

**Umweltpolitik in den 16 Ländern:  
Wahlprogramme und Regierungshandeln  
Ein Bundesländervergleich**

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der

DOKTORWÜRDE

der Philosophisch-Historischen Fakultät der  
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

vorgelegt von

Bertram Seeger, M.A.

aus Karlsruhe

WS 2002/2003

## Vorwort

Bei der vorliegenden Schrift handelt es sich um meine Inauguraldissertation, die im Sommersemester 2003 von der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg angenommen wurde.

Während der Arbeit an diesem Vorhaben habe ich von vielen Seiten fachliche, finanzielle und menschliche Unterstützung erfahren, für die ich mich herzlich bedanken möchte:

Vor allem meinen Eltern schulde ich großen Dank für ihre jahrelange ideelle und finanzielle Förderung meiner Ausbildung und meiner Dissertationsarbeit.

Herrn Prof. Dr. Dieter Mlynski, Universität Karlsruhe, möchte ich für seine hervorragende Unterstützung bei der Auswertung des vorliegenden statistischen Datenmaterials danken.

Folgenden Freunden bin ich sehr dankbar, weil sie mir einerseits während des Forschungsprozesses durch unermüdlichen Zuspruch geholfen haben, andererseits am Schluss die erforderlichen Korrekturarbeiten an dieser Studie in ausgezeichneter Weise erledigt haben: Petra Peckl, Dr. Alexander Neumann, Dr. Peter Kohlmann und Johannes Stober.

All die Genannten haben einen unermesslichen Beitrag zum letztendlichen Gelingen der Arbeit beigetragen.

Schließlich danke ich Herrn Prof. Dr. Manfred G. Schmidt für die wohlwollende Förderung der vorliegenden Forschungsarbeit sowie seiner konstruktiven Kritik.

Karlsruhe, im Juni 2003

Bertram Seeger

**Meinen Eltern  
und meinen Freunden**

---

# Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 Einleitung .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2 Forschungsstand und Forschungsdesign .....</b>  | <b>9</b>  |
| 2.1 Forschungsstand .....  | 9         |
| 2.2 Forschungsdesign .....   | 11        |
| 2.2.1 Ansatz, Methoden, Untersuchungsgegenstand und Untersuchungszeitraum .....  | 11        |
| 2.2.2 Der empirische Vergleich auf der Ebene der Politikformulierung: die Analyse der Wahlprogramme - Datenbasis und Vorgehensweise .....  | 19        |
| 2.2.3 Der empirische Vergleich auf der Ebene der Politikproduktion: die Analyse der Umweltpolitik- Variablen, Indikatoren und Vorgehensweise .....   | 24        |
| 2.2.3.1 Die abhängigen Variablen und Indikatoren: Operationalisierung und Messung .....  | 25        |
| 2.2.3.2 Die unabhängigen Variablen und Indikatoren: Operationalisierung und Messung .....  | 30        |
| <b>3 Theoretische Grundlagen für den empirischen Wahlprogramm- und Umweltpolitikvergleich .....</b>  | <b>33</b> |
| 3.1 Die parteipolitische Hypothese oder Parteiendifferenzthese („Parties-do-matter“-Hypothese) .....   | 35        |
| 3.1.1 Unterschiede in den Wahlprogrammen der Parteien: Do party-programs matter? ...   | 38        |
| 3.1.2 Unterschiede im Regierungshandeln der Parteien: Do parties matter? .....   | 39        |
| 3.2 Die parteipolitische Nullhypothese oder Politikkonvergenzthese .....   | 43        |
| 3.2.1 Die These vom Trend zur „Allerweltpartei“ .....  | 45        |
| 3.2.2 Die These von den eng begrenzten Handlungsspielräumen der Länderregierungen durch die politische Zentralisierungstendenzen und die Politikverflechtung im bundesstaatlichen Beziehungsgeflecht ..... | 49        |
| 3.2.2.1 Die Bund-Länder-Beziehungen im deutschen Föderalstaat: Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus .....  | 50        |
| 3.2.2.2 Die Länder im Prozeß der europäischen und deutschen Einigung .....   | 67        |
| 3.3 Die Ausgangshypothesen auf der Grundlage der theoretischen Diskussion .....  | 81        |

---

|  |            |
|--|------------|
| <b>4 Historisch-institutionelle Grundlagen für den empirischen Wahlprogramm- und Umweltpolitikvergleich .....</b>  | <b>83</b>  |
| 4.1 Definition von Umweltschutzpolitik .....   | 83         |
| 4.2 Definition von Umweltschutzausgaben .....  | 89         |
| 4.3 Die Entwicklung des öffentlichen Umweltschutzes in Deutschland .....   | 91         |
| 4.3.1 Umweltschutzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (bis 1989/1990) .....  | 92         |
| 4.3.2 Umweltschutzpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik (bis 1989/1990) .....   | 113        |
| 4.3.3 Umweltschutzpolitik im vereinten Deutschland (nach 1989/1990) bzw. in den fünf neuen Bundesländern .....   | 122        |
| 4.3.4 Zusammenfassende Bewertung .....   | 131        |
| 4.4 Parteiensysteme und Koalitionsregierungen in den 16 Ländern .....  | 134        |
| 4.5 Umweltschutzpolitik im Spiegel der Grundsatz- und Bundestagswahlprogramme der untersuchten Parteien .....  | 139        |
| 4.6 Die Handlungsspielräume der 16 Länder als Akteure umweltpolitischer Normsetzung .....  | 155        |
| <b>5 Umweltpolitik in den Parteiprogrammen .....</b>   | <b>175</b> |
| 5.1 Umweltpolitik - Ihre Stellung in der programmatischen Landschaft .....   | 180        |
| 5.2 Die Artikulation der Umweltschutzfrage in den Landtagswahlprogrammen und -wahlplattformen: Ist Umweltpolitik gleich Umweltpolitik? .....   | 191        |
| 5.2.1 Die inhaltliche Bewertung mit Hilfe eines empirisch-quantitativen Programmvergleichs .....   | 193        |
| 5.2.2 Die inhaltliche Bewertung mit Hilfe eines empirisch-qualitativen Programmvergleichs .....  | 198        |
| 5.2.2.1 Themenbereich „Politik“ .....  | 199        |
| 5.2.2.2 Themenbereich „Wirtschaft“ .....   | 211        |
| 5.2.2.3 Themenbereich „Energie“ .....  | 225        |
| 5.2.3 Zusammenfassung .....  | 237        |
| 5.3 Ergebnisse des empirisch-analytischen Parteiprogrammvergleichs sowie die Arbeitshypothesen für den quantitativen Vergleich der Unterschiede in der Produktion realer Umweltschutzpolitik in den Regierungen der 16 Bundesländern ..... | 244        |

---

|  |            |
|--|------------|
| <b>6 Umweltpolitik in den 16 Ländern .....</b>   | <b>251</b> |
| 6.1 Umweltsituation und Bedarf an Umweltschutzpolitik in den 16 Ländern .....  | 251        |
| 6.1.1 Gewässerschutzpolitik und Abwasserwirtschaft in den Ländern .....  | 254        |
| 6.1.2 Immissionsschutzpolitik und Luftreinhaltung in den Ländern .....   | 266        |
| 6.1.3 Naturschutz und Landschaftspflege in den Ländern .....   | 275        |
| 6.2 Haushaltssituation und Umweltschutzausgaben in den 16 Ländern .....  | 286        |
| 6.2.1 Die öffentlichen Umweltschutzausgaben der Länderregierungen in Relation zu den<br>Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder .....                    | 302        |
| 6.3 Parteiensysteme und Koalitionstypen in den 16 Ländern .....  | 305        |
| 6.4 Parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen und öffentliche Umweltschutzausgaben<br>in den 16 Ländern .....   | 312        |
| 6.4.1 Die Umweltschutzausgaben der Länderregierungen nach Ausgabenbereichen 1992 bis<br>1997 .....   | 313        |
| 6.4.1.1 Gewässerschutz und Abwasserwirtschaft in den Bundesländern .....   | 314        |
| 6.4.1.2 Immissionsschutz und Luftreinhaltung in den Bundesländern .....  | 325        |
| 6.4.1.3 Naturschutz und Landschaftspflege in den Bundesländern .....   | 335        |
| 6.5 Parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen und Umweltschutzgesetze in den 16<br>Ländern .....  | 344        |
| 6.5.1 Der Umweltschutz als Staatszielbestimmung in den 16 Landesverfassungen .....   | 349        |
| 6.5.2 Gewässerschutzrechtliche Bestimmungen in den 16 Ländern .....  | 355        |
| 6.5.3 Immissionsschutzrechtliche Bestimmungen in den 16 Ländern .....  | 361        |
| 6.5.4 Naturschutz- und landschaftspflegerechtliche Bestimmungen in den 16 Ländern .....  | 367        |
| 6.6 Evaluierung der Ergebnisse der empirisch-vergleichenden Untersuchung der Wahlpro-<br>gramme und des umweltschutzpolitischen Regierungshandelns der Landesregierungen | 371        |
| 6.6.1 Der „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ in der Programmatik bürgerlicher und<br>sozialdemokratischer Parteien .....  | 372        |
| 6.6.2 Wahlprogramme und Regierungshandeln im öffentlichen Umweltschutz in den 16<br>Ländern .....  | 374        |
| 6.6.2.1 Wahlprogramme und Regierungshandeln im öffentlichen Umweltschutz in den<br>16 Ländern: Gewässerschutz und Abwasserentsorgung .....                               | 375        |
| 6.6.2.2 Wahlprogramme und Regierungshandeln im öffentlichen Umweltschutz in den<br>16 Ländern: Immissionsschutz und Luftreinhaltung .....                                | 378        |

---

|   |            |
|---|------------|
| 6.6.2.3 Wahlprogramme und Regierungshandeln im öffentlichen Umweltschutz in den 16 Ländern: Naturschutz und Landschaftspflege .....   | 381        |
| 6.6.2.4 Wahlprogramme als „Richtschnur“ für Regierungshandeln im Umweltschutz der 16 Länder .....   | 385        |
| <b>7 Schlußfolgerung .....</b>  | <b>386</b> |
| 7.1 Umweltschutzpolitik in den 16 Ländern - Parteien machen keinen Unterschied .....  | 386        |
| 7.1.1 Umweltsituation und Umweltschutzbedarf als Erklärungsvariable gemeinsamen Umweltschutzhandelns in den 16 Ländern .....  | 389        |
| 7.1.2 Interföderale Kooperation in der Umweltpolitik als Einflußfaktor für gemeinsames Umweltschutzhandeln in den 16 Ländern und „föderale Renaissance im Umweltschutz“ ..... | 391        |
| 7.2 Der Beitrag dieser Untersuchung zur politikwissenschaftlichen Umweltschutzforschung ..  | 395        |
| .....   | 395        |
| <b>8 Anhang .....</b>   | <b>397</b> |
| <b>9 Literaturliste .....</b>   | <b>459</b> |
| 9.1 Quellen.....  | 459        |
| 9.2 Wahl- und Parteiprogramme.....  | 460        |
| 9.3 Literatur.....  | 469        |

---

## Abbildungsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| Abbildung 5-1: Ebenen und Akteure des Politikprozesses .....   | 177 |
| Abbildung 6-1: Anteil der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den Umweltschutzausgaben 1992 nach Bundesländer in % .....                      | 319 |
| Abbildung 6-2: Anteil der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den Umweltschutzausgaben 1993 nach Bundesländer in % .....                      | 320 |
| Abbildung 6-3: Anteil der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den Umweltschutzausgaben 1994 nach Bundesländer in % .....                      | 321 |
| Abbildung 6-4: Anteil der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den Umweltschutzausgaben 1996 nach Bundesländer in % .....                      | 322 |
| Abbildung 6-5: Anteil der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den Umweltschutzausgaben 1997 nach Bundesländer in % .....                      | 323 |
| Abbildung 6-6: Anteil der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den Umweltschutzausgaben 1995 nach Bundesländer in % .....                      | 324 |
| Abbildung 6-7: Anteil der Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden an den Umweltschutzausgaben 1992 nach Bundesländer in % .....  | 329 |
| Abbildung 6-8: Anteil der Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden an den Umweltschutzausgaben 1993 nach Bundesländer in % .....  | 330 |
| Abbildung 6-9: Anteil der Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden an den Umweltschutzausgaben 1994 nach Bundesländer in % .....  | 331 |
| Abbildung 6-10: Anteil der Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden an den Umweltschutzausgaben 1995 nach Bundesländer in % ..... | 332 |
| Abbildung 6-11: Anteil der Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden an den Umweltschutzausgaben 1996 nach Bundesländer in % ..... | 333 |
| Abbildung 6-12: Anteil der Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden an den Umweltschutzausgaben 1997 nach Bundesländer in % ..... | 334 |
| Abbildung 6-13: Anteil der Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege an den Umweltschutzausgaben 1992 nach Bundesländer in % .....          | 338 |
| Abbildung 6-14: Anteil der Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege an den Umweltschutzausgaben 1993 nach Bundesländer in % .....          | 339 |
| Abbildung 6-15: Anteil der Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege an den Umweltschutzausgaben 1994 nach Bundesländer in % .....          | 340 |
| Abbildung 6-16: Anteil der Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege an den Umweltschutzausgaben 1995 nach Bundesländer in % .....          | 341 |
| Abbildung 6-17: Anteil der Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege an den Umweltschutzausgaben 1996 nach Bundesländer in % .....          | 342 |
| Abbildung 6-18: Anteil der Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege an den Umweltschutzausgaben 1997 nach Bundesländer in % .....          | 343 |



---

## Tabellenverzeichnis

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| Tabelle 2-1:  | Parteilpolitische Zusammensetzungen der Länderregierungen im Untersuchungszeitraum 1990-1996 .....  | 18  |
| Tabelle 2-2:  | Übersicht über die untersuchten Parteiprogramme: .....  | 21  |
| Tabelle 2-3:  | Abhängige Variablen und Indikatoren für den empirischen Vergleich der Umweltschutzpolitik in den 16 Bundesländern .....   | 29  |
| Tabelle 2-4:  | Die unabhängige Variable für den empirischen Vergleich der Umweltschutzpolitik in den 16 Bundesländern .....  | 32  |
| Tabelle 4-1:  | Parteilpolitische Zusammensetzung der Landesregierungen 1990-1999 .....   | 138 |
| Tabelle 4-2:  | Grundgesetzlich verankerte umweltschutzrechtliche Regelungsbereiche des Bundes und der Länder .....   | 159 |
| Tabelle 4-3:  | Systematisierung wichtiger umweltschutzpolitischer Instrumente nach dem Grad der staatlichen Einflußnahme .....   | 169 |
| Tabelle 5-1:  | Übersicht der untersuchten Parteiprogramme .....  | 176 |
| Tabelle 5-2:  | Einordnung der Umweltpolitik (UP) in den Wahlprogrammen (WP) .....  | 181 |
| Tabelle 5-3:  | Einordnung der Umweltpolitik in den Wahlprogrammen in relativen Häufigkeiten .....  | 182 |
| Tabelle 5-4:  | Einordnung ausgewählter Politikbereiche in den Wahlprogrammen in prozentualen Häufigkeiten .....  | 186 |
| Tabelle 5-5:  | Rangfolge der vier ausgesuchten Politikbereiche .....   | 187 |
| Tabelle 5-6:  | Anzahl der umweltschutzpolitischen Aussagen der politischen Parteien in Landtagswahlprogrammen von 1990 bis 1996 .....  | 189 |
| Tabelle 5-7:  | Klassifikationsschema für die empirische Programmanalyse zum Politikfeld „Umweltschutzpolitik“ .....  | 193 |
| Tabelle 5-8:  | Anzahl umweltpolitischer Aussagen nach Themenvariablen und politischen Parteien (Indikator 1) .....   | 194 |
| Tabelle 5-9:  | Relative Gewichtung der umweltpolitischen Themen „Politik“, „Wirtschaft“ und „Energie“ innerhalb der fünf Parteien in Prozentangaben (%) (Indikator 2) .....  | 196 |
| Tabelle 5-10: | Themenspezifische Differenzierung umweltpolitischer Aussagen im Bereich „Politik“ .....   | 201 |
| Tabelle 5-11: | Maßnahmen und Instrumente zur Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, zum Schutz von Gewässer und Boden (Emissionsschutz) und zur Verbesserung der Qualität von Luft, Gewässer und Boden (Immissionsschutz) ..... | 204 |
| Tabelle 5-12: | Themenspezifische Differenzierung umweltpolitischer Aussagen im Bereich „Wirtschaft“ .....  | 213 |
| Tabelle 5-13: | Maßnahmen und Instrumente zur Herstellung einer umweltverträglichen Produktions- und Wirtschaftsweise sowie zur Lösung der Abfallproblematik ...  | 216 |

