

JOCHEN WEICHOLD

Umweltpolitik in den Zeiten des Neoliberalismus

In den 1980er Jahren hatte sich die alte Bundesrepublik Deutschland zum Musterknaben unter den entwickelten Industriestaaten in Sachen Umweltschutz entwickelt. Ein Pfund, mit dem sich auch in der Systemauseinandersetzung – insbesondere gegenüber der DDR – wuchern ließ. Ein Resultat, das zu einem guten Teil auf das Konto einer starken Umweltbewegung und der oppositionellen grünen Partei ging und zugleich dem hohen Stand des Umweltbewusstseins in der Bevölkerung des Landes Rechnung trug.

Bereits 1971 hatte die damalige SPD/FDP-Koalition ein Umweltprogramm beschlossen, in dem im Sinne einer so genannten »Ziel-Trias« unter Umweltpolitik die Gesamtheit aller Maßnahmen verstanden wurde, »die notwendig sind,

- um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht,
- um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und
- um Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen«.¹

Nach der noch heute gültigen Definition ist Umweltpolitik mithin jede Politik, die Eingriffe in die Natur vermeidet, verhindert oder eingetretene Umweltschäden beseitigt.

Die im Zeitraum zwischen 1967 und 1973 eingeleitete Phase des kompensatorischen Umweltschutzes wurde Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre durch eine Phase der integrierten Ökosystemgestaltung abgelöst,² in deren Zentrum das Leitbild des integrierten Umweltschutzes als Bestandteil des Konzeptes der nachhaltigen Entwicklung steht. Dieses Konzept ist unter dem Begriff *Sustainable Development* mindestens seit der UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 international zu einer umweltpolitischen Maxime geworden. »Nachhaltige Entwicklung ist Entwicklung, die den Bedürfnissen heutiger Generationen Rechnung trägt, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen zu behindern, ihren eigenen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.«³

Indem das Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung die ökologischen, ökonomischen und sozialen Problemfelder einander zuordne, betonte der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) 1996 in einer erweiterten Interpretation, werde es »zum Impulsegeber für eine neue Grundlagenreflexion über die Zukunft der Gesellschaft«⁴. Darin könne für die Umweltpolitik, so Horst Zil-
leßen, Professor für Umweltpolitik und Umweltplanung an der Uni-

Jochen Weichold –
Jg. 1948; Dr. sc. phil.,
Politikwissenschaftler,
Bereichsleiter in der
Rosa-Luxemburg-Stiftung.
Letzte Veröffentlichung
in UTOPIE kreativ:
»Die vergoldeten Diäten.
Zusatzekünfte und
Versorgungen der
Abgeordneten«, Heft 143
(September 2002).

1 Umweltprogramm der Bundesregierung, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn 1971, S. 6.

2 Vgl. Joseph Huber: Umwelt, in: Bernhard Schäfers, Wolfgang Zapf (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Bonn 1998, S. 667.

3 World Commission for Environment and Development (WCED): Our Common Future, Oxford 1987, p. 43.

4 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1996, Stuttgart 1996, S. 15.

5 Horst Zilleßen: Von der Umweltpolitik zur Politik der Nachhaltigkeit. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als Modernisierungsansatz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Bonn 1998, Nr. B 50, S. 3.

6 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 2000, Stuttgart 2000, S. 21. – Das Bundeskabinett beschloss erst im April 2002 das »Programm für eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie«. Vgl. Winfried Kösters: Umweltpolitik: Themen – Probleme – Perspektiven, München 2002, S. 9 und 113.

7 Vgl. Materialien der Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der deutschen Einheit« (13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hrsg. vom Deutschen Bundestag, Bd. III/1, Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, Baden-Baden – Frankfurt am Main 1999, S. 585.

8 Während nach einer Umfrage des Emnid-Instituts im Oktober 1992 bei den Probanden in den Alt-Bundesländern ein wirksamer Umweltschutz bei den als »besonders wichtig« angesehenen Aufgaben immerhin noch auf Platz vier rangierte, verdrängten bei den Befragten in den neuen Bundes-

versität Oldenburg, durchaus ein Hoffnungszeichen gesehen werden, »denn die integrierende Betrachtung ökologischer, ökonomischer und sozialer Probleme macht den übergreifenden Zusammenhang deutlich, in den die Umweltprobleme gestellt werden müssen, wenn sie sachgemäß und sozial akzeptabel gelöst werden sollen.«⁵

Die UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 verabschiedete die Agenda 21, in der die Mitgliedsstaaten aufgefordert wurden, eine nationale Strategie nachhaltiger Entwicklung zu formulieren. Die UNO-Sonderversammlung vom Juni 1997 in New York beschloss dann, dass alle Unterzeichnerstaaten ihre Nachhaltigkeitsstrategie bis spätestens 2002 fertig stellen sollten. Im Jahr 2000 musste jedoch der SRU besorgt konstatieren: »Die Bundesrepublik Deutschland, die 1971 mit ihrem ersten Umweltprogramm noch als internationaler Vorreiter auf diesem Gebiet gelten konnte, gehört heute zu den Nachzüglern dieser Entwicklung.«⁶

