausstiegs aus der Kernenergie verbindet die Koalitionsvereinbarung das Programm einer verstärkten Förderung effizienterer Energiepfade unter Einbeziehung erneuerbarer Energien.

Ein kritischer Blick auf die umweltpolitische Zielstruktur des Koalitionsvertrages hat ein überraschendes Ergebnis. Eine große Zahl von Vorhaben ist von der Vorgängerregierung in Angriff genommen worden oder aber durch internationale Vorgaben ohnehin vorgesehen. Das zu fördernde 3-Liter-Auto wird bereits seit 1997 mit einer Steuerpräferenz begünstigt. Die geplante Ausweisung von 10 Prozent an Biotopverbundflächen ist nur das Minimum dessen, was die EU hier vorsieht (NATURA 2000) – und die Nichterfüllung dieser Politik hätte spürbare finanzielle Konsequenzen. Auch die geplante Einführung eines Umweltgesetzbuches entspricht EU-Vorgaben (IVU- und UVP-II-Richtlinie) und wurde bereits von der Vorgängerregierung geplant. Die vorgesehene und inzwischen auch in Angriff genommene formelle Nachhaltigkeitsstrategie ist eine Vorgabe der Rio-Konferenz von 1992.

Insgesamt kann die Koalitionsvereinbarung umweltpolitisch also nicht als ein besonders ehrgeiziges Programm angesehen werden. Das Koalitions-Konzept einer „ökologischen Modernisierung“ im Sinne einer innovations- und beschäftigungsorientierten Strategie hat zwar grundsätzlich diesen anspruchsvollen Charakter. Aber die Konkretisierung fehlt weitgehend. Die entscheidende Ausnahme ist die Energiepolitik. Hier wurden nun auch zusätzliche Ziele formuliert, wie

die Verdopplung des Anteils der regenerativen Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung an der Stromerzeugung. Zusätzliche Ziele wurden u. a. auch in der Abfallpolitik aufgestellt.

Anhaltende Widerstände

Die bereits in der ausgehenden CDU/FDP-Regierung erkennbaren Widerstände der Industrie gegen umweltpolitische Maßnahmen haben sich unter der Regierung Schröder nicht eben verringert. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Umwandlung der Kilometerpauschale in eine Entfernungspauschale ist offenbar aufgegeben worden. Das Umweltgesetzbuch scheint am Widerstand der Bundesländer und besonders der Wirtschaft zu scheitern. Bei der EU-Altauto-Richtlinie wurde die direkte Intervention des VW-Konzerns wirksam. Bei der ökologischen Steuerreform konnte die Kohle-Lobby Vergünstigungen für moderne GuD-Kraftwerke weitgehend verhindern. Die teilweise Hinnahme dieser Widerstände durch die größere Regierungspartei und speziell auch den Bundeskanzler waren der Glaubwürdigkeit der Regierung insgesamt höchst abträglich. Der grünen Partei und auch der Umweltpolitik ist diese Nachgiebigkeit gegenüber Interessengruppen kaum anzulasten. Dennoch trägt vor allem sie den Schaden, gemessen in Wählerstimmen und Pressereaktionen.

Die Haltung der sozialdemokratischen Partei ist aber ebenfalls nur vor dem Hintergrund der ungünstigen Handlungsbedingungen zu beurteilen. Die öffentliche Kampagne gegen die ökologische Steuerreform kennzeichnet die Situation. Zwar ist die zügig eingeführte „Öko-Steuer“ in der Tat mit ökologischen und sozialen Schief lagen verbunden. Die öffentliche Kampagne gegen sie – Anfang 2000 war von einer „Erdrosselung des Autofahrers“ die Rede – zeigt aber die besondere Lage der Bundesrepublik: In keinem europäischen Land hat es so massive Widerstände gegeben, geschweige denn eine Gegenkampagne mit Klageeinreichung nach Inkrafttreten des betreffenden Gesetzes.