---

|   |     |
|---|-----|
| Tabelle 5-14: Themenspezifische Differenzierung umweltpolitischer Aussagen im Bereich „Energie“ .....   | 227 |
| Tabelle 5-15: Maßnahmen und Instrumente zur Reduzierung des hohen Verbrauchs fossiler Energieträger und zur Gestaltung einer nachhaltigen Energiepolitik .....                      | 231 |
| Tabelle 5-16: Zusammenstellung der Themen- und Unterthemengebiete sowie politischen .... Maßnahmen im Policy-Feld Umweltschutz in den Landtagswahlprogrammen ..                     | 241 |
| Tabelle 6-1: Übersicht über die umweltpolitischen Instrumente .....   | 290 |
| Tabelle 6-2: Steigerungsraten der bereinigten Ausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder 1992-1997 .....   | 303 |
| Tabelle 6-3: Umweltschutzausgaben in v.H. der Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder insgesamt (1992-1997) .....   | 304 |
| Tabelle 6-4: Prozentualer Anteil der Umweltschutzausgaben am Gesamthaushalt der 16 Länder pro Jahr .....  | 305 |
| Tabelle 6-5: Ausgaben für Abwasserbeseitigung in v.H. der Umweltschutzgesamtausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder insgesamt (1992-1997) .....                           | 315 |
| Tabelle 6-6: Prozentualer Anteil des Bereichs „Abwasserbeseitigung“ an den Gesamtumweltausgaben der 16 Länder pro Jahr .....  | 316 |
| Tabelle 6-7: Ausgaben für Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde in v.H. der Umweltschutzgesamtausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder insgesamt (1992-1997) .....            | 326 |
| Tabelle 6-8: Prozentualer Anteil des Bereichs „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“ an den Gesamtumweltausgaben der Länder pro Jahr .....  | 327 |
| Tabelle 6-9: Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege in v.H. der Umweltschutzgesamtausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder insgesamt 1992-1997 .....               | 336 |
| Tabelle 6-10: Prozentualer Anteil des Bereichs „Naturschutz und Landschaftspflege“ an den Gesamtumweltausgaben der Länder pro Jahr .....  | 337 |
| Tabelle 6-11: Die Staatszielbestimmungen „Umweltschutz“ in den 16 Landesverfassungen (Jahr ihrer Ratifikation) und die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen ..... | 353 |
| Tabelle 6-12: Die Landeswassergesetze (Jahr ihres Erlasses) und die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen .....  | 356 |
| Tabelle 6-13: Die landesrechtlichen Abwasserabgabenregelungen (Jahr ihres Erlasses) und die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen .....                            | 359 |
| Tabelle 6-14: Die Landesimmissionsschutzgesetze (Jahr ihres Erlasses) und die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen .....  | 362 |
| Tabelle 6-15: Die Smog-Verordnungen (Rechtsverordnungen) der Landesregierungen (Jahr ihres Erlasses) und die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen .....           | 365 |
| Tabelle 6-16: Die Landesnaturschutzgesetze (Landespflegegesetze) (Jahr ihres Erlasses) und die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen .....                         | 368 |

---

|   |     |
|---|-----|
| Tabelle 6-17: Wahlprogramme als Leitlinien für Abwasserentsorgungsmaßnahmen SPD-, bzw. CDU-geführter Landesregierungen 1990-1997 .....  | 376 |
| Tabelle 6-18: Wahlprogramme als Leitlinien für Immissionsschutzmaßnahmen (Luftreinhaltung) SPD-, bzw. CDU-geführter Landesregierungen 1990-1997 .....   | 379 |
| Tabelle 6-19: Wahlprogramme als Leitlinien für Immissionsschutzmaßnahmen (Smog-Reduzierung) SPD-, bzw. CDU-geführter Landesregierungen 1990-1997 .....  | 382 |
| Tabelle 6-20: Wahlprogramme als Leitlinien für Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen SPD-, bzw. CDU-geführter Landesregierungen 1990-1997 .....   | 383 |
| Tabelle A-1: Die parteipolitische Zusammensetzung der Länderregierungen von 1987-1999 .....   | 398 |
| Tabelle A-2: Zusammenstellung der Landesregierungen in den 16 Bundesländern 1987-2001 .....   | 399 |
| Tabelle A-3: Bereinigte Ausgaben der staatlichen Haushalte der 16 Bundesländer (1992-1997) .....  | 450 |
| Tabelle A-4: Gesamtausgaben und Umweltschutzausgaben der staatlichen Haushalte der 16 Bundesländer (1992-1997) .....  | 451 |
| Tabelle A-5: Gesamtumweltschutzausgaben und Ausgaben für die Bereiche „Abwasserbeseitigung“, „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“ und „Naturschutz und Landschaftspflege“ der 16 Bundesländer (1992-1997) ..... | 453 |

## Kapitel 1 Einleitung

Seit Beginn der 1990er Jahre, nach der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands im Kontext der fortschreitenden europäischen Integration, lassen sich - so die These „einer föderalen Renaissance (auch) in der Umweltpolitik“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1993: 108, 1996:148) im „Umweltföderalismus“ (Zimmermann/Kahlenborn 1994) der Bundesrepublik Deutschland - Anzeichen dafür finden, daß sich die 16 Bundesländer zunehmend des ihnen verfassungsrechtlich garantierten und im „unitarischen Bundesstaat“ (Hesse 1962) mit seinen ausgeprägten Verflechtungsstrukturen verbliebenen umweltschutzpolitischen Handlungsspielraums bewußt werden. Vor allem auf den Gebieten des Gewässerschutzes und der Abwasserreinigung, des Naturschutzes, der Landschaftspflege sowie der Abfallentsorgung bezeugt eine Fülle umweltschutzpolitischer Entscheidungen, daß die Bundesländer ihren umweltpolitischen Handlungskorridor auszuschöpfen beginnen und darüber hinaus weiterreichende Handlungsmöglichkeiten „zu umweltpolitischer Innovation im Detail“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 146) einklagen.

Diese „Rückbesinnung auf die föderalen Vorzüge“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 148) sind unter anderem zurückzuführen auf das „spürbare Unbehagen am Zustand des deutschen Föderalismus“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 148) nach der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration<sup>1</sup>, auf die Grenzen regulativer (Bundes-)Umweltpolitik<sup>2</sup> und auf die Vollzugsabhängigkeit dieser hauptsächlich ordnungsrechtlich ausgerichteten (Bundes-)Umweltpolitik mit ihren spezifischen Defiziten<sup>3</sup>. Daneben spielen auch der zunehmende ökologische Problemdruck, insbesondere in den fünf neuen Ländern<sup>4</sup> sowie das gewachsene Umweltbewußtsein weiter Teile der Bevölkerung<sup>5</sup> eine entscheidende Rolle.

---

1. Vgl. Hesse/Renzsch 1991: 36f.

2. Vgl. Jänicke/Kunig/Stitzel 1996: 99ff; Howlett/Ramesh 1995: 80ff; Wicke 1993; Uebersohn 1990.

3. Vgl. Mayntz u.a. 1978; Mayntz 1980/1983.

4. Vgl. Petschow/Meyerhoff/Thomasberger (Hg.) 1990; Töpfer 1991; Mez/Jänicke/Pöschk 1991.

5. Vgl. Hucke 1990: 392ff; Hucke 1991: 28f.

Dieses sowohl gesetzgeberische als auch vollzugsunterstützende Regierungshandeln als „umweltpolitische Akzentsetzung auf Landesebene“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1992: 211)<sup>6</sup>, dessen „Wirkungen vorrangig im Trendsetting, im Vorbildcharakter liegen“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 149), spiegelt sich an folgenden umweltschutzpolitischen Entscheidungen wider:

Auf dem Gebiet der Abfallentsorgung sind die Sondermüllabgabe der CDU-Alleinregierung (MP Teufel) in Baden-Württemberg 1991<sup>7</sup>, die Sondermüllabgabe der rot-grünen Regierung (MP Schröder) in Niedersachsen 1991<sup>8</sup>, die Abfallabgabe auf Sonderabfälle der Bremer rot-gelb-grünen „Ampel-Koalition“ (BM Wedemeier) 1992<sup>9</sup>, die Hessische Sonderabfallabgabe der rot-grünen Regierung (MP Eichel) 1993<sup>10</sup> sowie die Abfallabgabe der SPD-Alleinregierung (MP Simonis) 1994<sup>11</sup> zu nennen.

Auf gewässerschutzrechtlichem Gebiet geben bereits der Ende der 1980er Jahre von der baden-württembergischen CDU-Alleinregierung (MP Späth) eingeführte sog. Wasserpfe-nig<sup>12</sup> und die (West-)Berliner Grundwasserabgabe der SPD/Die Grünen-Koalitionsregierung (RB Momper)<sup>13</sup>, sodann die Grundwasserabgabe der CDU/FDP-Regierung (MP Wallmann) in Hessen 1990<sup>14</sup>, der bremischen (BM Wedemeier)<sup>15</sup> 1991 bzw. schleswig-holsteinischen SPD-

---

6. Vgl. auch Müller-Brandeck-Bocquet 1993: 110.

7. Baden-Württembergisches Landesabfallabgabengesetz vom 11.3.1991, in: GBl. S.133, geänd. durch Ges. v. 12.2.1996, GBl.S.116; durch die CDU-FDP-Koalitionsregierung (seit 1996) am 5.5.1997 bereits wieder aufgehoben, GBl. S.177.

8. Niedersächsisches Abfallabgabengesetz vom 17.12.1991, in: GVBl. S.373, zuletzt geänd. durch Ges. vom 2.5.1996, GVBl. S. 218; durch die SPD-Alleinregierung (seit 1994) am 17.12.1997, GVBl. S.539 aufgehoben.

9. Bremisches Abfallabgabengesetz vom 24.11.1992, in: GBl. S.639, ber. S.673, geänd. durch Ges. vom 29.10.1996, GBl. S.313.

10. Hessisches Sonderabfallabgabengesetz i.d.F. der Bek. vom 18.11.1993, in: GVBl. I S. 612, zuletzt geänd. durch Ges. v. 20.12.1994, GVBl. I S. 764.

11. Abfallwirtschaftsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 6.12.1991, in: GVOBl.S.422, geänd. durch Ges. v. 17.4.1993, GVOBl.S.172.

12. Wassergesetz für Baden-Württemberg i.d.F. der Bek. vom 1.7.1988, in: GBl. S.269, zuletzt geänd. durch Ges. v. 13.11.1995, GBl. S.773.

13. Berliner Wassergesetz i.d.F. der Bek. vom 3.3.1989, in: GVBl. S. 605, zuletzt geänd. durch Ges. v. 26.10.1995, GVBl. S.695.

14. Hessisches Wassergesetz i.d.F. der Bek. vom 22.1.1990, in: GVBl. I S. 114, zuletzt geänd. durch Ges. v. 27.3.1996, GVBl. I S.110.

15. Bremisches Wassergesetz i. d. F. der Bek. vom 26.2.1991, in: GBl. S.65, ber. S.158, zuletzt geänd. durch Ges.v. 2.11.1993, GBl. S.351.

Alleinregierung (MP Engholm)<sup>16</sup> 1992 eine normsetzende Vorbildfunktion im föderalen Umweltschutz ab. Als erstes der fünf neuen Bundesländer führte Mecklenburg-Vorpommern 1992 einen sog. Wasserpfennig ein<sup>17</sup>.

Auch im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist ein eigenständiger umweltschutzpolitischer Gestaltungswille der Länderregierungen zu erkennen, so z.B. in Gestalt des schleswig-holsteinischen Landesnaturschutzgesetzes der SPD-Alleinregierung (MP Simonis)<sup>18</sup> 1993 oder des von der brandenburgischen „Ampel-Koalition“ (MP Stolpe) 1992 erlassenen Naturschutzgesetzes<sup>19</sup>.

Diese knappe, keineswegs Vollständigkeit beanspruchende Übersicht über umweltschutzpolitische Vorstöße einzelner, vor allem von SPD//B90/Die Grünen-Koalitionskabinetten regierten Bundesländer läßt erkennen, daß die parteipolitische Zusammensetzung der jeweiligen Landesregierung von großer Bedeutung ist. Damit geht einher, daß die „Träger von Umweltschutzbelangen“ den sozialdemokratischen und ökologischen Parteien eine größere Lösungskompetenz für ökologische Problembestände beimessen als christdemokratischen und liberalen Parteien (Jänicke/Kunig/Stitzel, 1999: 36)<sup>20</sup>.

Wie stellt sich die umweltschutzpolitische Wirklichkeit auf föderaler Entscheidungsebene tatsächlich dar? Gibt es zwischen SPD- und CDU-geführten Bundesländerregierungen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Ziele und Leistungen in der Umweltschutzpolitik? Welche umweltschutzpolitischen Bereiche dominieren bezüglich dieser parteipolitischen Differenzen ?

Im politischen Alltag des wiedervereinigten Deutschlands mehren sich also seit Beginn der 1990er Jahre die Anzeichen, daß die Umweltprobleme, mit denen sich die öffentlichen Entscheidungsakteure von Bund, Ländern und Kommunen vor allem in den fünf ostdeutschen Ländern der ehemaligen DDR konfrontiert sehen, in verstärktem Maße von den jeweiligen Landesregierungen wahrgenommen, verarbeitet und zu lösen gesucht werden.

---

16. Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein i.d.F. der Bek. vom 7.2.1992, in: GVOBl. S.81, ber. GVOBl. 1993 S.383, zuletzt geänd. durch Ges. v. 16.1.1996, GVOBl. S. 176.

17. Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 30.11.1992, in: GVBl. S.669, geänd. durch Ges.v.16.11.1995, GVBl. S.425.

18. Gesetz zum Schutz der Natur des Landes Schleswig-Holstein i.d.F. vom 16.6.1993, in: GVOBl. S.215, zuletzt geändert durch Ges. v. 16.6.1998, GVOBl. S.210.

19. Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg vom 25.6.1992, in: GVBl. S. 208, zuletzt geänd. durch Ges. vom 18.12.1997, GVBl. S. 124.

20. Vgl. auch: Jänicke (Hg.) 1996: 14f.

Das bereits erwähnte, als „modernstes Naturschutzvorhaben in Deutschland“<sup>21</sup> titulierte, schleswig-holsteinische Landesnaturschutzgesetz der SPD-geführten Landesregierung unter Heide Simonis von Juni 1993 gestattet zur Verwirklichung seiner landschaftspflegerischen Zielsetzungen auch Enteignungen: Das Gesetz sieht vor, mindestens 15 Prozent der Landesfläche der Natur zu überlassen; daher sollen auch bebaute Flächen vom schleswig-holsteinischen Staat erworben und eventuell gar entsiedelt werden<sup>22</sup>.

Das im Sommer 1992 in Brandenburg beschlossene Naturschutzgesetz der SPD-geführten „Ampel-“Regierung Stolpe enthält mit der sog. Einvernehmregel, die den landeseigenen Naturschutzbehörden bei allen umweltrelevanten Genehmigungsverfahren ein „Quasi-Vetorecht“<sup>23</sup> überträgt, eine weitere „umweltpolitische Innovation im Detail“. Und die von der hessischen rot-grünen Landesregierungen unter Hans Eichel erlassenen Sommersmogverordnung von Juli 1993 sieht bei hoher Ozonbelastung sogar Geschwindigkeitsbegrenzungen für PKWs vor<sup>24</sup>.

Diese umweltschutzpolitischen Vorstöße einiger SPD-regierten Bundesländer reichen jedoch bei weitem nicht aus, um daraus eine grundlegend andere umweltschutzpolitische Auffassung und Programmatik von SPD und CDU auf föderaler Ebene festzustellen, das sich auch in der Regierungspraxis der jeweiligen Parteien in den Ländern niederschlägt.

---

21. Süddeutsche Zeitung vom 14.5.1993.

22. Vgl. insbes. § 1 Nr.13 und § 41 (Enteignung) des Landesnaturschutzgesetzes v. Schleswig-Holstein vom 16.6.1993, in: GVOBl für Schleswig-Holstein vom 30.6.1993.

23. Vgl. §17 Abs.2 (Eingriffe in Natur und Landschaft) des brandenburgischen Landesnaturschutzgesetzes vom 25.06.1992, in: GVOBl für Brandenburg vom 29.6.1992.

24. Hessische Ozo-Verordnung, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für Hessen vom 10.7.1993, geändert am 24.4.1994; diese Norm wurde durch die Änderung des BImSchG vom 19.7.1995 außer Kraft gesetzt, vgl. BGBl I 1995, S.930ff.

Daher wird in diesem Dissertationsvorhaben die Frage, ob sich die unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung von Landesregierungen in der Regierungstätigkeit (Policy)<sup>25</sup> widerspiegelt, systematisch-vergleichend zu beantworten gesucht. Daneben wird auch zu untersuchen sein, ob die parteipolitische Komposition der Landesregierungen der eigentliche Indikator für spürbar unterschiedliche Ergebnisse in der Politikproduktion (Policy Outputs) darstellt.