In der Geschichte der bundesdeutschen Umweltpolitik stellt die Vereinigung Deutschlands 1990 aus heutiger Sicht eine tiefgreifende Zäsur dar, die aus dem bisherigen Musterknaben mehr und mehr ein Schmutzkind werden ließ. Mit der Vereinigung Deutschlands drängten die damit verbundenen Probleme (namentlich die rasch anwachsende und ein hohes Niveau erreichende Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern) die Belange des Umweltschutzes im öffentlichen Bewusstsein in den Hintergrund,⁷ obwohl im deutschen Einigungsvertrag 1990 auch eine Umweltunion fixiert worden war. Vor allem die am Ende der DDR zu verzeichnende hohe Sensibilisierung gegenüber Umweltproblemen ging nach dem Zusammenbruch der Wirtschaft in Ostdeutschland stark zurück.⁸ Mit dem Vormarsch des Neoliberalismus und der Rezession 1993 wurde Umweltpolitik sowohl in der unionsgeführten Bundesregierung als auch in breiten Kreisen der Öffentlichkeit als reiner Kostenfaktor und als Standorthindernis angesehen. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen musste in seinem Umweltgutachten 1996 konstatieren, dass Umweltpolitik im Verteilungskampf um gesellschaftliche und monetäre Ressourcen mit anderen Politikbereichen mehr und mehr in die Defensive geraten war.⁹

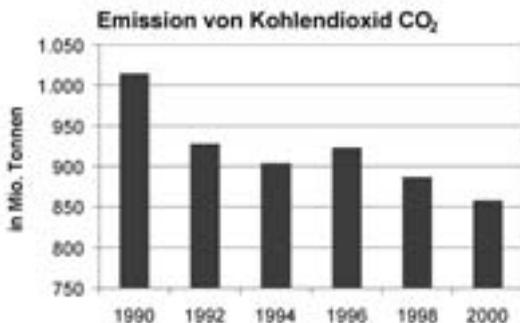
Vor diesem Hintergrund wurden wegweisende Vorhaben auf dem Gebiet der Umweltpolitik im Bundeskabinett gestoppt. Das betraf die Wärmenutzungsverordnung, die einen sparsamen Energieverbrauch erzwingen sollte, ebenso wie die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes oder die Schaffung marktwirtschaftlicher Anreiz- und Steuerungsinstrumente. Andere Vorschläge des Bundesumweltministeriums wurden deutlich entschärft.¹⁰ Demgegenüber wurde durch so genannte Vereinfachungs- und Investitionsbeschleunigungsgesetze vorhandenes Umweltrecht insbesondere durch die Einschränkung der Bürgerbeteiligung bei Genehmigungsverfahren mehr und mehr ausgehöhlt.¹¹ Galt die alte BRD in den 80er Jahren als einer der Motoren der europäischen Umweltpolitik, behinderte nun das vereinte Deutschland auf EU-Ebene massiv die Erarbeitung effektiver Vorschriften beispielsweise bei der CO₂-/Energiebesteuerung. Dies alles, obwohl Anfang der 90er Jahre die jährlichen Umweltschäden allein in den alten Bundesländern auf rund 610 Mrd. DM beziffert wurden.¹²

Die Defensivposition der Umweltpolitik im vereinten Deutschland hat sich deutlich im Verhältnis von Wirtschaftsleistung und Investitionen in den Umweltschutz niedergeschlagen (siehe Tabelle 1). Stieg der Anteil der Ausgaben des Produzierenden Gewerbes und des Staates für den Umweltschutz am Bruttonationaleinkommen (Bruttosozialprodukt) noch von 1991 zu 1992 von 1,36 auf 1,45 Prozent, war er seither rückläufig – besonders seit dem Wechsel an der Spitze des Umweltressorts von Klaus Töpfer zu Angela Merkel 1994. 1999 betrug der Anteil der Umweltschutzausgaben am Bruttonationaleinkommen nur noch 0,84 Prozent (zum Vergleich: Diese Quote betrug 1989 in der alten Bundesrepublik noch 1,64 Prozent).

Von 1992 bis 1999 gingen die Ausgaben des Produzierenden Gewerbes und des Staates für den Umweltschutz auch absolut von 50,02 Mrd. DM auf 31,24 Mrd. DM zurück. Besonders signifikant sanken die Investitionen für den Umweltschutz im Produzierenden Gewerbe von 1994 bis 1997/98: Sowohl absolut als auch hinsichtlich des Anteils an den Gesamtinvestitionen gingen sie um deutlich mehr als die Hälfte zurück (siehe Tabelle 2). In der alten Bundesrepublik war dagegen dieser Anteil von 3,5 Prozent 1980 bis auf 7,7 Prozent 1988 gestiegen.¹³ Seit 1998 wird nun der Anteil der Investitionen für den Umweltschutz an den Gesamtinvestitionen des Produzierenden Gewerbes in der bundesdeutschen Statistik nicht mehr ausgewiesen – »Honi soit qui mal y pense«.