Die angeführten Widerstände sind also bei der Bewertung der rot-grünen Politik zu berücksichtigen: Es ist dies ein Land, in dem die energieintensiven Altindustrien über eine erhebliche Lobby-Macht verfügen, von den konservativen Parteien über den ADAC bis hin zur BILD-Zeitung. Und natürlich ist die von Anzeigeneinnahmen abhängige Medienlandschaft eine Restriktion rot-grüner Politik. Inse-

samt ist also für eine rot-grüne Regierung der Handlungsspielraum eher klein.

Energiepolitik als Paradestück

Nimmt man die angeführten restriktiven Bedingungen dieser Regierung zur Kenntnis, dann hat sie in der Energiepolitik durchaus Bemerkenswertes geleistet. Das nach Lage der Dinge fast utopische Ziel eines Ausstiegs aus der Atomenergie wurde mit der erheblichen Besteuerung der Entsorgungsrückstellungen in einem wichtigen Teilschritt umgesetzt. Die ökologische Steuerreform, die nur den Energiebereich betrifft, wurde ebenfalls zügig verwirklicht, und dies bereits in zwei gesetzgeberischen Schritten. Warum die Stromsteuer nicht nach der Emissionsintensität der Energieträger gewichtet wurde, ist sachlogisch schwer nachzuvollziehen, interessenlogisch aber schon ...

Der enge umweltpolitische Handlungsrahmen der Koalition wurde vor allem beim „Neue-Energien-Gesetz“ ausgeschöpft, dessen Zustandekommen so nicht zu erwarten war. Die geplante Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung auf zehn Prozent bis 2010 ist kein utopisches Ziel. Sie könnte durchaus vorzeitig erreicht werden. Nach den Erfahrungen mit dem alten Energieeinspeisegesetz von 1990 kann ein Boom für alternative Energien (Wind, Photovoltaic, Biomasse, Geothermie) vorhergesagt werden, der auch einen wichtigen Anstoßeffekt in Europa und anderen Teilen der Welt haben dürfte. Schon bis 1999 hatte der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung rund 6 Prozent erreicht. Das Wachstum von 36 Prozent in drei Jahren kann sich nur weiter erhöhen. Zusammen mit der Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung und der Öko-Steuer sind dies Maßnahmen, die zumindest das Kyoto-Ziel (21 Prozent Emissionsreduzierung bis 2008/12) – im Zeichen eines stagnierenden Primärenergieverbrauchs – realisierbar erscheinen lassen. Gut 15 Prozent waren 1999 bereits erreicht worden.

Im Zehnjahresrückblick dürften diese Maßnahmen im Energiebereich einmal eine hohe Sichtbarkeit besitzen. Das betrifft ihre Effektivität. Ihre Effizienz ist hingegen – bei relativ hohem Kostenaufwand – weniger eindrucksvoll und vom SRU im Jahresgutachten 2000 kritisiert worden. Mangelnde Effizienz ist allerdings – ein Blick auf die

Subventionslandschaft genügt – keine Spezialität dieser Politik oder dieser Regierung.

Beim Ausstieg aus der Atomenergie ist das Ergebnis abzuwarten. Der SRU hat sowohl für die Laufzeitbegrenzung (30 Jahre) als auch das Ausstiegsziel insgesamt ein unterstützendes Votum abgegeben. Die völlig ungeklärte Entsorgungsfrage – d.h. die nicht gesicherte Endlagerung über geologische Zeiträume hinweg – gab dabei den Ausschlag. Nach Lage der Dinge ist bereits die entschlossene Inangriffnahme eines so weitgehenden Ziels hervorzuheben. Der Signaleffekt einer schrittweisen Beendigung des Einsatzes von Atomenergie im internationalen Kontext dürfte im übrigen nicht unerheblich sein. Die deutsche Umweltpolitik hat immer noch einen hohen Aufmerksamkeitswert in der europäischen und der globalen Arena. Natürlich erfordert das ehrgeizige deutsche Ziel einer 25prozentigen CO₂-Reduktion schon bis 2005 im Falle des schrittweisen Ausstiegs aus der Atomenergie einen noch entschlosseneren Einstieg in die Energieeffizienz und die erneuerbaren Energien. Das muss kaum betont werden.