Seitdem die großen Parteien auch auf Länderebene erkannt haben, daß sie aufgrund der gewachsenen Sensibilisierung der Bevölkerung für umweltschutzpolitische Problemlagen und Belange mit ökologischen Themen und (Wahl-)Programmen ebenfalls Wählerstimmen - und somit Parlamentsmandate und eventuell Regierungssitze - gewinnen können, „findet sich in der Regierungserklärung eines jeden neugewählten Ministerpräsidenten ein gesonderter Schwerpunkt Umweltpolitik, natürlich besonders dann, wenn die Ökologen Koalitionspartner sind“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 148)<sup>26</sup>.

Deshalb wird neben der Betrachtungsebene der Umweltpolitikproduktion von Landesregierungen auch die Ebene der Umweltpolitikformulierung in den Wahlprogrammen der Landesverbände der großen Parteien analysiert, um die These eines unterschiedlichen umweltschutzpolitischen Verständnisses und damit unterschiedlichen Problemlösungsangebots von SPD und CDU gründlich zu überprüfen.

Welches Bild ergibt sich bei der Analyse der parteiprogrammatischen Aussagen zur Umweltschutzpolitik? Lassen sich bereits auf dieser Betrachtungsebene unterschiedliche Zielsetzungen und Maßnahmen zwischen den Parteien feststellen? In welchem Umfang lassen sich diese programmatisch festgelegten Ziele und Maßnahmen im tatsächlichen Regierungshandeln in den einzelnen Bundesländern wiederfinden?

---

25. Für den englischen Fachbegriff „policy“ (oder „public policy“ bzw. „policy output“), zu deutsch „Politik“ oder „materielle Politik“, werden im weiteren Verlauf des vorliegenden Dissertationsvorhabens verschiedene andere Bezeichnungen synonym verwendet: Staatstätigkeit, Staatshandeln, Regierungstätigkeit, Regierungshandeln, Regierungspraxis, Regierungspolitik, staatliche Steuerung, Politikproduktion, Politikinhalt, Politikfeld, Politikergebnis. Nach M.G.Schmidt (1995a) ist „policy“ ein in die moderne deutsche Wissenschaftssprache übertragener englischer Fachausdruck für den Inhalt von (mit Anspruch auf gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeit getroffenen) Entscheidungen einer hierfür zuständigen Institution einschließlich der Vorgehensweise bei der Entscheidungsfindung und im Vollzug des Entschiedenen.

26. Vgl. auch Schischke 1993.



Folglich wird anhand dieses Dissertationsvorhabens ein Forschungsbeitrag zu zwei zentralen Fragestellungen in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung geleistet. Einerseits: *Do parties matter?*, d.h. unterscheiden sich SPD- und CDU-geführte Regierungen hinsichtlich ihrer Regierungstätigkeit ihrer Politikproduktion? Andererseits: *Do party-programs matter?*, d.h. ist die Analyse von Parteiprogrammen, speziell von Wahlprogrammen unterschiedlicher Parteien als Instrument zur Ermittlung der Leitlinie künftigen Regierungshandelns von Parteien geeignet?

Den Anstoß für diese Studie über die Programmatik und das Regierungshandeln von SPD und CDU in der Umweltschutzpolitik auf Länderebene bekam ich einerseits von den in methodologischer und empirischer Hinsicht fundierten systematisch-vergleichenden Staatstätigkeitsanalysen (Policy-Analysen)<sup>27</sup> Manfred G. Schmidts bezüglich der Inhalte, der Bestimmungsfaktoren sowie der Wirkungen und Folgen des Tuns und Lassens von Regierungen in (markt-)wirtschaftlich hochentwickelten, verfassungs- und wohlfahrtstaatlich geprägten Demokratien sowie von den dazu zum Einsatz kommenden Theriefamilien<sup>28</sup>.

So wurde mein eigenes Dissertationsvorhaben vor allem von den Untersuchungen Schmidts über den (empirisch meßbaren) Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen und dem, was diese Regierungen tun und lassen (Regierungspraxis), d.h. also über die Prägung von Staatstätigkeit durch regierende politische Parteien (Parteiherrschaftstheorie), beeinflusst.<sup>29</sup>

---

27. Synonyme hierfür sind „Vergleichende Politikfeldanalyse“, „Vergleichende Policy-Forschung“ oder „International vergleichende Staatstätigkeitsforschung“ gelten als Termini für diesen neuen Zweig der Vergleichenden Politikwissenschaft (vgl. a. Schmidt 1988/1993a/1995b/1997<sup>3</sup>a/2000); dazu auch das Kapitel „Politikfeldanalyse“ in der sehr informativen Abhandlung „Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland“ von W. Bleek, 2001: 382ff.

28. Vgl. Schmidt 1993a/1995b/2000; anhand dieser Theorien, deren Bestimmungsgrößen und Erklärungsvariablen hat bislang die vergleichende Staatstätigkeitsforschung den Nachweis erbracht, daß internationale und intertemporale Unterschiede in den politischen Leistungsprofilen von Regierungen in hohem Maße von politischen Bedingungen geprägt sind. Damit hat diese Forschungsrichtung zur Debatte um die Frage, ob politische Faktoren überhaupt einen Unterschied für die Inhalte der Staatstätigkeit und den Kurs der gesellschaftlichen Entwicklung („Does politics matter?“) machen, differenzierte Antworten beige-steuert und die Wissensbestände über den anteiligen Erklärungseffekt einzelner politischer Größen im Verhältnis von Staat und Markt, von Politik und Wirtschaft erheblich vergrößert.

29. Vgl. Schmidt 1980/1982a/1992a/1992b/1993a/1995b/1995d/1996/1997b.

Andererseits wurde ich zu dieser Untersuchung von den theoretisch wie empirisch begründeten Analysen von Fritz W. Scharpf (u.a.) über die Möglichkeiten und Grenzen politischen Entscheidungs- und Verwaltungshandelns innerhalb der Strukturen der „Politikverflechtung“ (Scharpf u.a. 1976/1977) sowohl im „kooperativen Föderalismus“ (Kunze 1968) der Bundesrepublik Deutschland<sup>30</sup> als auch im „Mehrebenensystem“ (König u.a. 1996) der fortschreitenden europäischen Integration<sup>31</sup> angeregt. Die Studie von Gerhard Lehmbruch über den „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ (Lehmbruch 1976)<sup>32</sup> unterstützte nachhaltig mein Vorhaben.

Die Absicht, mein Dissertationsvorhaben über den Einfluß von (Regierungs-)Parteien auf das Staatshandeln anhand des Politikfeldes „Umweltschutz“ auf föderaler Entscheidungsebene umzusetzen, resultierte auch aus der gründlichen Beschäftigung mit den vergleichend-empirischen Analysen Martin Jänickes sowohl über das „Staatsversagen“ und die „Ohnmacht der Politik“ (Jänicke 1986) im Umweltschutz als auch über die Erfolgsbedingungen der Umweltpolitik<sup>33</sup> der Industrieländer. Überdies gaben mir die theoretisch und vergleichend angelegten Untersuchungen Gisela Müller-Brandeck-Bocquets über die institutionelle Ausprägung der Umweltschutzpolitik auf supranationaler Ebene (Europäische Union) wie auf zentral- und gliedstaatlicher Ebene (Nationen- und Bundesländervergleich)<sup>34</sup> wesentliche Anregungen. Im folgenden soll ansatzweise versucht werden, die Forschung über den engen Zusammenhang zwischen der Substanz der Regierungspolitik und der parteipolitischen Färbung der Regierung einerseits, mit der Forschung über die institutionellen und rechtlichen Handlungsspielräume politisch-administrativer Entscheidungsakteure im bundesstaatlichen Beziehungsgeflecht Deutschlands andererseits miteinander zu verknüpfen.

Meiner Darstellung liegt folgende Vorgehensweise zugrunde:

---

30. Vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976/1977, Scharpf 1978/1989a/1994.

31. Vgl. König/Rieger/Schmitt (Hg.) 1996, vgl.auch Scharpf 1985/1999, Scharpf 1998a: 121ff., Scharpf 2001, Grande/Jachtenfuchs (Hg.) 2000.

32. Vgl. auch die Neuauflage 2000. Ein bahnbrechendes Werk zur modernen Föderalismusforschung aus der Perspektive der Parteiensystem- und der Bundesstaatsforschung; es verbindet die entwicklungsgeschichtliche Analyse mit der parteiensoziologischen Forschung und der Untersuchung von Staatstätigkeiten.

33. Vgl. Jänicke 1986, Jänicke (Hg.) 1996, Jänicke/Kunig/Stitzel 1999; vgl.auch Mez/Weidner 1997.

34. Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1996a.

Zunächst werde ich im zweiten Kapitel den aktuellen Stand der bisherigen Forschung zum gewählten Themenbereich berichten sowie das zur Anwendung kommende Forschungsdesign erläutern. Sodann erfolgt im dritten Kapitel die Formulierung der beiden Ausgangshypothesen auf der Grundlage politiktheoretischer Annahmen. Die beiden Ausgangshypothesen sind dabei das Ergebnis meiner Betrachtungen der derzeitigen wissenschaftlichen Diskussion um das in den Programmen zum Ausdruck kommende Verständnis von politischen Parteien und deren prägenden Einfluß auf die Inhalte der Staatstätigkeit von Regierungen. Das vierte Kapitel besteht aus einer genauen Bestimmung des Begriffs „Umweltschutzpolitik“ sowie aus einem knappen historischen Abriß bisheriger Umweltschutzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Auf der Basis einer differenzierten Analyse der Umweltschutzsituation in den 16 Ländern erfolgt dann eine Betrachtung der „Bedürfnisstruktur“ (Badura 1972) an Umweltschutz auf föderaler Ebene. Im fünften und sechsten Kapitel werden die entwickelten Ausgangshypothesen mit Hilfe eines qualitativen Programmvergleichs sowie einer empirischen Analyse der Umweltschutzpolitik der Länderregierungen überprüft. Schließlich werden im siebten Kapitel die Ergebnisse der beiden Teilanalysen, einerseits der Wahlprogramme, andererseits des Regierungshandelns im Umweltschutz, miteinander verknüpft und bewertet. Mit meinen Schlußfolgerungen für die Policy-Forschung und für die Umweltschutzpolitikforschung endet die vorliegende Studie.

---

## Kapitel 2      Forschungsstand und Forschungsdesign

### 2.1      Forschungsstand

Bislang existiert in der vergleichenden Policy-Forschung oder in der Umweltpolitikanalyse keine systematisch-vergleichende und empirische Untersuchungen zu programmatischen Aussagen von politischen Parteien auf Bundesländerebene und zur Politikproduktion der Landesregierungen im Bereich des Umweltschutzes. Zwar gibt es sowohl zu der Frage der unterschiedlichen inhaltlich-programmatischen Aussagen von politischen Parteien als auch zur Frage der Differenzen in der Staatstätigkeit von Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung zahlreiche Studien, die im einzelnen hier nicht alle erwähnt werden können<sup>1</sup>. Doch bei der Sichtung der bisherigen Lage dieser politikwissenschaftlichen Forschungsrichtung ist es unverkennbar, daß in der empirischen vergleichenden Policy-Analyse das Politikfeld „Umweltschutz“ aus föderativer Perspektive her, mit ein paar Ausnahmen, bei der Themenauswahl übergangen wurde. Lediglich zur Frage, unter welchen Bedingungen Umweltpolitik erfolgreich ist und welche Rahmenbedingungen solch eine erfolgreiche Umweltpolitik begünstigen oder erschweren, erweist sich die Forschungsliteratur als sehr ergiebig<sup>2</sup>.

Wie bereits erwähnt, gibt es bislang einzelne systematisch vergleichende und empirische Policy-Studien über verschiedene materielle Politiken der Bundesländer, so z.B. über Schulpolitik (Weiß 1964), Bildungsausgabenpolitik (Palm 1966), Kulturausgabenpolitik (Albert/Oehler 1972, 1976), Länderpolitik und EU (Oberthür 1978), Bildungs- und Beschäftigungspolitik sowie Politik der Inneren Sicherheit (Schmidt 1979, 1980), Wohnungsbauförderungspolitik (Jaedicke/Wollmann 1983), Umweltschutzausgabenpolitik (Reidenbach 1985/1994/1998),

- 
1. Beispielsweise die vergleichend-empirisch angelegten Staatstätigkeitsanalysen von Hibbs 1977 (Wirtschaftspolitik), Schmidt 1982 (Wohlfahrtsstaatspolitik), Rhein-Kress 1992 (Arbeitsmarktpolitik), Busch 1995 (Preisstabilitätspolitik) und Wagschal 1996 (Staatsverschuldung); einen sehr guten Überblick gibt Schmidt 1993a/1995b/1996/1997b/2000.
  2. Beispielsweise Jänicke/Mönch 1988 (Ökologischer u. wirtschaftlicher Wandel): 391ff. oder Jänicke/Weidner 1995 (Successful Environmental Policy); einen sehr guten Überblick geben Vogel/Kun 1987: 99ff., Jänicke 1996: 9ff., Mez/Weidner 1997 sowie Jänicke/Kunig/Stitzel 1999.

Umweltpolitik (Eisoldt 1990), Industriestrukturpolitik (Sturm 1991), Frauen- und Gleichstellungspolitik (Schuster 1997), Bildungspolitik (Stern 2000) und Industrieforschungs- und Technologiepolitik (Pleschak/Fritsch/Stummer 2000).

Die wenigen Forschungsarbeiten, die umweltschutzpolitische Aussagen auf der Ebene der Parteiprogramme (Analyseebene der Politikformulierung) von SPD, CDU, CSU, F.D.P. und Die Grünen bzw. Bündnis 90/Die Grünen untersuchen, gehen nicht systematisch-vergleichend und empirisch vor, beschränken sich im wesentlichen auf eine Art Zitatenforschung (Guggenberger 1981, Malunat 1987, Spangenberg 1994) und analysieren lediglich die Umweltprogramme der Bundesverbände der genannten Parteien (Schischke 1993/Scholz 1994/Zittel 1996<sup>3</sup>/Relke 1997). Diese Analysen sind sehr selektiv und haben daher nur eine begrenzte empirische Aussagekraft. Nur Hans-Dieter Klingemann untersucht anhand der Methode der quantitativen Inhaltsanalyse die Umweltprogrammatik in den Wahlprogrammen der etablierten politischen Parteien<sup>4</sup>.

Was die Prägung umweltschutzpolitischer Staatstätigkeit durch regierende politische Parteien unterschiedlicher Färbung in der Bundesrepublik Deutschland betrifft, existieren bisher lediglich Studien über die Umweltschutzpolitik der sozialdemokratisch-liberalen bzw. christdemokratisch-liberalen Bundesregierungen. So beschäftigt sich Edda Müller eingehend mit der „Innenwelt der Umweltpolitik“ der SPD/F.D.P.-Koalitionsregierungen (1969-1982)<sup>5</sup>, während Helmut Weidner die Umweltschutzpolitik der CDU/CSU//F.D.P.-Koalitionskabinette (1982-1998) als „Kontinuität statt Wende“ näher analysiert<sup>6</sup>. Beide Wissenschaftler gehen, methodisch gesehen, bei ihren Untersuchungen über den parteipolitischen Einfluß der SPD-, bzw. CDU-geführten Bundesregierungen auf die staatliche Bundesumweltschutzpolitik historisch-beschreibend und qualitativ-hermeneutisch, nicht aber empirisch-quantifizierend vor<sup>7</sup>.

Darüberhinaus liegen noch Einzelfallstudien zum Politikfeld „Umweltschutz“, darunter Umweltpolitik in Nordrhein-Westfalen<sup>8</sup>, Baden-Württemberg<sup>9</sup>, Hessen<sup>10</sup> und Bayern<sup>11</sup> vor.

---

3. Zittel untersuchte in seiner Dissertation über „Marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik“ sog. Aktions- oder Fachprogramme der Bundesparteien als Gegenstand der Untersuchung der Politikagenda politischer Parteien im Umweltschutz.

4. Vgl. Klingemann 1986: 356ff.

5. Vgl. Müller 1984/1986/1989/1995.

6. Vgl. Weidner 1989a/1989b/1990/1991a/1991b/1995; vgl. auch Kupper 1993.

7. Vgl. auch Malunat 1994, Wilhelm 1994, Scholz 1994.

8. Vgl. Matthiesen 1988, Schischke 1993.

Mit den Auswirkungen der institutionalisierten Strukturen interföderaler Politikverflechtung und Koordination auf die Entwicklung sowie Um- und Durchsetzung (Implementation) materieller Umweltschutzpolitiken im bundesdeutschen „Kooperativen Föderalismus“ beschäftigen sich Achim Ulrich Posse, Helmut Weidner und Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, ohne dabei einen systematischen Bundesländervergleich anzufertigen<sup>12</sup>.