In den 90er Jahren wurde etwa die Hälfte aller Ausgaben des Produzierenden Gewerbes und des Staates für den Gewässerschutz aufgewendet, rund ein Drittel für die Abfallbeseitigung und nur knapp 20 Prozent für die Luftreinhaltung. Wenn dennoch in den 90er Jahren die Schadstoffemission im vereinten Deutschland insbesondere bei Schwefeldioxid, Staub und Kohlenmonoxid deutlich gesenkt werden konnte (siehe Tabelle 3 bzw. Grafik 1), ist das weniger Maßnahmen zur Luftreinhaltung zu verdanken als vielmehr Ergebnis der Deindustrialisierung Ostdeutschlands.¹⁴ Die Verringerung der Luftverschmutzung hat aber sicher dazu beigetragen, dass – unbesehen aller regionalen und baumartenspezifischen Unterschiede – die Ergebnisse der Waldschadenserhebung 1998 eine ganz allmähliche Verbesserung des Kronenzustandes seit 1991 im Bundesgebiet zeigten.¹⁵ Seither haben sich allerdings die Schäden auf hohem Niveau stabilisiert (siehe Tabelle 4).

Grafik 1:
Kohlendioxid-Emission im vereinten Deutschland



Quelle:
Statistisches
Jahrbuch
2003 für die
Bundes-
republik
Deutschland,
Wiesbaden
2003, S. 716.

ländern die bisher unge-
wohnten gravierenden
ökonomischen und sozialen
Sorgen und Nöte das
Thema Umweltschutz
auf Platz dreizehn. Vgl.
Der Spiegel 1992, Nr. 44,
S. 63. – Nach einer Unter-
suchung des Instituts für
praxisorientierte Sozial-
forschung stuften 1990 in
den neuen Bundesländern
79 Prozent der Befragten
einen »wirksamen Umwelt-
schutz« als »sehr wichtig«
ein (alte Bundesländer:
74 %), hingegen waren
1993 nur noch 68 Prozent
der Probanden dieser Auf-
fassung (alte Bundesländer:
67 %). Vgl. Umweltdaten
Deutschland 1995, Hrsg.:
Umweltbundesamt, Berlin/
Statistisches Bundesamt,
Wiesbaden 1995,
S. 3.

9 Vgl. Alexander Carius,
Armin Sandhövel: Umwelt-
politikentwicklung auf natio-
naler und internationaler
Ebene, in: Aus Politik
und Zeitgeschichte, 1998,
Nr. B 50, S. 12.

10 Vgl. Olaf Hillenbrand:
Umwelt, in: Werner Weiden-
feld, Karl-Rudolf Korte
(Hrsg.): Handbuch zur deut-
schen Einheit, Bonn 1996,
S. 675/676.

11 Hervorzuheben sind
in diesem Kontext das
Verkehrswegeplanungs-
beschleunigungsgesetz vom
16. Dezember 1991, das
Investitionserleichterungs-
und Wohnbaulandgesetz
vom 22. April 1993 und das
Genehmigungsverfahren-
beschleunigungsgesetz
vom 19. September 1996.
Vgl. Christian Schrader:
Das Umweltrecht aus Sicht
eines Umweltverbandes, in:
Aus Politik und Zeitge-
schichte, 1998, Nr. B 50,
S. 32; Martin Jänicke: Um-

weltpolitik unter hohem Erwartungsdruck. Eine erste Bewertung der rot-grünen Regierung, in: Jahrbuch Ökologie 2001, hrsg. von Günter Altner, München 2000, S. 47.

12 Vgl. Olaf Hillenbrand: Umwelt, a. a. O., S. 674.

13 Vgl. Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1990, S. 613; Statistisches Jahrbuch 1992 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1992, S. 704.

14 Bereits 1991 wurde geschätzt, dass die Luftbelastung in Ostdeutschland im Jahr 1990 durch Produktionsstilllegungen, -reduzierungen und -umstellungen von Industriebetrieben um 10 bis 15 Prozent abgenommen hatte. Vgl. Rolf-Ulrich Sprenger, Martin Hartmann, Johann Wackerbauer, Ulrich Adler unter Mitarbeit von Bernd Lemser: Umweltschutz in den neuen Bundesländern. Anpassungserfordernisse, Investitionsbedarf, Marktchancen für Umweltschutz und Handlungsbedarf für eine ökologische Sanierung und Modernisierung, München 1991, S. 20.

15 Vgl. Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Hrsg.: Statistisches Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA), Bonn 2000, S. 385.

Gleichzeitig haben in den 90er Jahren die erfassten Straftaten gegen die Umwelt um mehr als ein Drittel zugenommen (siehe Tabelle 5). Dabei zeigt sich bei den beiden Hauptstrafatbeständen (umweltgefährdende Abfallbeseitigung nach § 326 StGB; Gewässerverunreinigung nach § 324 StGB) eine gegenläufige Tendenz: Während die Straftaten nach § 324 StGB von 1991 bis 1999 um mehr als ein Drittel zurückgingen, haben sich die Straftaten nach § 326 StGB mehr als verdoppelt. Die Zahl der verurteilten Umweltsünder liegt insgesamt jedoch nur bei knapp einem Zehntel der verübten Umweltstraftaten.