Eine „fundamentalistische“ und eine realistische Würdigung

Eine Würdigung der bisherigen rot-grünen Politik im JAHRBUCH ÖKOLOGIE kann nicht auf den (gewissermaßen „fundamentalistischen“) Maßstab des objektiv Notwendigen verzichten. Sie wäre aber auch naiv, wenn sie die realen Verhältnisse nicht in Rechnung stellen würde. Beide Positionen, die unter der Eigenlogik der Wissenschaft formulierten Notwendigkeiten und die Machbarkeit im Zeichen der Eigenlogik von interessengebundener Politik, sind notwendig und nicht voneinander zu trennen.

Eine grundlegende Kritik ergeben die begründeten Warnungen vor den langfristigen globalen Umweltverschlechterungen, wie sie die Vereinten Nationen (GEO 2000) unlängst formuliert haben. Die Europäische Umweltagentur gab in ihrem letzten Umweltbericht dem entscheidenden Kapitel den Titel „Einige Erfolge, aber insgesamt ein eher düsteres Bild“. Und Dennis Meadows verkündet neuerdings sogar das Scheitern einer zukunftsgerechten Umweltstrategie – es gehe nunmehr um eine „neue Sprache“, mit dieser Tatsache umzugehen. Auch wenn man diesen Pessimismus nicht teilen sollte, ist dringender Handlungsbedarf in zentralen Bereichen unübersehbar. Notwendig

sind Problemlösungen vor allem im Hinblick auf den beunruhigenden Treibhauseffekt, den ungebremsten Flächenverbrauch, die inzwischen über 300 000 erfassten Altlastenverdachtsflächen, die Grundwasserbelastung, die gefährlichen, insbesondere die atomaren Abfälle, den rapide fortschreitenden Artenverlust, die Volkskrankheit der Allergien oder die keineswegs befriedigende Situation der Meere.

Die Regierung hat am ehesten beim Klimaschutz eine Chance, mit den ergriffenen und weiteren Maßnahmen ihren Beitrag zur globalen Problemlösung zu leisten. Der schrittweise Ausstieg aus der Atomenergie kann die künftigen Mengen hochradioaktiven Abfalls – wenn auch nicht die vorhandenen – immerhin reduzieren, wenn es denn dazu kommt. In den anderen genannten Bereichen sind die Defizite an Problemlösung hingegen gravierend und unübersehbar. Dieses prinzipielle Urteil ist notwendig. Es gilt aber auch für alle anderen Industrieländer, mehr oder weniger ...

Eine realitätsbezogene Würdigung der ersten Schritte der rot-grünen Regierung wird den angeführten Hemmnissen Rechnung tragen. Dieser eingeschränkte Maßstab macht die eingeschlagene Energiepolitik zu einer Pionierleistung im internationalen Vergleich. Für alle anderen Bereiche sind – bisher – Durchschnittsnoten zu vergeben, was Ziele und ergriffene Maßnahmen betrifft. Diese Noten gelten weniger dem zuständigen Ministerium als der Koalition insgesamt, nicht zuletzt dem größeren Koalitionspartner, der als Oppositionspartei doch immerhin eindeutige Bekenntnisse zu einer zukunfts-gerechten Umweltpolitik abgelegt hatte.

Eine Tempobeschleunigung in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode ist daher naheliegend und vielleicht auch zu erwarten.

Literaturhinweise

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU): Umweltgutachten 2000, Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2000.

United Nations Environment Programme (UNEP): GEO 2000. Global Environment Outlook, London: Earthscan, 2000.