Mit dem vorliegenden Dissertationsvorhaben einer umfassenden Betrachtung des Politikfeldes „Umweltschutz“ auf Länderebene wird ein Beitrag zur Schließung der hier aufgezeigten Forschungslücken zu leisten versucht, so wie Anke Schuster und Jutta Stern in ihren ergiebigen Dissertationsarbeiten eine systematisch-vergleichende und empirische Analyse der frauen- bzw. bildungspolitischen Aussagen der Landesverbände der politischen Parteien und deren Umsetzung in die reale Politikproduktion der Regierungen der Bundesländer<sup>13</sup> unternommen hatten.

## **2.2 Forschungsdesign**

### **2.2.1 Ansatz, Methoden, Untersuchungsgegenstand und Untersuchungszeitraum**

Im Zentrum dieses Dissertationsvorhabens aus dem politikwissenschaftlichen Bereich der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung steht einerseits der systematisch-empirische Vergleich der inhaltlich-programmatischen Aussagen der politischen Parteien zur Umweltschutzpolitik in ihren Wahlprogrammen auf Bundesländerebene, andererseits die reale Umsetzung dieser programmatisch formulierten Zielsetzungen und Problemlösungsangebote im Regierungshandeln der Länderregierungen. Die Forschungsperspektive, die dieser Policy-Analyse zugrunde liegt, konzentriert sich insbesondere auf die Unterschiede zwischen den beiden großen Parteien SPD und CDU in ihren Wahlprogrammen (Untersuchungsebene der Politikformulierung)

---

9. Vgl. Miller 1988, Schischke 1993.

10. Vgl. Barbian 1990.

11. Vgl. Mauritz 1995.

12. Vgl. Posse 1986, Weidner 1995, Müller-Brandeck-Bocquet 1996.

13. Vgl. Schuster 1997, Stern 2000.

bzw. auf die Unterschiede zwischen den SPD- und CDU-(CSU-) geführten Regierungen in der materiellen Umweltschutzpolitik (Untersuchungsebene der Politikproduktion) in den 16 Ländern der Bundesrepublik.

Methodisch wird die empirische Untersuchung der Wahlprogramme und der Regierungspraxis der Parteien im Umweltschutz mit Hilfe einer quantitativ und qualitativ vergleichenden Analyse auf der Grundlage von programmatischen Aussagen und von Bundesländerdaten durchgeführt. Der empirische Programmvergleich erfolgt mittels der sog. Quantitativen Inhaltsanalyse<sup>14</sup> der von den Parteien in ihren Wahlprogrammen getätigten inhaltlichen Aussagen zum Themenbereich „Umweltschutz“.

Bei der empirischen Analyse der materiellen Umweltschutzpolitik der Länderregierungen werden die üblichen mathematisch-statistischen Verfahren der empirischen Politikforschung, darunter die statistische Maßzahl des Korrelationskoeffizienten  $r$  nach Pearson<sup>15</sup> angewandt.

Die Entscheidung, einen empirischen Vergleich auf der Ebene der 16 Bundesländer durchzuführen, erfolgte aufgrund folgender erkenntnisleitender Gedanken:

Da die vorliegende Forschungsarbeit zum Themenbereich „Umweltschutzpolitik“ ausschließlich auf dem Herausarbeiten von Unterschieden in den Wahlprogrammen und in der Regierungspraxis von SPD- und CDU-geführten Regierungen basiert, war es erforderlich, die Regierungen für einen systematischen und empirischen Vergleich unter relativ ähnlichen Rahmenbedingungen zu analysieren, um dadurch die eigentlich vermutete Differenzvariable, nämlich die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen, besser untersuchen zu können. Derartig ähnliche Rahmenbedingungen existieren innerhalb der föderalistischen Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschland ausschließlich auf der Entscheidungsebene der 16 Bundesländer. Denn auf der gliedstaatlichen, intranationalen Ebene regieren SPD und CDU zur gleichen Zeit und unter annähernd ähnlichen institutionellen, administrativen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen.

Zwar hat sich die vergleichende Staatstätigkeitsforschung in Deutschland zu einem umfangreichen, national wie international komparatistisch angelegten Forschungsbereich der Vergleichenden Politikwissenschaft entwickelt, doch in der Regel blieb es bei international vergleich-

---

14. Vgl. Klingemann 1986: 356ff. und Budge 1987: 15ff.; vgl. auch Klingemann 1987: 294ff., Budge/Robertson 1987: 388ff., Klingemann 1989: 99, Volkens 1989: 116ff., Hofferbert/Klingemann 1990: 277ff., Budge/Hofferbert 1990, Klingemann/Hofferbert/Budge 1994, Klingemann/Volkens 1997: 517ff.

15. Vgl. Wagschal 1999: 193ff.

enden und empirischen Analysen von Inhalten und Ergebnissen materieller Politiken zentralstaatlicher Regierungen, und es wurde bislang nur selten nach den Determinanten der Regierungstätigkeit von Gebietskörperschaften auf gliedstaatlicher Ebene sowie nach den Ursachen unterschiedlicher Inhalte und Ergebnisse der Staatstätigkeit intranationaler Regierungen gefragt. Hierzu zählt die (fast) fehlende vergleichende und empirische Policy-Forschung über die Länder der Bundesrepublik Deutschland<sup>16</sup>, d.h., es sind kaum vergleichende Analysen über empirisch feststellbare Unterschiede (oder Gemeinsamkeiten) in den Inhalten und Ergebnissen des politischen Handelns der Länderregierungen im bundesstaatlichen Beziehungsgeflechts Deutschlands vorhanden<sup>17</sup>.

Das Policy-Feld „Umweltschutzpolitik“ ist noch ein junger Politikbereich. Die politische Institutionalisierung auf den Ebenen der Gebietskörperschaften von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Europäischen Union erfolgte erst seit Anbeginn der 1970er Jahre, die politische Etablierung auf den jeweiligen Ebenen selbst fand im zeitlichen Abstand dazu statt<sup>18</sup>. Staatlicher Umweltschutz ist erst in Umrissen vergleichend-politikwissenschaftlich erforscht worden. Außer den zahlreichen und sehr ergiebigen Untersuchungen der Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU) an der Freien Universität Berlin unter der Leitung von Martin Jänicke zu Entwicklung, Bilanz und den Erfolgsbedingungen der Umweltpolitik der Industrieländer<sup>19</sup> behandelte bislang die wissenschaftliche Umweltschutzforschung und -diskussion vor allem ökonomische Fragen (Umweltökonomie und Umweltmanagement)<sup>20</sup>, rechtliche Probleme (Umweltrecht)<sup>21</sup>, Aspekte der Implementation und Evaluierung umweltpolitischer Zielsetzungen, Entscheidungen und Instrumente<sup>22</sup> sowie Fragen der europäischen und der internationalen Dimension der Umweltschutzpolitik<sup>23</sup> und des Umweltschutzrechts<sup>24</sup>.

---

16. Vgl. Schmidt 1988: 12.

17. Wichtige Ausnahmen: Schmidt 1979/1980, Schuster 1997, Stern 2000.

18. Vgl. Jänicke 1999: 30ff.

19. Vgl. Jänicke (Hg.) 1996; vgl. auch Vogel/Kun 1987: 99ff, Knoepfel/Lundqvist/Prud'homme/Wagner 1987: 171ff., Mez/Weidner (Hg.) 1997.

20. Vgl. Wicke 1993, Wicke u.a. 1992, Frey 1992<sup>3</sup>, Steger 1993<sup>2</sup>, Endres 1994, Cansier 1996<sup>2</sup>, Wagner 1997, Binder 1999, Stitzel 1999: 286ff., Costanza/Cumberland/Daly/Goodland/Norgaard 2001.

21. Vgl. Bender/Sparwasser/Engel 1995, Schmidt 1995<sup>4</sup>, Storm 1995<sup>6</sup>, Steiger 1997<sup>2</sup>, Rehbinder 1997<sup>2</sup>, Kloepfer 1998<sup>2</sup>, Schulte 1999, Kunig 1999: 160ff.

22. Vgl. Mayntz (Hg.) 1978/1980/1983; vgl. auch Wicke 1991, Bartel/Hackl 1994, Altmann 1997, Jänicke/Kunig/Stitzel 1999, Huppel 1993.

23. Vgl. Simonis (Hg.) 1996.

24. Vgl. Epiney 1997, Frenz 1997, Beyerlin 2000.



Angesichts der Bedeutung und Tragweite von Länderpolitik innerhalb der Strukturen der Politikverflechtung des Kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Auswirkungen auf bundespolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse ist die geringe Anzahl empirischer Länderpolitikvergleiche nicht zu erklären.

Der Untersuchungsbereich ist die staatliche Umweltschutzpolitik der 16 Länder im föderalistischen System der Bundesrepublik Deutschland seit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands 1989/1990. Die Landesverbände der bundesdeutschen traditionellen und etablierten politischen Parteien, ihre Landtagswahlprogramme sowie die von ihnen gestellten und kontrollierten Regierungen in den 16 Bundesländer, in den elf alten, westdeutschen, sowie den fünf neuen, ostdeutschen Ländern (13 Flächenländer und drei Stadtstaaten) stellen den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Policy-Analyse dar.

Die Untersuchung wird auch in zeitlicher Hinsicht auf den Zeitraum von 1990 bis 1996 beschränkt. Damit umfaßt der Untersuchungszeitraum die Anfänge der öffentlichen Umweltpolitik im 1990 staatlich geeinten Deutschland, d.h. von der der politisch-administrativen Institutionalisierung staatlichen Umweltschutzes in den fünf neuen Ländern bis zur festen Etablierung als gesellschaftlich-ökologisch notwendiger Politikbereich in Gesamtdeutschland 1996. Der Untersuchungszeitraum umfaßt die vollen sieben Kalenderjahre.

Für den Vergleich zwischen den inhaltlich-programmatischen Aussagen der Parteien zum Umweltschutz und den konkreten materiellen Politiken SPD- bzw. CDU-geführter Regierungen werden die vier politischen Parteien herangezogen, die im Untersuchungszeitraum 1990 bis 1996 formale Regierungsverantwortung trugen und bei denen auch hinreichend empirisches Datenmaterial sowohl für den Wahlprogramm- als auch für den Umweltpolitikvergleich als Grundlage zur Analyse der Formulierung und Produktion von Umweltschutzpolitik in den Ländern vorhanden ist.

Die Auswahl umfaßt demnach die folgenden Parteien:

- die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD),
- die Christlich-Demokratische Union (CDU),
- die Christlich-Soziale Union (CSU),
- die Freie Demokratische Partei (F.D.P.),
- Bündnis 90/ Die Grünen (B90/Die Grünen)<sup>25</sup> und
- die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS).

Da die PDS in den fünf neuen Ländern über parlamentarische Mandate in den Landtagen von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-, Sachsen-Anhalt und Thüringen verfügt, aber im Untersuchungszeitraum an keiner Koalitionsregierung unmittelbar beteiligt ist, wird diese Partei zwar in den empirischen Wahlprogrammvergleich miteinbezogen, nicht aber in den Vergleich der materiellen Umweltpolitik der Länderregierungen<sup>26</sup>.

Die Politik der mandatsmäßigen Tolerierung der SPD-B90/Die Grünen-Koalitionsregierung seit Juli 1994, bzw. der SPD-Minderheitsregierung unter Reinhard Höppner seit Mai 1998 im Magdeburger Landtag durch die PDS wird nicht als hinreichende Basis zur Überprüfung des Einflusses der PDS auf die Regierungspolitik, der Prägung der umweltschutzpolitischen Regierungstätigkeit durch die Programmatik der PDS gewertet. Somit kann auch keine unmittelbare Beeinflussung auf die regierenden Parteien methodisch analysiert werden. Aus der Untersuchung der inhaltlich-programmatischen Aussagen der PDS zum Policy-Feld „Umweltschutz“ ist jedoch eine deutliche Beschäftigung der PDS mit der Politik des Schutzes der natürlichen Umweltressourcen gegenüber den wirtschaftlichen Interessen und Entscheidungen zu erkennen<sup>27</sup>.

Die Partei „Die Republikaner“ („Reps“) wird aus folgenden Gründen weder in den Programm- noch in den Politikvergleich miteinbezogen: Im Untersuchungszeitraum hatten die Republikaner parlamentarische Mandate sowohl im Abgeordnetenhaus von Berlin (1989-1990) als auch im baden-württembergischen Landtag (1992-2001) inne, jedoch ausschließlich in der Opposition. Sie waren weder als Koalitionspartner in einer Landesregierung noch tolerierten sie passiv - vergleichbar mit der politisch-parlamentarischen Rolle der PDS im Landtag von Sachsen-Anhalt - eine Minderheitsregierung. Hinsichtlich des dieser Policy-Studie zugrundeliegenden Untersuchungszeitraumes gelang es den Republikanern nach zunächst auffälligen Wahlergebnissen zu Beginn der neunziger Jahre (Berliner Abgeordnetenhaus und Wahlen zum Europäi-

25. Die sich 1980 in Karlsruhe gegründete ökologische Protestpartei „Die Grünen“ vereinigte sich erst im Mai 1993 mit der sich 1991 aus verschiedenen demokratischen Bürgerbewegungen der ehemaligen DDR zusammengesetzten Partei „Bündnis 90“ zur Bundespartei „Bündnis 90/Die Grünen“. Obwohl im vorliegenden Untersuchungszeitraum auf Länderebene noch terminologische Differenzierungen und Eigennamen der „Grünen“ existierten, wird aus Gründen der Vereinfachung der Parteiname verwandt, zu dem sich die Landesverbände der „Grünen“ zusammengefunden haben. Mit der Bezeichnung „Die Grünen im Landtag“ traten die baden-württembergischen „Grünen“ noch bei der Landtagswahl im März 1996 an.
26. Seit November 1998 ist auch die erste SPD-PDS-Koalitionsregierung auf Landesebene im Amt, die Regierung Ringsstorff/Holter in Mecklenburg-Vorpommern; da diese Landesregierung außerhalb des Untersuchungszeitraumes dieser Policy-Studie steht, wird sie auch nicht in die Programm- und Politik-Analyse mit einbezogen.
27. Darauf verweist auch der hervorgehobene Stellenwert, die die PDS der Umweltschutzpolitik sowohl in ihren Grundsatz- und Bundestagswahlprogrammen als auch in ihren allgemeinen Veröffentlichungen einräumt; vgl. auch Neugebauer/Stöss 1996.

schen Parlament 1989 sowie Baden-Württemberg 1992) nicht, sich dauerhaft auf der Entscheidungsebene der 16 Länder stimmen- und mandatsmäßig zu etablieren: Bei den 32 Wahlen zu den Länderparlamenten von 1990 bis 1996 schafften die Republikaner nur noch bei den baden-württembergischen Landtagswahlen von 1992 und 1996 den Einzug ins Parlament. Da sich die Republikaner - will man den Forschungsarbeiten über Partei und Programmatik der „Reps“ Glauben schenken<sup>28</sup> - im wesentlichen als eine „Ein-Thema-Partei“ (Lepszy 1994: 65) in der politischen Öffentlichkeit darstellt und sich thematisch auf Ausländerpolitik und Asyldebatten konzentriert, mißt sie dem Policy-Feld „Umweltschutz“ eine sehr geringe politisch-programmatische Bedeutung zu<sup>29</sup>. Aufgrund der fehlenden Regierungsbeteiligung auf Länderebene und wegen der geringfügigen und rückläufigen Präsenz der Republikaner in den Länderparlamenten<sup>30</sup> und den politisch-parlamentarischen Arenen der Bundesebene ist es nicht möglich, einen zu operationalisierenden programmatischen wie politischen Einfluß auf die umweltschutzpolitische Regierungspraxis zu analysieren.

Obwohl die nur im Bundesland Hamburg anzutreffende regionale Protestbewegung „Die STATT-Partei“ zwischen 1993 und 1997 an der Landesregierung beteiligt war, wird sie ebenfalls nicht in die vorliegende Wahlprogramm- und Umweltpolitikanalyse hinzugezogen, da sie über keine eingehenden programmatischen Leitsätze oder Programme verfügt<sup>31</sup>.

In den sieben Jahren des gewählten Untersuchungszeitraumes (1990-1996) fanden insgesamt 32 Landtagswahlen statt, in jedem der 16 Bundesländer zwei (siehe Tabelle 2-1).

Die vier Regierungswechsel, bei denen alle an der Regierung beteiligten politischen Parteien ausgetauscht wurden (Revirement), und die 14 Wechsel eines an der Regierung beteiligten Koalitionspartners im Untersuchungszeitraum ergeben eine tragfähige Forschungsgrundlage zur Analyse des Zusammenhangs zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung einer Landesregierung und dem Tun und Lassen dieser Regierung im Umweltschutz, d.h. zum Herausarbeiten der Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den materiellen Umweltschutzpolitiken von Länderregierungen unterschiedlicher parteipolitischer Couleur. Im hier untersuchten Zeitraum wurden folgende Koalitionstypen gebildet:

28. Vgl. Stöss 1990<sup>2</sup>, Rosen (Hg.) 1991, Veen 1992, Jaschke 1994, Falter 1994.

29. Vgl. Pappi 1990.

30. Seit ihres Scheiterns an der 5-Prozent-Hürde bei der jüngsten Landtagswahl in Baden-Württemberg am 25. März 2001 sind die Republikaner in keinem der Länderparlamente Deutschlands mehr vertreten.