Das Ausmaß der Umweltbelastung äußert sich aber nicht nur in der Belastung von Luft, Gewässern oder Boden mit Schadstoffen, sondern hängt insbesondere von der Menge der in Anspruch genommenen natürlichen Ressourcen ab. Eine Antwort auf die Frage, wie effizient mit den einzelnen Produktionsfaktoren umgegangen wird, liefert das Verhältnis von gesamtwirtschaftlicher Leistung (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) zu den verschiedenen Produktionsfaktoren. In den 90er Jahren zeigte sich im vereinten Deutschland eine leicht sinkende Tendenz beim Primärenergieverbrauch, bei der Wasserentnahme aus der Natur sowie bei der Entnahme abiotischer Rohstoffe und bei importierten abiotischen Gütern, während das Bruttoinlandsprodukt von 1991 bis 1999 um 11,5 Prozent wuchs. Im gleichen Zeitraum nahm die Ressourcenproduktivität beim Primärenergieverbrauch um rund 14 Prozent und beim Rohstoffverbrauch um 15 Prozent zu. Beim Wasserverbrauch stieg die Ressourcenproduktivität von 1991 bis 1995 (neuere Zahlen liegen nicht vor) um gut 10 Prozent (siehe Tabelle 6). Jedoch war der Anstieg der Ressourcenproduktivität wesentlich geringer als der Anstieg der Arbeitsproduktivität.

Trotz der Zurückdrängung der Belange des Umweltschutzes in der Politik der Bundesregierung wurden in den 90er Jahren neue Umweltgesetze verabschiedet und eine Reihe bestehender Gesetze novelliert. Zu den neuen Gesetzen gehören das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990, das Stromeinspeisungsgesetz vom 7. Dezember 1990, das die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz regelt, das Umwelthaftungsgesetz vom 10. Dezember 1992, das Umweltinformationsgesetz vom 8. Juli 1994 und das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27. September 1994. Eher symbolische Umweltpolitik verkörpert das im Sommer 1995 verabschiedete Ozon-Gesetz (Sommersmog-Regelung), das bundeseinheitlich ein Fahrverbot für Altfahrzeuge bei Überschreiten einer bestimmten Ozonkonzentration vorsieht. Hervorzuheben sind allerdings die Technische Anleitung Abfall vom 12. März 1991, die FCKW-Halon-Verbotsverordnung vom Mai 1991, die Technische Anleitung Siedlungsabfall vom 14. Mai 1993 und die Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991, die die Verpackungsflut schrittweise durch Abfallvermeidung bzw. stoffliche Verwertung eindämmen soll und unter anderem für Getränkeverpackungen die Erhebung eines Pfands nach bestimmten Kriterien vorsieht (Dosenpfand).

Eine Unabhängige Sachverständigenkommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erarbeitete

von 1992 bis 1997 einen Entwurf für ein Umweltgesetzbuch, mit dem die wesentlichen Teile des Umweltrechts zusammengefasst, vereinheitlicht, harmonisiert und dabei fortentwickelt werden sollten.¹⁶ Da eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich ist, um das Projekt Umweltgesetzbuch auf eine verfassungsrechtlich gesicherte Basis zu stellen, verzögert sich die Umsetzung des Entwurfs dieses Gesetzbuches bis heute, obwohl der Regelungsdschungel im Umweltschutz kaum mehr zu durchschauen ist: Im Jahr 2000 galten in der BRD über 800 Umweltgesetze, rund 2 770 Umweltverordnungen und fast 4 700 Verwaltungsvorschriften.¹⁷ Dagegen verfügen Schweden, Frankreich, Dänemark, die Niederlande und Großbritannien längst über Umweltgesetzbücher oder über kodifikationsähnliche Gesetzeswerke zum Umweltschutz.

Gegen mannigfaltige Widerstände wurde schließlich Mitte 1994 der Umweltschutz als Staatsziel ins Grundgesetz aufgenommen. Die Kompromissformel für den neuen Artikel 20 a GG lautet: »Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.«¹⁸

Im Kontext der internationalen Umwelt-Konferenz 1992 in Rio de Janeiro und der 1. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention 1995 in Berlin verpflichtete sich die Bundesrepublik, den CO₂-Ausstoß gegenüber 1990 um 25 Prozent bis zum Jahr 2005 zu reduzieren. Die Bundesregierung verabschiedete dazu auf der Basis der Berichte der seit 1987 arbeitenden Enquete-Kommission »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre« des 11. Deutschen Bundestages ein umfangreiches nationales Klimaschutzprogramm mit rund 100 Einzelmaßnahmen, dessen Schwerpunkte bei der Energieeinsparung, der effizienteren Energienutzung und der Substitution kohlenstoffreicher durch kohlenstoffärmere oder -freie Energieträger, d. h. insbesondere auch durch erneuerbare Energieträger, lagen.