31. Nach ihrem verfehlten Wiedereinzug in die Hamburger Bürgerschaft bei der Wahl 1997 sank die politische Bedeutung dieser sich als Protestpartei präsentierenden Bürgerbewegung erheblich.

- zwischen CDU und F.D.P. (sog. bürgerliche Koalitionsregierungen bzw. „Mitte-Rechts-Regierungen“),
- zwischen SPD und F.D.P. (sog. sozialliberale Koalitionsregierungen bzw. „Mitte-Links-Regierungen“),
- zwischen SPD und CDU (sog. Große Koalitionen, entweder unter einem christdemokratischen oder sozialdemokratischen Regierungschef),
- zwischen SPD und B90/Die Grünen (sog. sozialökologische Koalitionsregierungen) sowie
- zwischen SPD, F.D.P. und B90/Die Grünen (sog. Ampel-Koalitionen).

Daneben bestanden noch SPD- bzw. CDU- und CSU-Alleinregierungen.

**Tabelle 2-1: Parteipolitische Zusammensetzungen der Länderregierungen im Untersuchungszeitraum 1990-1996**

(Fettdruck: Wahljahr; Unterstrichen: Regierungspartei (in Koalitionskabinetten), die das Landesumweltministerium kontrolliert; GRÜN: Abkürzung für Bündnis 90/Die Grünen; STATT: Abkürzung für die Hamburger Protestpartei „Die Statt-Partei“)

| Land              | 1990                | 1991                        | 1992                        | 1993                        | 1994                    | 1995            | 1996                |
|-------------------|---------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------|---------------------|
| BW                | CDU                 | CDU                         | <b>CDU/SPD</b>              | CDU/SPD                     | CDU/SPD                 | CDU/SPD         | <b>CDU/FDP</b>      |
| BY                | CSU                 | CSU                         | CSU                         | CSU                         | CSU                     | CSU             | CSU                 |
| B                 | <b>SPD/GRÜN</b>     | <u>CDU/SPD</u>              | <u>CDU/SPD</u>              | <u>CDU/SPD</u>              | <u>CDU/SPD</u>          | <b>CDU/SPD</b>  | <u>CDU/SPD</u>      |
| BB                | <b>SPD/GRÜN/FDP</b> | SPD/<br><u>GRÜN/</u><br>FDP | SPD/<br><u>GRÜN/</u><br>FDP | SPD/<br><u>GRÜN/</u><br>FDP | <b>SPD</b>              | SPD             | SPD                 |
| HB                | SPD                 | <b>SPD/FDP/GRÜN</b>         | SPD/FDP/<br><u>GRÜN</u>     | SPD/FDP/<br><u>GRÜN</u>     | SPD/FDP/<br><u>GRÜN</u> | <b>SPD/CDU</b>  | SPD/CDU             |
| HH                | <u>SPD/FDP</u>      | <b>SPD</b>                  | SPD                         | <b>SPD/STATT</b>            | SPD/<br>STATT           | SPD/<br>STATT   | SPD/<br>STATT       |
| HE                | <u>CDU/FDP</u>      | SPD/<br><b>GRÜN</b>         | SPD/<br><u>GRÜN</u>         | SPD/<br><u>GRÜN</u>         | SPD/<br><u>GRÜN</u>     | <b>SPD/GRÜN</b> | SPD/<br><u>GRÜN</u> |
| MV                | <b>CDU/FDP</b>      | <u>CDU/FDP</u>              | <u>CDU/FDP</u>              | <u>CDU/FDP</u>              | <b>CDU/SPD</b>          | <u>CDU/SPD</u>  | <u>CDU/SPD</u>      |
| NI                | <b>SPD/GRÜN</b>     | SPD/<br>GRÜN                | SPD/<br>GRÜN                | SPD/<br>GRÜN                | <b>SPD</b>              | SPD             | SPD                 |
| NRW               | <b>SPD</b>          | SPD                         | SPD                         | SPD                         | SPD                     | <b>SPD/GRÜN</b> | SPD/<br><u>GRÜN</u> |
| RP                | <u>CDU/FDP</u>      | <b>SPD/FDP</b>              | SPD/FDP                     | SPD/FDP                     | SPD/FDP                 | SPD/FDP         | <b>SPD/FDP</b>      |
| SL                | <b>SPD</b>          | SPD                         | SPD                         | SPD                         | <b>SPD</b>              | SPD             | SPD                 |
| S                 | <b>CDU</b>          | CDU                         | CDU                         | CDU                         | <b>CDU</b>              | CDU             | CDU                 |
| SA                | <b>CDU/EDP</b>      | CDU/EDP                     | CDU/EDP                     | CDU/EDP                     | <b>SPD/GRÜN</b>         | SPD/<br>GRÜN    | SPD/<br>GRÜN        |
| SH                | SPD                 | SPD                         | <b>SPD</b>                  | SPD                         | SPD                     | SPD             | <b>SPD/GRÜN</b>     |
| TH                | <b>CDU/EDP</b>      | CDU/EDP                     | CDU/EDP                     | CDU/EDP                     | <b>CDU/SPD</b>          | <u>CDU/SPD</u>  | <u>CDU/SPD</u>      |
| Anzahl der Wahlen | <b>10</b>           | <b>4</b>                    | <b>2</b>                    | <b>1</b>                    | <b>8</b>                | <b>4</b>        | <b>3</b>            |

Quelle: Stern 2000; eigene Berechnungen

Bei dieser vorliegenden Umweltschutzpolitikanalyse erfolgt eine Beschränkung auf die staatlichen materiellen Umweltschutzpolitiken, d.h. auf die staatlichen „Policy Outputs“ (Windhoff-Héritier 1987)<sup>32</sup> im Umweltschutz. Die große Anzahl an materiellen Umweltschutzpolicies halbstaatlicher wie privater Entscheidungsakteure<sup>33</sup> werden in dieser Studie nicht berücksichtigt.

Durch die Ausrichtung der vorliegenden Analyse föderaler Umweltschutzpolitik auf die sog. Policy Outputs, auf die Untersuchungsebene der Politikproduktion der SPD- oder CDU-geführten Landesregierungen im Umweltschutz, zielt die Fragestellung des vorliegenden Dissertationsvorhabens demnach nicht auf die Betrachtungsebene der Implementation, d.h. auf die Um- und Durchsetzung, den Vollzug kollektiv bindender Entscheidungen politischer Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft. Täte sie dies, wären die „Policy Outcomes“ (Windhoff-Héritier 1987), also die makropolitischen, makroökonomischen und makrosozialen wie -ökologischen Ergebnisse sowie deren Auswirkungen auf sämtliche Betroffenen der Politik, oder gar die „Impacts“<sup>34</sup>, d.h. die Auswirkungen auf bestimmte gesellschaftliche Zielgruppen und Politik-Adressaten sowie die Verhaltensänderungen, die bei diesen Adressaten und Zielgruppen zu beobachten sind, Gegenstand des Forschungsvorhabens. Die Arbeit zählt daher zur „Policy-Output-Forschung“<sup>35</sup> und nicht zur Implementations- oder Evaluationsforschung<sup>36</sup>.

### **2.2.2 Der empirische Vergleich auf der Ebene der Politikformulierung: die Analyse der Wahlprogramme - Datenbasis und Vorgehensweise**

Das Dokumentenmaterial für den systematischen und empirischen Vergleich der Wahlprogramme sind die Grundsatz- und Landtagswahlprogramme der zwischen 1990 und 1996/1997 in die Landesparlamente der 16 Bundesländer durch Wahlentscheid entsandten größten politischen Parteien SPD, CDU, CSU, F.D.P., Bündnis 90/ Die Grünen und PDS. Der empirische Programmvergleich bezieht sich auf alle sechs politischen Parteien, wobei zwischen 1990 und 1996/1997 alle politischen Parteien außer der PDS die jeweiligen Landeskabinette bildeten, welche wiederum größtenteils aus Koalitionsregierungen bestanden (s.o.).

---

32. Vgl. auch Schubert 1991:69ff. sowie Schmidt 1995b: 567ff.

33. Vgl. Reidenbach 1985:12ff. sowie Reidenbach 1994:36ff.

34. Vgl. Castles (Hg.) 1982.

35. Vgl. Schmidt (Hg.) 1988, Héritier (Hg.) 1993.

36. Vgl. Mayntz (Hg.) 1978, 1980/1983, Windhoff-Héritier 1987.

Anhand dieser Parteiprogrammanalyse wird methodisch ein umweltschutzpolitisches Profil der einzelnen politischen Parteien erstellt, um die umweltpolitischen Zielsetzungen und Problemlösungsangebote der Parteien konkret zu erfassen.

Insgesamt wurden 135 Parteiprogramme (Wahlprogramme sowie Wahlplattformen) analysiert, die sich auf die einzelnen politischen Parteien wie folgt verteilen:

32 Programme der SPD, 30 der CDU, zwei der CSU (Bayern), 28 von B90/DIE GRÜNEN, 32 Programme der F.D.P sowie elf Programme der PDS<sup>37</sup> (siehe Tabelle 2-2).

---

37. Die unterschiedliche Anzahl von Landtagswahlprogrammen der einzelnen hier untersuchten Parteien ist auf die schwierige Zugänglichkeit von Wahlprogrammen der Landesverbände der politischen Parteien zurückzuführen. Im Vergleich zur unproblematischen Verfügbarkeit von Grundsatz- und Wahlprogrammen der Parteien auf Bundesebene werden die Programme von den Landesverbänden nicht mit gleicher archivalischen Sorgfalt dokumentiert, sodaß Lücken im empirischen Datenmaterial leider nicht auszuschließen sind (vgl. Schuster 1997).

**Tabelle 2-2: Übersicht über die untersuchten Parteiprogramme:**

| <b>Länder/<br/>Parteien</b> | <b>SPD</b> | <b>CDU (CSU)</b> | <b>B90/DIE<br/>GRÜNEN</b> | <b>F.D.P.</b> | <b>PDS</b><br>(nur ostdeutsche<br>Landesverbände) |
|-----------------------------|------------|------------------|---------------------------|---------------|---|
| BW                          | 1992, 1996 | 1992,1996        | 1992, 1996                | 1992, 1996    | /   |
| BY                          | 1990, 1994 | 1990, 1994       | 1990, 1994                | 1990, 1994    | /   |
| B                           | 1990, 1995 | 1990, 1995       | 1990, 1995                | 1990, 1995    | 1990, 1995  |
| BB                          | 1990, 1994 | 1990, 1994       | 1994 <sup>1</sup>         | 1990, 1994    | 1990, 1994  |
| HB                          | 1991, 1995 | 1991, 1995       | 1991, 1995                | 1991, 1995    | /   |
| HH                          | 1991, 1993 | 1991, 1993       | 1993 <sup>2</sup>         | 1991, 1993    | /   |
| HE                          | 1991, 1995 | 1991, 1995       | 1991, 1995                | 1991, 1995    | /   |
| MV                          | 1990, 1994 | 1990, 1994       | 1990, 1994                | 1990, 1994    | 1990, 1994  |
| NI                          | 1990, 1994 | 1990, 1994       | 1990, 1994                | 1990, 1994    | /   |
| NRW                         | 1990, 1995 | 1990, 1995       | 1990, 1995                | 1990, 1995    | /   |
| RP                          | 1991, 1996 | 1991, 1996       | 1991, 1996                | 1991, 1996    | /   |
| SAL                         | 1990, 1994 | 1990, 1994       | 1994 <sup>3</sup>         | 1990, 1994    | /   |
| SN                          | 1990, 1994 | 1990, 1994       | 1990, 1994                | 1990, 1994    | 1990, 1994  |
| SA                          | 1990, 1994 | 1990, 1994       | 1990, 1994                | 1990, 1994    | 1994 <sup>4</sup>                                 |
| SH                          | 1992, 1996 | 1992, 1996       | 1992, 1996                | 1992, 1996    | /   |
| TH                          | 1990, 1994 | 1990, 1994       | 1994 <sup>5</sup>         | 1990, 1994    | 1990, 1994  |
| <b>insge-<br/>samt</b>      | <b>32</b>  | <b>32</b>        | <b>28</b>                 | <b>32</b>     | <b>11</b>   |

1. Landtagswahlprogramm von B90/DIE GRÜNEN Brandenburg 1990 nicht vorhanden.
2. Landtagswahlprogramm von B90/DIE GRÜNEN Hamburg 1991 nicht vorhanden.
3. Landtagswahlprogramm von B90/DIE GRÜNEN Saarland 1990 nicht vorhanden.
4. Landtagswahlprogramm von PDS Sachsen-Anhalt 1990 nicht vorhanden.
5. Landtagswahlprogramm von B90/DIE GRÜNEN Thüringen 1990 nicht vorhanden.

Quelle: Schuster 1997, eigene Berechnungen.



Die inhaltlich umfangreichen programmatischen Texte werden, methodisch gesehen, mittels sowohl der sog. - von Hans-Dieter Klingemann entwickelten - quantitativen Inhaltsanalyse<sup>38</sup> als auch einer qualitativ-hermeneutischen Betrachtung erschlossen. Die umweltschutzpolitischen Aussagen, die von den Parteien in den Wahlprogrammen getätigt werden, bilden den Code für die Entschlüsselung der Programme. Anhand dieser Wahlprogrammaussagen der Landesverbände der Parteien lassen sich die umweltschutzpolitischen Zielsetzungen, Leitgedanken und Lösungsangebote der Parteien in den Ländern herausarbeiten. Als eine solche Aussage werden nur diejenigen Textstellen gewertet, die explizit im Zusammenhang mit der natürlichen Umwelt und ihren Ressourcen, den Umweltmedien Luft, Wasser und Boden, und der Natur sowie deren Verbrauch, Belastung, Verschmutzung und Zerstörung durch Mensch, Wirtschaft und Technik in den einzelnen Landtagswahlprogrammen thematisiert werden. Solche Textstellen können a.) die Aussage über ein Umweltschutzdefizit bzw. eine Problemlage, b.) die Notwendigkeit eines umweltschutzpolitischen Problemlösungs- und Handlungsbedarfs oder c.) der Hinweis auf eine umweltschutzpolitische Problemlösungs- und Handlungsabsicht bzw. eine bereits implementierte Umweltschutzentscheidung sein. All die in den Wahlprogrammen artikulierten Zielsetzungen und Instrumente, die nicht direkt als politische, problemlösende Entscheidung für die Sicherung der natürlichen Umwelt und ihrer Ressourcen und somit für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen formuliert werden - auch wenn sie indirekt Umweltentlastungseffekte erzielen, wie z. B. marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente (Umweltabgaben und Umweltlizenzen) - werden nicht näher untersucht.

Die gesammelten umweltschutzpolitischen Aussagen der Parteien werden in einem zweiten Arbeitsschritt mit Hilfe eines sog. Klassifikationsschemas strukturiert. Dazu werden die ausgewerteten wahlprogrammatischen Aussagen zum Policy-Bereich „Umweltschutz“ in vier Themenblöcke, nämlich in „Politik“, „Wirtschaft“, „Energie“ und „Naturschutz“ klassifiziert. Diese Klassifizierung orientiert sich einerseits an der Logik der systemtheoretischen Perspektive, d.h. vier wichtige, die natürliche Umwelt gestaltende und verändernde Subsysteme werden berücksichtigt. Andererseits basiert dieses Schema auf dem allgemeinen, sog. anthropozentrischen<sup>39</sup> Verständnis von Umweltschutz, auf dem Begriff der „natürlichen Umwelt“ und dessen Wirkungsbereich<sup>40</sup>.

---

38. Vgl. Klingemann 1986: 356ff.; vgl. auch Klingemann 1987: 294ff., Klingemann 1989: 99, Volkens 1989: 116ff., Hofferbert/Klingemann 1990: 277ff., Klingemann/Hofferbert/Budge 1994, Klingemann/Volkens 1997: 517ff.

39. Vgl. Gethmann/Sobolewski 1992; vgl. auch Cansier 1996<sup>2</sup>, Steiger 1997: 17ff.

40. Vgl. Hartkopf/Bohne 1983: 2ff.;

Diese vier Themenblöcke werden dank einer weiteren Differenzierung in Unterthemen noch näher analysiert. Dabei wird das eigene, aus der quantitativen Inhaltsanalyse ermittelte Datenmaterial statistisch ausgewertet.

In einem letzten Schritt werden sog. Arbeitshypothesen auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse der Wahlprogrammuntersuchung für den sich anschließenden empirischen Policy-Output-Vergleich aufgestellt und formuliert, was hinsichtlich der Regierungspraxis im Bereich Umweltschutzpolitik von SPD- und CDU-geführten Landesregierungen an Unterschieden zu erwarten ist.