Nach der Bundestagswahl vom 27. September 1998 traten *Die Grünen* mit zwei ambitionierten umweltpolitischen Projekten in die SPD-geführte Bundesregierung ein, die sie im Koalitionsvertrag verankern konnten: zum einen ging es um den »Ausstieg aus der Atomenergie« und – damit verbunden – um die Förderung erneuerbarer Energien, zum anderen um die Einführung einer Öko-Steuer, mit der der natürliche Ressourcenverbrauch verteuert und im Gegenzug menschliche Arbeit billiger werden sollten. Am 1. April 1999 trat dann das »Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform« in Kraft, das eine Stromsteuer einführt und ebenso stufenweise erhöhte wie die Steuer auf Mineralöl und Gas – allerdings mit Ausnahmeregelungen für energieintensive und landwirtschaftliche Betriebe sowie für öffentliche Verkehrsträger. Der gewünschten Lenkungswirkung zur Reduzierung des Energieverbrauchs waren somit auf Druck von SPD und Wirtschaftsverbänden von vornherein Grenzen gesetzt, was die Kritik der Umweltverbände nach sich zog. Mit den Einnahmen aus der Öko-Steuer wurden über eine Herabsetzung der Rentenbeiträge die Lohnnebenkosten gesenkt.

Die Umsetzung des zweiten umweltpolitischen Projektes gestaltete sich wesentlich komplizierter und drohte mehrfach sowohl am

16 Vgl. Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Hrsg.: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1998, besonders S. 5.

17 Vgl. Winfried Kösters: Umweltpolitik: Themen – Probleme – Perspektiven, München 2002, S. 121.

18 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe, Stand: Juli 1998, Bonn 1998, S. 22.

19 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Juli 1999; Jungle World, 30. Juni 1999; Der Fischer Weltalmanach 2000, hrsg. von Dr. Mario von Baratta, Frankfurt am Main 1999, Sp. 1083. Am 22. Juli 1999 einigte sich der Umweltministerrat in Brüssel gegen die Stimme Deutschlands auf einen Kompromiss, der die europäische Autoindustrie verpflichtet, ab 1. Januar 2001 alle Neufahrzeuge und ab 1. Januar 2006 sämtliche Fahrzeuge des Altbestandes kostenlos zurückzunehmen.

20 Die EU hat im Oktober 2003 eine Richtlinie zur Einführung von Umweltzertifikaten – zunächst nur für das klimaschädlichste Treibhausgas CO₂ – erlassen, um Schadstoff-Emissionen politisch zum knappen Gut zu machen und so Druck auf die Unternehmen auszuüben, den ökologischen Umbau zu forcieren. Mittels Nationaler Allokationspläne werden Umweltzertifikate, also Rechte zur Umweltverschmutzung, an die Unternehmen der EU-Mitgliedsländer vergeben. Ab 2005 können Unternehmen, die technologisch-ökonomisch weniger an Rechten zur CO₂-Emission benötigen, diese CO₂-Zertifikate am Markt innerhalb der Europäischen Union an jene Unternehmen verkaufen, die ihre CO₂-Reduktionsziele nicht durch technologische Maßnahmen erreichen können oder wollen. Schätzungen gehen davon aus, dass die deutsche Wirtschaft im Zuge des Emissionshandels Einsparungen von bis zu 500 Mio. € jährlich erzielen wird.

Widerstand der Energiekonzerne als auch an Differenzen mit dem sozialdemokratischen Koalitionspartner zu scheitern. So stoppte Bundeskanzler Schröder im Dezember 1998 eine Atomrechtsnovelle seines grünen Bundesumweltministers Jürgen Trittin, die auf ein Verbot der Wiederaufarbeitung abgebrannter Kernelemente hinauslief, und rügte ihn im März 1999 öffentlich wegen einer nicht abgesprochenen Neubesetzung der *Reaktorsicherheits- und Strahlenschutzkommission*, der nun auch eine Reihe von Atomkraft-Kritikern angehörten. Die ab Januar 1999 geführten Konsensgespräche zwischen Bundesregierung und Vertretern der Energiewirtschaft wurden mehrfach wegen der umstrittenen Restlaufzeiten der KKW ausgesetzt. Schließlich wurde am 15. Juni 2000 ein Kompromiss in der Frage des Atomausstiegs gefunden, nach dem die Regellaufzeit der am Netz befindlichen KKW auf 32 Jahre pro Reaktor begrenzt wurde. Nachdem ein Jahr später, am 11. Juni 2001, zwischen beiden Seiten ein Vertrag zum Atomkonsens unterzeichnet worden war, konnte am 27. April 2002 das entsprechende Atomgesetz in Kraft treten. Während der Atomausstieg von der rechten Opposition generell bekämpft wird, geht er den Umweltverbänden und auch der grünen Parteibasis nicht schnell genug.