Ziel der Wahlprogrammanalyse in diesem Dissertationsvorhaben ist es also, die Politikangebote der Parteien auf föderaler Ebene angemessen zu ermitteln und in einem zweiten Schritt der faktischen Umweltschutzpolitik in den Ländern gegenüberzustellen.

Daher stützt sich auch die hier angewandte Programmanalyse ausdrücklich auf Landtagswahlprogramme und Landtagswahlplattformen und nicht auf allgemeine umweltschutzpolitische Leitsätze der Landesverbände der Parteien, wie sie von parteiinternen Fachgremien oder von umweltschutzspezifischen Arbeitsgruppen auf Landesparteitagen entschieden und beschlossen werden. Solche umweltschutzspezifischen Programmpositionen besitzen zwar einen hohen Stellenwert für die innerparteiliche Identifikation einer Partei mit der Umweltschutzproblematik und für die umweltschutzpolitische Profilierung nach außen, in den Medien und in der politischen Öffentlichkeit, müssen sich aber nicht an einer praktischen Umsetzung in Regierungspolitik messen und bewerten lassen. Als empirische Grundlage stehen somit die Landtagswahlprogramme der Länderparteien der Untersuchung zur Verfügung, die eine direkte Vergleichbarkeit mit der Regierungstätigkeit garantieren. Eine solche direkte Vergleichbarkeit ist dann zumindest im Falle der nach einer Landtagswahl regierenden Partei oder Parteien gegeben, die mit der formalen Chance auf Um- und Durchsetzung der eigenen programmatischen Zielsetzungen und Lösungsangebote in materielle Politiken ausgestattet sind. Um diesen politischen Um- und Durchsetzungswillen des eigenen Wahlprogramms deutlich zu kennzeichnen, betiteln einige Landesverbände ihre Landtagswahlprogramme bereits als „Regierungsprogramm“.

### 2.2.3 Der empirische Vergleich auf der Ebene der Politikproduktion: die Analyse der Umweltpolitik- Variablen, Indikatoren und Vorgehensweise

Auf der Grundlage des in der Programmanalyse ermittelten differenzierten umweltschutzpolitischen Wahlprogrammprofils der einzelnen Länderparteien schließt sich durch die Umweltpolitikanalyse die Gegenüberstellung mit dem umweltschutzpolitischen Regierungshandeln der Länder an.

Analog des für die empirische Wahlprogrammanalyse entwickelten Klassifikationsschemas wird der quantifizierend wie qualitativ angelegte Vergleich der von SPD- und CDU-Regierungen produzierten materiellen Umweltschutzpolitiken in den 16 Ländern in den drei bereits erwähnten, voneinander getrennten Themenblöcken „Immissionsschutzpolitik“, „Abwasserwirtschaft“ und „Naturschutz/Landschaftspflege“ erfolgen<sup>41</sup>. Der Themenbereich „Energie“ wird nicht in den empirischen Umweltpolitikvergleich miteinbezogen, da in Deutschland einerseits die Energiepolitik eine sektorale Strukturpolitik und insbesondere ein Bestandteil der Wirtschaftspolitik mit Querverbindung vor allem zur Forschungs- und Entwicklungssowie zur Technologiepolitik ist. Andererseits ist in erster Linie der Bund und innerhalb der Bundesregierung vor allem das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie in Angelegenheiten der Forschungsförderung das Bundesministerium für Forschung und Bildung sowie in Nuklearsicherheitsfragen das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zuständig. Hinsichtlich der Prägung der energiepolitischen Staatstätigkeit durch regierende Parteien, d.h. durch die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen, ist zu sagen, daß über die globalen Ziele der Energiepolitik (Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit, angemessenes Preis-Leistungsverhältnis, Umwelt- und Sozialverträglichkeit, Zukunftsvorsorge und Liberalisierung der Energiemärkte) weitgehend Konsens unter den etablierten politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland vorherrscht, der jedoch postmaterialistisch eingestellte Gruppierungen wie B90/Die Grünen nur bedingt einschließt.

Heftig umstritten sind jedoch die Mittel zur Zielerreichung und die Wahl von Alternativen bei Zielkonflikten, die vor allem an den Auseinandersetzungen um die Erzeugung und Nutzung nuklearer, fossiler und regenerativer Energieträger deutlich zu Tage treten<sup>42</sup>.

---

41. Die Verfügbarkeit und Sammlung systematisch erhobenen sekundärstatistischen Datenmaterials erwies sich vor allem im Themenbereich „Energie“ als außerordentlich schwierig, da diese Daten auf Bundes- und Landesministerien unterschiedlicher Fachbereiche verstreut und somit sehr schwer zugänglich sind. Überdies waren sowohl das Statistische Bundesamt als auch die Landesämter für Statistik nicht imstande, für den angestrebten systematischen und empirischen Politikvergleich meines Dissertationsvorhabens in diesem Politikbereich entsprechendes Datenmaterial zu liefern.

42. Vgl. Drummer/Fach/Häusler/Simonis 1990: 360ff., Häusler 1992: 91ff., Schmidt 1995a: 259ff.

### 2.2.3.1 Die abhängigen Variablen und Indikatoren: Operationalisierung und Messung

Empirisch erfaßbar, d.h. mit erfahrungswissenschaftlichen Methoden begreifbar, sind Regierungspolitiken oder Staatstätigkeiten vor allem anhand der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik, der Gesetzgebung, der Personalpolitik und der Programmatik sowie der Selbstbeschreibung oder Rhetorik von Regierungen<sup>43</sup>.

Bei der folgenden empirischen Analyse der materiellen Umweltschutzpolitik der SPD- und CDU-geführten Länderregierungen werden zwei zentrale, jeweils quantifizierbare und qualitative Dimensionen der genannten Themenbereiche im Vordergrund stehen: die Landesumweltschutzausgaben und die Landesumweltschutzgesetzgebung.

Einerseits konzentriert sich die empirische Untersuchung der Länderumweltschutzpolicies auf die öffentlichen Umweltschutzausgaben als Indikator für die Umweltschutzpolitik der 16 Bundesländer - als die zu erklärende Variable. Operationalisiert werden die materiellen Umweltschutzpolitiken in den 16 Bundesländern, das umweltschutzpolitische Tun und Lassen der Länderregierungen, über die staatlichen Ausgaben für öffentliche Umweltschutzmaßnahmen der Länder auf der Basis sekundärstatistischer Datenmaterials; gemessen werden sie mit Hilfe mathematisch-statistischer Analyseverfahren.

Die Ermittlung dieser abhängigen, endogenen Variable „Ausgaben“ fußt im allgemeinen auf zwei Quellen<sup>44</sup>, einerseits auf den in den öffentlichen Haushaltsrechnungen von Bund, Ländern und Gemeinden erfaßten Ausgaben, andererseits auf den Ausgaben der öffentlichen Betriebe und Unternehmen, die Umweltschutzaufgaben wahrnehmen.

Die folgende mathematisch-statistische Untersuchung der Umweltpolitik der 16 Länder basiert ausschließlich auf der erstgenannten Gruppe an Umweltschutzausgabedaten, d.h. für diese Untersuchung der Umweltschutzausgaben der Länderregierungen werden die Ausgaben aus den staatlichen Haushaltsrechnungen auf Bundesländerebene erhoben. Die so ermittelten Umweltschutzausgaben geben die realen Umweltschutzausgaben nahezu vollständig wieder<sup>45</sup>.

---

43. Vgl. Schmidt 1995c: 327ff.

44. Vgl. Reidenbach 1985/1994; vgl.auch Roloff/Wild 1986.

45. Die Gebietskörperschaften und die meisten Zweckverbände sind verpflichtet, für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltsrechnung vorzulegen, in der die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nachzuweisen sind. Die Ergebnisse dieser Haushaltsrechnungen werden von den Statistischen Landesämtern bzw. dem Statistischen Bundesamt erhoben und entsprechend dem Funktionenplan bzw. Gliederungsplan und Gruppierungsplan ausgewertet. Die sich daraus ergebende Statistik der Jahresrechnungsergebnisse stellt somit eine vollständige, jährliche Erfassung der Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Zweckverbände (soweit nicht Eigenbetriebe u.ä.) dar. Sie muß daher als primäre Quelle für die Erfassung der Umweltschutzausgaben des öffentlichen Bereichs angesehen werden (zitiert nach Reidenbach 1985: 27).

Die Problematik, daß die Stadtstaaten zugleich Aufgaben von Ländern und Kommunen wahrnehmen und eine Trennung der Ausgaben nicht vornehmen, führt dazu, daß für den Bereich Abwasser- und Abfallbeseitigung ausschließlich für die 13 Flächenländer zwischen Gemeinde- und Länderausgaben differenziert werden kann. Eine Schwierigkeit bei einem Vergleich der öffentlichen Ausgaben der 16 Bundesländer ergibt sich aus der Tatsache, daß die drei Stadtstaaten der Bundesrepublik Deutschland (Berlin, Bremen und Hamburg) zugleich Länder und Kommunen sind und daß in ihren Haushaltsrechnungen daher die öffentlichen Ausgaben verzeichnet sind, die sie als Länder *und* Kommunen zu leisten haben. Für die die Umweltbereiche „Reinhaltung der Luft, etc.“ „Naturschutz- und Landschaftspflege“ sowie „Umweltforschung“ umfassenden Haushaltsfunktionen tauchen keine Probleme auf, da keine parallelen Ausgabegruppen bei den Kommunen existieren (Essig 1985, 958). Für die Politikbereiche „Gewässerschutz“ (Abwasserreinigung) und „Abfallbeseitigung“ ergeben sich jedoch Ausgabentätigkeiten von Ländern und Kommunen. Somit wäre es sinnvoll, eine sog. Stadtstaaten-Korrektur nach dem methodischen Muster von M.G. Schmidt anzuwenden. Ziel einer derartigen Korrektur muß es sein, den „eentlichen“ Anteil der öffentlichen Ausgaben, die ausschließlich auf die 16 Länder, und damit auch auf Berlin, Hamburg und Bremen als Bundesländer, zurückzuführen sind, zu ermitteln. Schmidt (1980) errechnete für die Stadtstaaten einen sog. fiktiven Gemeindeanteil und zog diesen von deren Gesamtausgaben ab. Den „fiktiven Gemeindeanteil“ ermittelte er, indem er die öffentlichen Ausgaben für die entsprechenden Politikfelder von wirtschafts- und sozialstrukturell vergleichbaren Großstädten der Bundesrepublik im Durchschnitt berechnete und sie als Pro-Kopf-Ausgaben standardisierte<sup>46</sup>.

---

46. Vgl. Schmidt 1980; Dieses Vorgehen stieß - wie es Frank Eisoldt (1990) in seiner vergleichend-empirischen Policy-Analyse anhand der Umweltschutzausgaben der elf alten Bundesländer und der Kommunen darstellte - ebenfalls auf erhebliche methodische Probleme. Eisoldt gelang es zu ermitteln, daß die öffentlichen Ausgaben von vier ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik für Abwasser- und Abfallbeseitigung erheblich voneinander abwichen und zudem z.T. höher lagen als die Ausgaben der Stadtstaaten. Es ist bereits rechnerisch unmöglich, aus den z.T. niedrigeren Ausgaben der Stadtstaaten, vor allem des Bundeslandes Bremens, noch einen fiktiven Gemeindeanteil abzuziehen. Dies ist zudem auch aus theoretischen Erwägungen nicht sinnvoll: die öffentlichen Ausgaben der 13 Flächenländer bestehen in diesen beiden Aufgabenbereichen (vor allem der Abwasserbeseitigung) ausschließlich aus Finanzausweisungen an die Kommunen. Damit liefe die Berechnung eines durchschnittlichen Gemeindeanteils darauf hinaus, einen wichtigen, vielleicht den wichtigsten exogenen Faktor für die Erklärung der unterschiedlichen öffentlichen Ausgaben der 16 Länder, nämlich die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen, zu standardisieren, und damit zu verwischen.

Andererseits wird die umweltschutzpolitische Staatstätigkeit der Länderregierungen über die Gesetzgebung, d.h. über die Erfassung konkreter gesetzlicher Regelungen in den einzelnen Kategorien der Umweltschutzpolitik (Gewässerschutzrecht, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, Naturschutz- und Landschaftspflegerecht) operationalisiert. Hier soll geprüft werden, inwieweit die von den Parteien in ihren Wahlprogrammen artikulierten Zielsetzungen und Lösungsangebote in ordnungsrechtliche Instrumente der Verhaltenssteuerung (Ge- und Verbote, Auflagen) der Länderregierungen umgesetzt werden.

„Ordnungsrechtliche Ge- und Verbote bilden nicht zufällig das bevorzugte Instrumentarium des Umweltschutzes. Sie sind gewissermaßen der administrativ-polizeiliche Ansatz, der überall da unverzichtbar ist, wo unmittelbare Umweltbeeinträchtigungen zu vermeiden und Umweltgefahren abzuwehren sind, aber auch dort, wo klare Vorgaben gemacht und realisiert werden können. Dieser Maßnahmetypus, der etwa in der Festlegung von Grenzwerten zur Geltung kommt, ist mit dem entsorgenden Umweltschutz (vor allem Abfall- und Abwasserentsorgung) eng verbunden.“ (Jänicke 1999: 101).

Die Auswahl der abhängigen Variablen und Indikatoren ist zum einen von den in den zuvor ausgewerteten Landtagswahlprogrammen und -wahlplattformen der Parteien explizit formulierten umweltschutzpolitischen Zielsetzungen, Maßnahmen und Lösungsstrategien, zum anderen von der Verfügbarkeit sekundärstatistischer Datenmaterials für die Untersuchung der materiellen Umweltschutzpolitiken bestimmt. Manfred G. Schmidt (1992) stellt als „besonders große Schwachstelle“ der Umweltschutzpolitik und ihrer „Informationsbasis“ das Vorhandensein „großer Lücken bei der systematischen Erhebung und Auswertung von Umweltdaten“ (Schmidt 1992a:170) fest<sup>47</sup>.

Auch das Statistische Bundesamt kam insgesamt zu dem Schluß, daß „gegenwärtig ein voll zufriedenstellendes und kontinuierlich einsetzbares statistisches Berichtssystem über öffentliche Umweltschutzausgaben nicht zur Verfügung“ stehe (Essig, 1985: 957) - ein Zustand, der bis heute anhält<sup>48</sup>.

---

47. So stellte mir das Statistische Bundesamt das Datenmaterial hinsichtlich der öffentlichen Umweltschutzausgaben der 16 Bundesländer nur für die Jahre 1992 bis 1997 zur Verfügung. Die statistischen Daten für die Jahre 1990 bis 1992 waren selbst dem Statistischen Bundesamt nach eigenem Bekunden nicht zugänglich und konnten mir deshalb für mein eigenes Forschungsvorhaben nicht bereitgestellt werden. Auch das gelieferte Datenmaterial war stellenweise sehr lückenhaft.

48. Zitiert nach Reidenbach 1994: 16ff.; angesichts dieser Erfahrungen wären Veränderungen der Haushaltssystematik oder der Erstellung von einheitlichen Länderberichten und eines Nationalberichts zwar nach wie vor wünschenswert, um die Umweltschutzausgaben besser erfassen zu können, dies alles muß aber derzeit als politisch nicht realisierbar eingestuft werden (Reidenbach 1994: 100); vgl. auch Zimmermann 1975, Keiter/Zimmermann 1982, Essig 1985, Reidenbach 1985.