Auch auf anderen Gebieten der Umweltpolitik war die Bilanz der rot-grünen Bundesregierung bisher durchwachsen. Einerseits verhinderte Bundeskanzler Schröder auf direkten Druck der Autokonzerne im Juni 1999 die Annahme einer EU-Altauto-Richtlinie,¹⁹ und die Kohle-Lobby konnte bei der ökologischen Steuerreform Vergünstigungen für moderne Gas- und Dampfturbinen-Kraftwerke weitgehend verhindern. Andererseits verabschiedete der Bundestag mit der Kanzlermehrheit am 25. Februar 2000 das von der Stromwirtschaft abgelehnte Gesetz zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, das die Vergütung für eingespeisten Strom, der aus Solar- und Windenergie, aus Biomasse und Erdwärme gewonnen wurde, erheblich erhöht. Am 1. Februar 2002 billigten Bundestag und Bundesrat nach einem Vermittlungsverfahren das von Umweltminister Trittin eingebrachte neue Naturschutzgesetz, das die Wende zu einer ökologischen Landwirtschaft unterstützen soll. Im März 2002 ratifizierte der Bundestag das Kyoto-Protokoll für den Klimaschutz von 1997, und im Mai 2002 wurde der Tierschutz als Staatsziel ins Grundgesetz aufgenommen. Im neuen rot-grünen Koalitionsvertrag vom Oktober 2002 wurden zwar keine neuen umweltpolitischen Großprojekte vereinbart, doch soll eine Reihe Ausnahmeregelungen bei der Öko-Steuer entfallen, um so deren Lenkungswirkung in Richtung Energiesparen und damit in Richtung Umweltschutz zu verstärken.

Typisch für die Umweltpolitik der rot-grünen Bundesregierung ist der im März 2004 getroffene Kompromiss zum Emissionshandel²⁰ und den Klimaschutz-Eckwerten. Danach werden die CO₂-Emissionen für Industrie und Energiewirtschaft von gegenwärtig 505 Mio. Tonnen bis 2007 auf 503 Mio. Tonnen pro Jahr und bis 2012 auf 495 Mio. Tonnen begrenzt. Unter Verweis auf die Selbstverpflichtung der Wirtschaft hatte das Bundesumweltministerium im Entwurf des Nationalen Allokationsplans ursprünglich 488 bzw. 480 Mio. Tonnen vorgesehen. Durch den Kompromiss sind Branchen wie

Stahl, Glas und Keramik vorerst nicht benötigt, ihre CO₂-Emissionen zu senken. Die erforderlichen CO₂-Einsparungen werden nun auf dem Verkehrssektor, von den privaten Haushalten und vom Gewerbe erbracht werden müssen, um den CO₂-Ausstoß bis 2012 auf 846 Mio. Tonnen zu reduzieren und damit das im Klima-Protokoll von Kyoto festgelegte Minderungsziel zu erreichen.²¹

Unternehmensvertreter und Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement hatten argumentiert, stärkere Umweltschutzaufgaben würden die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie gefährden, Unternehmen zur Abwanderung in andere Länder zwingen und so viele Tausende Arbeitsplätze gefährden. Und dies, obwohl durch den umweltpolitisch initiierten Strukturwandel in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren in nennenswertem Umfang neue Arbeitsplätze entstanden sind. In der Umwelt-Branche sind in Deutschland derzeit nach Angaben des Bundesumweltministeriums mehr als 1,2 Millionen Menschen beschäftigt, davon allein 120 000 bei den erneuerbaren Energien.²² In der Steinkohle finden dagegen heute nach Gewerkschaftsangaben nur noch 70 000 Menschen Lohn und Brot.²³ Doch das politische Gewicht »alter« Industrien wie der Kohlewirtschaft, als deren Sprecher sich Clement sieht, ist offenbar größer als das der jungen Umwelt-Branche.

Nach Experten-Meinung sind denn auch unter dem Strich die Zugeständnisse des Bundesumweltministers an die Wirtschaft weit größer, als die des Bundeswirtschaftsministers an die Umwelt. Im Ergebnis des Kompromisses werden die Interessengruppen der großen Energieverbraucher und der Kohleindustrie einseitig bevorzugt. Während sich Wirtschaftsverbände, Industrieunternehmen und Energiewirtschaft, viele Landesregierungen und Gewerkschaften wie die IG Bergbau, Chemie, Energie dementsprechend über den Kompromiss zufrieden zeigten, übten Umweltverbände und Klimaschützer harsche Kritik. Die Leiterin Klimaschutz und Energiepolitik beim WWF Deutschland, Regine Günther, sprach von einem »schlechten Kompromiss«: »Rot-Grün hat den Emissionshandel und damit das wirkungsstärkste Klimaschutzinstrument kastriert.«²⁴

Selbstverständlich bewegt sich Umweltpolitik stets in einem Spannungsfeld zwischen den Erfordernissen von Ökologie und Ökonomie.²⁵ In den Zeiten des Neoliberalismus werden jedoch unter dem Druck der Unternehmerverbände und ihnen nahestehender Politiker in weit stärkerem Maße als in der Vergangenheit (kurzfristige) Wirtschaftsinteressen gegen die Belange des Umweltschutzes ausgespielt. Im Zweifel wird die Ökologie der Ökonomie untergeordnet. Im Ergebnis bleibt im Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie heute immer öfter der Umweltschutz auf der Strecke.

Tabellen-Anhang auf den folgenden Seiten

21 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. März 2004.

22 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Pressemitteilung Nr. 096/04 vom 2. April 2004; Neues Deutschland, 24. März 2004.