Folgende Tabelle stellt eine Übersicht über die abhängigen Variablen und die Indikatoren der drei angewandten Themenblöcke der Länderumweltschutzpolitik dar, die in diesem empirischen Vergleich der materiellen Umweltpolitiken von SPD- bzw. CDU-geführten Landesregierungen zum Tragen kommen:

**Tabelle 2-3: Abhängige Variablen und Indikatoren für den empirischen Vergleich der Umweltschutzpolitik in den 16 Bundesländern**

| <b>Umweltschutzbereiche</b> | <b>Variable</b>   | <b>Indikator für...</b>  |
|-----------------------------|---|--|
| 1. Immissions-schutzpolitik | Ausgaben für „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“ in Mio. DM                          | Ressourcen-Transfer in Umweltschutzbereich „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“  |
|                             | Ausgaben für „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“ in % der Umweltschutzgesamtausgaben | Relative Wichtigkeit der Ausgaben für „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“ in Umweltschutzgesamtausgaben der 16 Länder |
|                             | Veränderung der Ausgaben für „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“ 1990-1996           | Expansion der Ausgaben im Bereich „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“   |
|                             | Anzahl der Landesgesetze pro Land   | Regulierungsdichte in den 16 Ländern im Bereich „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“                                   |
| 2. Abwasser-wirtschaft      | Ausgaben für „Abwasserbeseitigung“ in Mio. DM   | Ressourcen-Transfer in Umweltschutzbereich „Abwasserbeseitigung“   |
|                             | Ausgaben für „Abwasserbeseitigung“ in % der Umweltschutzgesamtausgaben                | Relative Wichtigkeit der Ausgaben für „Abwasserbeseitigung“ in Umweltschutzgesamtausgaben der 16 Länder                |
|                             | Veränderung der Ausgaben für „Abwasserbeseitigung“ 1990-1996                          | Expansion der Ausgaben im Bereich „Abwasserbeseitigung“  |
|                             | Anzahl der Landesgesetze pro Land   | Regulierungsdichte in den 16 Ländern im Bereich „Abwasserbeseitigung“  |



| <b>Umweltschutz<br/>bereiche</b>          | <b>Variable</b>  | <b>Indikator für...</b>  |
|---|--|--|
| 3. Naturschutz/<br>Landschafts-<br>pflege | Ausgaben für „Naturschutz/Land-<br>schaftspflege“ in Mio. DM                               | Ressourcen-Transfer in Umwelt-<br>schutzbereich „Naturschutz/Land-<br>schaftspflege“   |
|   | Ausgaben für „Naturschutz/Land-<br>schaftspflege“ in % der Umwelt-<br>schutzgesamtausgaben | Relative Wichtigkeit der Ausgaben<br>für „Naturschutz/Landschafts-<br>pflege“ in Umweltschutzgesamt-<br>ausgaben der 16 Länder |
|   | Veränderung der Ausgaben für<br>„Naturschutz/Landschaftspflege“<br>1990-1996               | Expansion der Ausgaben im<br>Bereich „Naturschutz/Landschafts-<br>pflege“  |
|   | Anzahl der Landesgesetze pro Land  | Regulierungsdichte in den 16 Län-<br>dern im Bereich „Naturschutz/<br>Landschaftspflege“                                       |

Die umweltschutzpolitische Staatstätigkeit der 16 Bundesländer interessiert in dieser Arbeit vor allem hinsichtlich des Zusammenhangs mit der „parteilpolitischen Zusammensetzung von Regierungen“, d.h., der Zahl der Regierungsparteien und ihrer Zugehörigkeit zu politisch-ideologischen Partei-Familien<sup>49</sup>. „Zusammenhang“ bedeutet nach Schmidt (1995) „überzufälliges Miteinander-Variieren von Inhalten der Staatstätigkeit und der parteipolitischen Färbung von Regierungen.“<sup>50</sup>

### **2.2.3.2 Die unabhängigen Variablen und Indikatoren: Operationalisierung und Mes- sung**

Als zentrale erklärende Variable der vorliegenden empirischen Vergleichsstudie der Gemeinsamkeiten und Unterschiede materieller Umweltschutzpolitiken der 16 Länder wird also die parteipolitische Zusammensetzung der Länderregierungen vermutet.

49. Vgl. Schmidt 1980/1982a/1992a/1992b/1995a/1995c/1996/1997b.

50. Vgl. Schmidt 1995c.

Die Operationalisierung und statistische Messung der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungen erfolgt - auf der Grundlage der traditionellen Unterscheidung zwischen bürgerlichem (konservativen, christdemokratischen und liberalen Parteien) und sozialistischem Lager (sozialistische und sozialdemokratische Parteien) - mit Hilfe von Indikatoren der Stärke der Regierungsbeteiligung einzelner Parteien oder Parteien-Familien, nämlich anhand des Anteils der Kabinettsitze, der auf eine parteipolitische Familie entfällt, gemessen durch die nach Monatsdurchschnitten ermittelten Kabinettsitzanteile der bürgerlichen bzw. sozialistischen Parteien; dabei wird die auf der Basis der Kabinettsitzanteile ermittelte parteipolitische Zusammensetzung der Regierung in fünf Typen zusammengefaßt<sup>51</sup>:

- 1 = Hegemonie der bürgerlichen Parteien (CDU/CSU, F.D.P.): Kabinettsitzanteil der bürgerlichen Parteien = 100%;
- 2 = Dominanz der bürgerlichen Parteien (CDU/CSU, F.D.P.):  $66,6\% < \text{Kabinettsitzanteile der bürgerlichen Parteien} < 100\%$ ;
- 3 = Patt: Durchschnittlicher Kabinettsitzanteil zwischen 33,3% und 66,6% für die Linkspartei (SPD) und die bürgerlichen Parteien (CDU/CSU, F.D.P.);
- 4 = Dominanz der Linkspartei (SPD):  $66,6\% < \text{Kabinettsitzanteil (SPD)} < 100\%$ ;
- 5 = Hegemonie der Linkspartei (SPD): Alleinregierung der Linkspartei (SPD): Kabinettsitzanteil (SPD) = 100%.

Die in dieser empirischen Vergleichsstudie vorgenommene Einteilung der 16 Bundesländer in SPD- oder CDU-regierte Länder basiert auf dieser Messung der durchschnittlichen Kabinettsitzanteile, errechnet auf Monatsbasis.

In der folgenden Übersicht wird die parteipolitische Zusammensetzung der Länderregierungen - als die unabhängige Variable dieses Policy-Vergleichs - im Zeitraum von 1987 bis 1999 nach Parteifamilien auf der Basis von Kabinettsitzanteilen der Linkspartei (SPD) im Vergleich zu den der Mitte- und Rechtsparteien (F.D.P., CDU/CSU) dargestellt. Zur Vereinfachung wird die Stärke der Regierungsbeteiligung mit Hilfe der „Fünfer-Skala der parteipolitischen Komposition von Regierungen“ von Manfred G. Schmidt (1982/1995) dargestellt. Die Stärke der Beteiligung einer Parteifamilie anhand ihrer Kabinettsitzanteile wird auf Monatsbasis ermittelt (siehe auch Tabelle A-1 im Anhang).

---

51. vgl. Schmidt 1982a: 122; 1992b: 395; 1995c:336/337.

**Tabelle 2-4: Die unabhängige Variable für den empirischen Vergleich der Umweltschutzpolitik in den 16 Bundesländern**

| Variable  | Indikator für...   |
|---|--|
| <p><b>Fünfer-Skala der parteipolitischen Komposition von Regierungen:</b></p> <p>1 = Hegemonie der bürgerlichen Parteien (CDU/CSU, F.D.P.): Kabinettsitzanteil der bürgerlichen Parteien = 100%;</p> <p>2 = Dominanz der bürgerlichen Parteien (CDU/CSU, F.D.P.): 66,6% &lt; Kabinettsitzanteile der bürgerlichen Parteien &lt; 100%;</p> <p>3 = Patt: Durchschnittlicher Kabinettsitzanteil zwischen 33,3% und 66,6% für die Linkspartei (SPD) und die bürgerlichen Parteien (CDU/CSU, F.D.P.);</p> <p>4 = Dominanz der Linkspartei (SPD): 66,6% &lt; Kabinettsitzanteil (SPD) &lt; 100%;</p> <p>5 = Hegemonie der Linkspartei (SPD): Alleinregierung der Linkspartei (SPD): Kabinettsitzanteil (SPD) = 100%.<br/>(auf Tagesbasis ermittelt)</p> | <p><b>Parteilpolitische Zusammensetzung der Regierung</b><br/>Stärke der Regierungsbeteiligung</p> |

Quelle: Schmidt, M.G. (1982a/1992b/1995c), Wagschal, U.(1996); eigene Berechnungen

## Kapitel 3      Theoretische Grundlagen für den empirischen Wahlprogramm- und Umweltpolitikvergleich

Auf die Frage, welche Determinanten der „Polities“<sup>1</sup> und „Politics“<sup>2</sup> bestimmenden Einfluß auf das Tun und Lassen, die sog. Staatstätigkeit („Policies“) einer Regierung haben, gibt es in der fachwissenschaftlichen Diskussion der vergleichend-empirisch angelegten Politikfeldanalyse unterschiedliche Antworten und Ergebnisse. Sehen die einen in den politischen Parteien, in deren Ideologie und Programmatik, in deren Wählerschaften oder in deren Verbindungen zu organisierten Interessen, sprich in der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen, die maßgebliche Erklärungsvariable für Unterschiede (oder Gemeinsamkeiten) in den Inhalten und Ergebnissen der Regierungspolitik („Parteiendifferenzhypothese“), nennen die anderen sozialökonomische, sozialkulturelle sowie politisch-institutionelle Bedingungen zur Erklärung von Politikdifferenzen sozialdemokratischer, liberaler, christdemokratischer und konservativer Regierungen („Parteipolitische Nullhypothese“).

Mit der Fragestellung, „Do Parties Matter?“, „Machen Parteien Unterschiede in der Regierungspraxis?“, läßt sich also eine Debatte der vergleichend-empirischen Politikwissenschaft überschreiben, die sich entlang der Problematik strukturiert, „inwiefern der Output<sup>3</sup> des Systems an politischen Entscheidungen und an materieller Politik von der Aktivität von Parteien geformt“ (v. Beyme 1981: 343) wird. Im Mittelpunkt dieser Debatte befindet sich die Hypothese, daß das Regierungshandeln von verschiedenen politisch-ideologischen Parteifamilien zugehörigen Parteien in den Inhalten und Ergebnissen der Politik einen spürbaren Unterschied mache. Dieser steht die Gegenhypothese gegenüber, daß die politischen Parteien, gleich welcher politisch-ideologischer Couleur auch immer, in der Regierungsverantwortung weitest-

- 
1. Von engl. *polity* = institutionelle und normative Grundlagen der Politik; nach Schmidt (1995a) ein in der deutschen Wissenschaftssprache verwendeter Fachausdruck für die institutionelle Ordnung der Politik und ihre normative Begründung.
  2. Von engl. *politics* = (interessengeleitete) Politik, (interessengeleitete) Partei- oder Staatspolitik; nach Schmidt (1995a) politikwissenschaftlicher Fachausdruck für den prozessualen Aspekt des Politischen, insb. für die aus Interessengegensätzen und interessengeleitetem Handeln hervorgehende Konfliktaustragung und Konsensbildung.
  3. Von engl. *output* = Produktion, Ertrag, Ausstoß; nach Schmidt (1995a) im politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch meist auch als *policy-output* bezeichnet (engl. = Politikproduktion, politisches Leistungsprofil) sowie in der Politikwissenschaft Fachausdruck für die Produktion oder Arbeitsleistung des politischen Systems, die sich insbesondere an der Gesetzgebungstätigkeit, den Personalentscheidungen und politischen Entscheidungen über die Erhebung von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben oder über die Höhe, die Zusammensetzung und die Änderung der Staatsausgaben ablesen lassen.

gehend indifferent handeln, da ihr politischer Gestaltungswille durch eine Übermacht an sozioökonomischen und institutionellen Handlungsrestriktionen, Sachzwängen und Entwicklungserfordernissen nivelliert würde. Je nach wissenschaftlich bezogenem Standpunkt innerhalb dieser Kontroverse wird den parteipolitischen Macht- und Kräfteverhältnissen entweder ein zentraler oder aber kein nennenswerter Erklärungswert für das Zustandekommen, die inhaltliche Ausrichtung und die materiellen Ergebnisse staatlichen Handelns beigemessen.

Auf der Grundlage international oder intranational angelegter, diachron und/oder synchron ausgerichteter empirischer Vergleichsanalysen oder einzelner Fallstudien zu Inhalten materiellen Politiken sozialistisch-sozialdemokratisch oder bürgerlich geführter Regierungen wird anhand quantitativer und/oder qualitativer Methoden der Erkenntnisgewinnung der Beweis für die jeweilige Hypothese geführt.

In dem nun folgenden, theoretischen Teil werden die beiden grundlegenden Hypothesen,

- die „Parteipolitische Hypothese“ oder „Parteendifferenzhypothese“<sup>4</sup> und
- die „Parteipolitische Nullhypothese“<sup>5</sup> oder „Politikkonvergenzthese“

vorge stellt und ausführlich diskutiert, da auf diesen beiden Ausgangshypothesen die vorliegende Arbeit über Wahlprogramme der Länderparteien und dem Regierungshandeln der Länderregierungen im Umweltschutz theoretisch beruht.

Diese Erörterung basiert auf dem derzeitigen Forschungsstand.

---

4. Manfred G. Schmidt charakterisierte sie mit treffenden Worten: „Diese „parteipolitische Hypothese“, gehört nicht nur zum Kernbestand der Legitimationsformel eines liberal-demokratisch verfaßten politischen Systems. Sie ist auch zentraler Bestandteil des Selbstverständnisses der um die Wählergunst konkurrierenden Parteien. Sie ist schließlich auch in der Zunft der Politologen weit verbreitet. Diese Hypothese stellt so etwa wie die herrschende Meinung der Politiker und der Politologen dar. Diese Meinung ist allein schon aus sozialpsychologischen Gründen verständlich. Welche Zunft hätte denn je eingestanden, daß dasjenige, mit dem sich ihre Mitglieder beschäftigen, unwichtig sei oder von anderen Zünften genau so gut oder gar besser erledigt werden könnte? Die herrschende Meinung der Politiker und der Politologen ist freilich nicht ausschließlich und nicht einmal in erster Linie das Ergebnis unbegründeter Rechtfertigungen des eigenen Tuns. Die „parteipolitische Hypothese“, kann durchaus mit einer ganzen Reihe von Beobachtungen gestützt werden. Regierungswechsel haben oftmals zu einem neuen Kurs der Regierungspolitik geführt. Und selbst eine Kursänderung von nur 5 Prozent ergibt bei mittlerer Seefahrt längerfristig enorm unterschiedliche Fahrtrouten.“ (Schmidt 1982a: 40/41); vgl. auch Schmidt 1980: 8ff./1982a: 129.

5. Vgl. Schmidt 1980: 13ff./1982a: 40ff.

### 3.1 Die parteipolitische Hypothese oder Parteiendifferenzthese („Parties-do-matter“-Hypothese<sup>6</sup>)

Bereits Ende der 1950er Jahre thematisierte Leibholz (1958) den Sachverhalt der Prägung von Staatstätigkeit durch regierende politische Parteien: er führte Unterschiede im Tun und Lassen von Regierungen auf den starken Einfluß von Regierungs- und Oppositionsparteien auf das Staatshandeln zurück und erkannte im sog. Parteienstaat<sup>7</sup> ein wesentliches strukturelles Charakteristikum der westlichen Demokratien (Parteiendemokratie)<sup>8</sup>.

Im politikwissenschaftlichen Forschungsbereich der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung wurde bislang eine recht umfangreiche Anzahl ergiebiger Studien erarbeitet, die mit Hilfe der vergleichenden und empirischen Analyse Erklärungsvariablen, Bestimmungsfaktoren und Einflußgrößen ausfindig machten, die Gemeinsamkeiten (Konvergenzen) und vor allem Unterschiede (Divergenzen) im Tun und Lassen von Regierungen verursachen und bewirken.

Ein Teil dieser kausalanalytisch geprägten Untersuchungen beschäftigt sich - seit etwa Mitte der 1970er Jahre - mit politisch und politikwissenschaftlich kontrovers diskutierten Fragen:

- Macht es einen spürbaren Unterschied in der Staatstätigkeit, welche Partei von den Wählerinnen und Wählern an die Regierung gewählt wird, bzw. ob sozialistisch-sozialdemokratische oder bürgerliche Parteien die Regierungsgeschäfte führen?<sup>9</sup>

---

6. Nach Schmidt (2000a: 375ff.) stellt die Parteiendifferenzthese oder „Parties-do-matter“-These die aus der vergleichenden Politikwissenschaft stammenden zweiten Richtung der Theorie der parteienstaatlichen Demokratie dar; laut Schmidt (1995a) ein Fachausdruck der Vergleichenden Politikwissenschaft für die Hypothese, der zufolge Unterschiede in der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen in der Regel mit Unterschieden in der Regierungspraxis und den Ergebnissen der Staatstätigkeit zusammenhängen und als Grund-Folge-Verhältnis interpretierbar sind. So unterscheidet sich z.B. die Programmatik und die Staatstätigkeit von Rechts-Parteien-Regierungen in der Regel von der Politik von Links-Parteien-Regierungen; vgl. auch Tufte 1978, Rose 1984, Budge/Keman 1990.

7. Nach Schmidt (1995a) allgemeine Bezeichnung für einen Staat, in dem die politischen Parteien eine bestimmende Rolle im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß über öffentliche Angelegenheiten ausüben, bzw. eine abschätzige Bezeichnung für ein Übermaß an Einfluß von Parteien in Staat und Gesellschaft; vgl. auch Leibholz 1958 sowie Budge/Keman 1990.

8. Diese von Leibholz (1958) entwickelte staatsrechtliche Parteienstaatstheorie bezeichnet Schmidt (2000a: 375 ff.) als erste Richtung der Theorie der parteienstaatlichen Demokratie.