23 Vgl. Windkraft: Arbeitsplätze mit Zukunft, Klimaschutz und Beschäftigung, Hrsg.: IG Metall, FB Wirtschaft – Technologie – Umwelt, Frankfurt am Main 2003, S. 4.

24 Regine Günther: Pyrrhussieg für die Industrie (Interview), in: Neues Deutschland, 31. März 2004.

25 Vgl. Olaf Hillenbrand: Umwelt, in: a. a. O., S. 672.

Tabelle 1:
**Wirtschaftsleistung und Investitionen in den Umweltschutz
im vereinten Deutschland**

Jahr	Bruttonational- einkommen (Bruttosozial- produkt) (in Mrd. €) ^{a, b}	Ausgaben des Pro- duzierenden Gewer- bes und des Staates für Umweltschutz (in Mio. €) ^{a, c, d}	Anteil der Umwelt- schutzausgaben am Bruttonational- einkommen (in %)
1991	1722,5	23 410	1,36
1992	1759,3	25 560	1,45
1993	1738,2	24 570	1,41
1994	1763,8	24 250	1,37
1995	1791,8	23 070	1,29
1996	1808,2	21 880	1,21
1997	1832,3	19 540	1,07
1998	1863,6	16 730	0,90
1999	1903,8	15 970	0,84

a in Preisen von 1995.

b 1999 bis 2002 vorläufiges Ergebnis.

c 1999 vorläufiges Ergebnis.

d ab 1998 ohne laufende Ausgaben der Energie-
und Wasserversorgung.

Zusammengestellt und berechnet nach: Statistisches Jahrbuch 2003
für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2003, S. 657 und 724.

Tabelle 2:
**Investitionen für den Umweltschutz
im Produzierenden Gewerbe des vereinten Deutschlands**

a) in absoluten Zahlen nach der Zweckbestimmung:

Jahr	Investitionen		darunter nach der Zweckbestimmung			
	für den Umwelt- schutz (in Mio. DM)	in % der Gesamt- investi- tionen	Luftrein- haltung (in Mio. DM)	Gewässer- schutz (in Mio. DM)	Lärm- bekämp- fung (in Mio. DM)	Abfall- beseitigung (in Mio. DM)
1991	8 066,2	5,3	4 073,4	2 652,3	362,3	978,1
1992	8 807,6	5,6	4 360,5	3 147,3	362,9	936,9
1993	8 552,9	6,1	4 439,2	2 697,6	285,8	1 130,3
1994	8 642,7	6,6	4 436,4	3 052,4	315,3	838,6
1995	7 385,2	5,5	3 427,0	2 864,5	325,5	768,2
1996	5 080,9	4,1	2 872,4	1 305,4	178,2	633,7
1997	3 628,9	3,0	1 620,4	1 236,5	189,3	510,5
1998	3 287,7		1 328,2	1 203,9	194,3	471,1
1999	3 534,8		1 424,5	1 187,6	179,9	652,7
2000	3 176,7		1 397,2	1 084,5	179,5	417,8
2001 ^a	3 152,8		1 465,8	1 014,4	186,1	416,8

a vorläufiges Ergebnis.

b) in Prozent nach der Zweckbestimmung:

Jahr	Investitionen		darunter nach der Zweckbestimmung			
	für den Umweltschutz (in Mio. DM)	in % der Gesamtinvestitionen	Luftreinhaltung (in %)	Gewässerschutz (in %)	Lärmbekämpfung (in %)	Abfallbeseitigung (in %)
1991	8 066,2	5,3	50,5	32,9	4,5	12,1
1992	8 807,6	5,6	49,5	35,7	4,1	10,6
1993	8 552,9	6,1	51,9	31,5	3,3	13,2
1994	8 642,7	6,6	51,3	35,3	3,7	9,7
1995	7 385,2	5,5	46,4	38,8	4,4	10,4
1996	5 080,9	4,1	56,5	25,7	3,5	12,5
1997	3 628,9	3,0	44,7	34,1	5,2	14,1
1998	3 287,7	...	40,4	36,6	5,9	14,3
1999	3 534,8	...	40,3	33,6	5,1	18,5
2000	3 176,7	...	44,0	34,1	5,7	13,2
2001	3 152,8	...	46,5	32,2	5,9	13,2

Zusammengestellt und berechnet nach: Statistisches Jahrbuch 1996 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1996, S. 687; Statistisches Jahrbuch 1997 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1997, S. 712; Statistisches Jahrbuch 1998 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1998, S. 700; Statistisches Jahrbuch 1999 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1999, S. 698; Statistisches Jahrbuch 2000 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2000, S. 677; Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2001, S. 695; Statistisches Jahrbuch 2002 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2002, S. 673; Statistisches Jahrbuch 2003 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2003, S. 697; Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Hrsg.: Statistisches Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA), Bonn 2000, S. 389.

Tabelle 3:
Schadstoffemission im vereinten Deutschland

Emission	Einheit	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Kohlendioxid CO ₂	Mio. t	1 014	928	904	923	886	858
Stickstoffoxide (NO _x berechnet als NO ₂)	1000 t	2 729	2 323	2 055	1 897	1 724	1 600
Schwefeldioxid SO ₂	1000 t	5 321	3 307	2 473	1 340	874	795
Kohlenmonoxid CO	1000 t	11 213	8 351	7 065	6 109	5 425	4 768
Ammoniak NH ₃	1000 t	736	636	594	607	605	598
Distickstoffoxid N ₂ O	1000 t	286	277	256	265	206	194
Staub	1000 t	1 858	625	364	303	270	255
Flüchtige organische Verbindungen (ohne Methan)	1000 t	3 221	2 539	2 158	1 892	1 739	1 600
FCKW und Halogene	1000 t	43	20	8	8	8	8
Methan CH ₄	1000 t	5 273	4 400	3 772	3 285	3 107	2 885

1996 bis 2000 vorläufige Ergebnisse.

Quelle: Statistisches Jahrbuch 2003 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2003, S. 716.

Tabelle 4:
Entwicklung der Waldschäden im vereinten Deutschland

Jahr	Waldschäden nach Schadstufen ^a der Probebäume		
	Schadstufe 0 (ohne Schadmerkmale)	Schadstufe 1 (schwach geschädigt; Warnstufe)	Schadstufen 2 – 4 (deutliche Schäden)
1992	29	42	29
1994	31	43	26
1996	39	39	22
1997	37	41	22
1998	38	41	21
1999	37	41	22
2000	35	42	23
2001	36	42	22
2002	35	44	21

a Der Gesundheitszustand der Bäume wird durch die Begutachtung der Baumkronen während der Vegetationszeit ermittelt.

Zusammengestellt und berechnet nach: Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2001, S. 716; Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Hrsg.: Statistisches Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA), Bonn 2000, S. 384; Bericht über den Zustand des Waldes 2002. Ergebnisse des forstwirtschaftlichen Umweltmonitorings (Vorabdruck), Hrsg.: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), Bonn, Dezember 2002, S. 11.

Tabelle 5:
Straftaten gegen die Umwelt im vereinten Deutschland

Jahr	Straftaten gegen die Umwelt			Verurteilte wg. Umweltstraftaten ^a		
	insgesamt	darunter umweltgefährdende Abfallbeseitigung	Gewässer- verunreinigung	insgesamt	darunter umweltgefährdende Abfallbeseitigung	Gewässer- verunreinigung
1991	23.817	11.622	9.911	2.493	1.188	962
1992	25.882	14.283	9.168	2.381	1.288	787
1993	29.732	18.575	8.701	2.393	1.428	631
1994	32.082	21.587	8.207	2.777	1.924	560
1995	35.643	24.619	7.075	3.306	2.456	537
1996	39.641	28.935	6.878	3.647	2.842	254
1997	39.864	29.559	6.337	3.895	3.133	409
1998	41.381	31.172	6.289	3.443	2.792	342
1999	36.663	26.762	5.862	3.420	2.799	323
2000	34.415	24.349	5.912	3.417	2.873	284
2001	30.950	22.255	4.984	3.713	3.163	285

a nur früheres Bundesgebiet, ab 1994 einschließlich der Angaben für Berlin-Ost.

Zusammengestellt nach: Statistisches Jahrbuch 1996 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1996, S. 715; Statistisches Jahrbuch 2000 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2000, S. 690; Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2001, S. 723; Statistisches Jahrbuch 2003 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2003, S. 727.

Tabelle 6:
**Einsatz von Umweltressourcen für wirtschaftliche Zwecke
im vereinten Deutschland**

Produktionsfaktoren	Einheit	1991	1993	1995	1997	1999	2001
Primärenergieverbrauch	Petajoule	14.611	14.179	14.269	14.614	14.193	14.500
Rohstoffentnahme und Import ^a	Mio. t	1.460	1.413	1.485	1.440	1.439	1.408
Wasserentnahme aus der Natur ^b	Mio. m ³	51.344	48.150	48.909	47.334
Bruttoinlandsprodukt ^c	Mrd. €	1.711	1.730	1.801	1.840	1.915	1.981
Primärenergieverbrauch	% ^d	100	98,0	97,7	100,0	97,1	99,2
Rohstoffentnahme und Import ^a	% ^d	100	96,8	101,7	98,6	98,6	96,4
Wasserentnahme aus der Natur ^b	% ^d	100	93,8	95,3	92,2
Bruttoinlandsprodukt im Verhältnis zu Produktionsfaktoren:							
Primärenergieverbrauch	% ^d	100	103,2	107,8	107,5	115,0	116,6
Rohstoffentnahme und Import ^a	% ^d	100	104,5	103,5	109,1	113,3	120,0
Wasserentnahme aus der Natur ^b	% ^d	100	107,8	110,5	116,7

a Verwertete Entnahme abiotischer Rohstoffe und importierte abiotische Güter.

b Einschließlich Fremd- und Regenwasser. c Nachrichtlich; in Preisen von 1995.

d Basis: 1991.

Zusammengestellt und berechnet nach: Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2001, S. 707; Statistisches Jahrbuch 2003 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2003, S. 657 und 712; Umweltdaten Deutschland 2002, Hrsg.: Umweltbundesamt / Statistisches Bundesamt, Berlin / Wiesbaden (2002), S. 9.

Stand: 15. April 2004