9. Vgl. Schmidt 1980: 1/1982a: 13/1995c: 327.

- In welchem Ausmaß und unter welchen Bedingungen ist die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen und die Rolle der politischen Regierungs- und Oppositionsparteien innerhalb eines politischen Systems eine Variable, mit der man die Unterschiede in der Staatstätigkeit industriell-kapitalistischer Demokratien erklären kann <sup>10</sup>?

Bei der Beantwortung dieser Fragen leisteten vor allem in der US-amerikanischen und britischen „Comparative public policy research“ Almond/Coleman (1960), Lenski (1966), Hecló (1974), Hibbs (1977, 1987a, 1987b, 1991, 1992, 1994), Tufté (1978), Cameron (1978, 1984), Castles (1982a, 1982b, 1993), Alt (1985), Garrett/Lange (1986), Keman (1988), Rose (1984, 1989), Budge/Keman (1990), Heinelt (1991), Hicks/Swank (1992), Laver/Hunt (1992), Keman (1993), Blais/Blake/Dion (1993), Alesina/Rosenthal (1995) und Garrett (1998), in der deutschen vergleichend-empirischen Politikforschung Schmidt (1980, 1982a, 1982b, 1985, 1987, 1988, 1992a, 1993b), v. Beyme (1981, 1984), Alber (1982) und Grüner/Jaedicke/Ruhland (1988) bahnbrechende Forschungsarbeiten zur Parteiendifferenzhypothese. Sie alle führten die Abweichungen und Übereinstimmungen in den Inhalten und Ergebnissen von Regierungspolitik - vor allem auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet - auf die politisch-ideologische Ausrichtung (Bias) der regierenden Parteien, d.h. also auf die parteipolitische Färbung (Couleur) und Zusammensetzung (Komposition) der Regierung zurück. Aus deren Untersuchungen entwickelte sich die sog. Theorie der Parteienherrschaft<sup>11</sup> oder Parteiendifferenz, welche die Prägung von Staatstätigkeit durch regierende politische Parteien thematisiert.

Für die Parteienherrschaftstheorie liegen die Schlüsselgrößen für die Staatstätigkeit nicht außerhalb, sondern innerhalb des politischen Systems, vor allem im Parteienwettbewerb zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien sowie der parteipolitischen Prägung der Interessenartikulation, der Interessenbündelung, der Auswahl des Führungspersonals wie der Prozesse der Formulierung und Durchsetzung politischer Entscheidungen. In entwicklungsgeschichtlicher Hinsicht haben die Parlamentarisierung der industriekapitalistischen Staaten sowie die Demokratisierung des Wahlrechts vor allem in parlamentarischen Regierungssystemen mächtige politische Parteien entstehen lassen, die im Kampf um Wählerstimmen ihre Politik auf inhaltliche Themen und sachliche Ziele ausrichten („policy-pursuit“<sup>12</sup>), aber auch

---

10. Vgl. Schmidt 1982a:14 u. 39, Castles 1982: 2.

11. Vgl. Schmidt 1993a: 374ff./1995b: 581ff./1996a:155ff./2000b: 26ff./2001:13.

12. Vgl. Budge/Keman 1990.

auf ihre Wahl- und Wiederwahlchancen und Überlebensinteressen („office-seeking“<sup>13</sup>). Deshalb unterscheidet sich die Staatstätigkeit von Regierungspartei zu Regierungspartei, wobei vor allem große Unterschiede in den Programmen und materiellen Politikergebnissen zwischen den sozialistisch-sozialdemokratischen, liberalen, christdemokratischen und konservativen Parteien zu erwarten sind.

Staatstätigkeiten sind aber nicht nur Produkte parteipolitisch geprägter Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Sie werden auch von einer Vielzahl von sozialökonomischen, institutionellen, machtpolitischen und kulturellen Bedingungsfaktoren beeinflusst und geprägt: Zu diesen zählen aber eben auch das Wollen und Können der politischen Parteien an der Regierung und der Opposition. In der vergleichend-empirischen Policyforschung ist jedoch das Ausmaß, in dem Unterschiede in den eher kurzfristigen Wahlprogrammen und Wahlplattformen der Parteien sowie Unterschiede in der parteipolitischen Färbung der Regierung auf den Inhalt politischer Entscheidungen und die materiellen Politikergebnisse durchschlagen und in der Um- und Durchsetzungsphase beibehalten werden<sup>14</sup>, nach wie vor strittig.

Vor allem die Forschungsarbeiten von Budge, Hofferbert und Klingemann heben in Gestalt der sog. Mandatstheorie („mandate theory“)<sup>15</sup> diese parteipolitisch-ideologischen Differenzen in den Programmen der Parteien unter der Annahme hervor, daß die politischen Parteien die Aufgabe innehaben, „gesellschaftliche Probleme zu erkennen, Konzepte für die Lösung solcher Probleme zu erarbeiten, in der Bevölkerung für die Unterstützung der Konzepte zu werben und in Parlament und Regierung dafür zu sorgen, daß diese Konzepte in praktische Politik umgesetzt werden.“ (Klingemann 1985: 356)

---

13. Vgl. Budge/Keman 1990.

14. Vgl. Schmidt 1982a/1982b, Castles 1982, Schmidt 1992a: 177/178.

15. Vgl. Klingemann 1985: 356ff., Budge 1987: 15ff., Klingemann 1987: 294ff., Budge/Robertson 1987: 388ff., Klingemann 1989: 99, Hofferbert/Klingemann 1990: 277ff., Budge/Hofferbert 1990, Klingemann/Hofferbert/Budge 1994, Klingemann/Volkens 1997: 517ff. Dieser sog. Mandatstheorie der Parteien- und Staatstätigkeit zufolge kandidieren politische Parteien in Wahlen mit einem bestimmten konkreten Wahlprogramm oder einer konkreten Wahlplattform für die nächste Legislaturperiode. Gewinnen sie die Wahl, betrachten sie den Wahlsieg in der Regel als Erteilung eines Mandats zur Um- und Durchsetzung dieses Programms und richten ihre Regierungspolitik an diesem Auftrag aus. Parteien an der Regierung halten im großen und ganzen ihre Wahlversprechen, so lautet die - durch vergleichend-empirische Untersuchungen gestützte - Hauptaussage der Mandatstheorie, die man laut Schmidt (1995a) als eine moderne Form der Vertragstheorie mit plebiszitären Einsprengeln betrachten kann.



### 3.1.1 Unterschiede in den Wahlprogrammen der Parteien: Do party-programs matter?

Die Parteiendifferenz-Theorie thematisiert also von vornherein das komplexe Ineinandergreifen von Wiederwahlinteresse und parteiprogrammbezogener bzw. wahlplattformbezogener Politik. Sie betont die besondere Bedeutung von Parteienwettbewerb, Parteienprogramm, Wahlversprechungen und Wahlen für die Staatstätigkeit. Man fand anhand vergleichend-empirischer Policy-Analysen heraus, „daß Parteien mit unterschiedlichen Programmen in den politischen Wettbewerb und an die Übernahme von Regierungsämtern gehen, und daß man deshalb und unter Zugrundelegung der Annahme, daß die Akteure kognitive Dissonanz ebenso wie Enttäuschungen auf seiten der eigenen Klientel zu vermeiden suchen, von Regierungsparteien unterschiedlicher Färbung unterschiedlicher Regierungstätigkeit erwarten kann.“

(Schmidt 1995b: 582)

Mit den Ergebnissen seiner empirischen Untersuchungen der programmatischen Profile der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland erhärtet Klingemann (1985, 1989) die These der wahlplattformbezogenen Politikdifferenzen von Parteien und deren Umsetzung in Regierungshandeln. So stellt er sowohl in den Programmbereichen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik als auch der Umweltschutzpolitik deutliche Unterschiede bezüglich der von den Parteien angestrebten Problemlösungen fest<sup>16</sup> und sieht in der „Programmatische der Parteien selbst ein „konstitutives Merkmal politischer Parteien“<sup>17</sup>:

16. Vgl. Klingemann 1985: 356ff., Klingemann 1989: 99ff; Klingemann/Volkens 1997: 517ff.; vgl. auch die Wahlprogrammanalyse von Volkens 1989: 116ff sowie die Untersuchungen der Umweltprogramme der Parteien von Meier 1980, Guggenberger 1981, Schmidt 1982a, v. Beyme 1984, Budge/Robertson/Hearl 1987, Malunat 1987/1994, Schischke 1993 und Scholz 1994.

17. Klingemann unterscheidet drei Arten von Parteiprogrammen nach folgenden Kriterien: 1. nach dem Grad der Konkretisierung der politischen Ziele, 2. nach dem Grad der Handlungsorientierung, 3. nach der Weite ihres Zeithorizontes, 4. nach der Zahl der in ihnen behandelten Politikbereiche, und 5. nach dem Grad ihrer Verbindlichkeit, nämlich das Grundsatzprogramm, das Wahlprogramm und das sich auf einzelne Politikbereiche beziehende Aktionsprogramm. Das Grundsatzprogramm zeichnet sich durch die Darlegung des gesamtpolitischen Leitbildes der Partei, durch eine geringe Handlungsorientierung, durch einen weiten Zeithorizont, die Behandlung einer Vielzahl von Politikbereichen und einen hohen Grad an Verbindlichkeit aus. In den Wahlprogrammen finden sich vorwiegend Stellungnahmen zu konkreten Fragen der Gegenwart, ein hoher Grad an Handlungsorientierung und ein begrenzter Zeitrahmen, in der Regel eine Legislaturperiode. Wahlprogramme sind hinsichtlich der Politikbereiche umfassend angelegt und in der Regel durch Parteitagbeschlüsse legitimiert. Aktionsprogramme beschränken sich auf ausgewählte Politikbereiche, besitzen aber sonst alle Merkmale, die auch Wahlprogramme kennzeichnen (Klingemann 1989: 99/100). Demgegenüber sind sich O.K. Flechtheim und H. Kaack darüber einig, daß Grundsatzprogramme eher eine Funktion der Integration von Mitgliedern und Funktionsträgern besitzen und Wahlprogramme eher das Ziel der Wählerwerbung verfolgen (vgl. Flechtheim 1973; Kaack 1971). Für H. Flohr sind Wahlprogramme und Wahlplattformen für das politische Handeln von politischen Parteien ohne inhaltliche Aussagekraft (vgl. Flohr 1968: 43 und Kunz 1975).

---

„Durch ihre Programmatik gewinnt und sichert eine Partei ihre politische Identität. In den Programmen werden die politischen Ziele herausgestellt und festgeschrieben, die für die Parteimitglieder verbindlich sein sollen, für die eine Partei bei Wahlen um Unterstützung wirbt und die sie, nach dem Erwerb von Regierungsmacht, zu verwirklichen trachtet.“ (Klingemann 1989: 99)

Neuere vergleichend-empirische Untersuchungen über die von den bundesdeutschen Parteien in ihren Programmen angewandten Lösungsstrategien und Instrumente bezüglich der Durchsetzung von Marktmechanismen im Umweltschutz (Zittel 1996) bzw. der „Ökologisierung der Wirtschaft“ (Relke 1997) stellen ebenfalls deutliche Unterschiede in der parteiprogrammbezogenen Politik der Parteien fest. So können laut Relke diese Unterschiede auf „Konflikte in der Zielsetzung und bezüglich des Adressatenkreises einer Partei“ zurückgeführt werden. „Bei der SPD besteht dieser Konflikt zwischen Arbeit und Ökologie. Bei den Unionsparteien besteht er zwischen Wirtschaft und Ökologie“ (Relke 1997: 157).

### **3.1.2 Unterschiede im Regierungshandeln der Parteien: Do parties matter?**

Die Frage „Do parties matter?“ , d.h. ob - und wenn ja, in welchem Ausmaß - Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Couleur ähnliche, identische oder signifikant unterschiedliche Politiken praktizieren<sup>18</sup>, ist eine der zentralen wissenschaftlichen Problemstellungen in der vergleichenden Policy-Forschung bzw. der politikwissenschaftlichen Output-Forschung. Die parteipolitische Hypothese besagt, daß Staatstätigkeiten durch das Regierungs- und Oppositionshandeln politischer Parteien in hohem Ausmaß beeinflußt und geprägt werden.

Unter der Grundannahme, daß sich die Parteien hinsichtlich ihrer langfristigen politisch-ideologischen Grundorientierungen, zumindest aber ihrer mittel- bzw. kurzfristig angelegten programmatischen Politikoptionen und Lösungsangebote unterscheiden, postuliert die „Parties-do-matter“-Hypothese die Erwartung, daß politisch-parlamentarische Kräfteverschiebungen, insbesondere alternierende Regierungsverantwortung, d.h. Machtwechsel, mit politisch-inhaltlichem Richtungswandel in der Staatstätigkeit gleichziehen, daß „die Politik steuerungsfähig und die Gesellschaft wie auch die Wirtschaft steuerbar seien“ (Schmidt 2001b: 10).

Die zentrale demokratietheoretische Implikation dieser Annahme lautet, daß demokratische Wahlen den Wählern eine echte Wahlentscheidung zwischen alternativen Politikmodellen und Problemlösungen für die nachfolgende Gesetzgebungsperiode ermöglichen.

---

18. Vgl. Schmidt 1995b: 587ff.

Neben diesem demokratietheoretischen „Parties-do-matter“-Ansatz, daß Wahlen darüber entscheiden, „wer regieren, die Staatsleitung in Besitz nehmen und damit die Chance erhalten soll, sein politisches Programm zu verwirklichen“ (Oberreuter 1992: 22), wird die Parteidifferenzhypothese auch in empirischen Begründungszusammenhängen artikuliert<sup>19</sup>.

Empirisch gestützt wird die „Parties-do-matter“-These, die einen engen Zusammenhang zwischen den Inhalten und den Ergebnissen der Staatstätigkeit einerseits und der parteipolitischen Färbung von Regierungen bzw. den Wahlplattformen von Regierungsparteien andererseits postuliert, in erster Linie durch vergleichende Politikfeldanalysen, welche den erfahrungswissenschaftlich feststellbaren Wandel in der Regierungspraxis und im Profil der Staatstätigkeit im Zuge von Regierungswechseln herausstellen.

Ähnlich der wirtschaftswissenschaftlichen Lehre, daß die ökonomische Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen das Angebot bestimme und die letztliche Souveränität über die Marktmechanismen bei den Konsumenten liege, vertritt die Parteidifferenztheorie die These, daß die jeweilige Nachfrage der Wählerschaft (bzw. der Wähler der Regierungsparteien) das Tun und Lassen, die Staatstätigkeiten der Regierungsparteien wesentlich beeinflusse und präge (Hibbs 1977, 1987a, 1987b). Der Souverän oder die aus ihm hervorgehende politische Mehrheit bestimmt demnach die Inhalte und Ergebnisse materieller Politiken der von ihm oder ihr gewählten und abwählbaren Regierung.

Die Nachfrage der Wähler nach unterschiedlichen Politikoptionen und Problemlösungsangeboten differiert je nach Schicht- oder Klassen- und Parteizugehörigkeit signifikant, und entsprechend ist die Regierungstätigkeit je nach Schicht-, Klassen- und Parteizugehörigkeit der Regierungsmitglieder unterschiedlich, so die Parteidifferenzthese. Wähler aus sozial schwächeren und einkommensärmeren Schichten favorisierten eine stärker etatistisch-umverteilende und auf Beschäftigung zielende materielle Politik, sozial wohlhabendere, einkommensstärkere Wähler hingegen verlangten von ihrer Regierung eher marktschonende Staatstätigkeiten und Zurückhaltung bei Verteilungs- und Umverteilungspolitiken zu Gunsten der großen Masse der Bevölkerung<sup>20</sup>.

Laut der Parteidifferenzthese unterscheiden sich politische Parteien nach der Sozialstruktur ihrer Wähler- und Mitgliederschaft sowie der Programmatik erkennbar voneinander<sup>21</sup>.

---

19. Vgl. Scholz 1994; nach Schmidt (1995b) steht die Parteidifferenzthese in der Tradition der normativen und der sog. realistischen (nicht-normativen empirischen) Demokratietheorie; vgl. auch Schmidt 2000a.

Somit benennt die „Parties-do-matter“-Hypothese unbestritten wichtige Bestimmungsfaktoren von Staatstätigkeiten in Massendemokratien<sup>22</sup>, darunter die Determinante „parteilpolitische Zusammensetzung der Regierung“. Unterschiede der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen „hinterlassen in der Regel markante Spuren in der Regierungspraxis und deren Ergebnisse“ (Schmidt 2000a: 380). Die Komposition von Regierungen ist somit die zentrale bestimmende Erklärungsvariable für qualitative wie quantitative Differenzen in der Politikproduktion.

Gibt es einen empirisch festgestellten Zusammenhang zwischen dem Inhalt und den Ergebnissen materieller Umweltschutzpolitiken und der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen? Sind Unterschiede in der umweltschutzpolitischen Staatstätigkeit auf Unterschiede in der parteipolitischen Färbung von Regierungen zurückzuführen?

Die Bedeutung politischer Parteien, bzw. der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung für den Politikerfolg im Umweltschutz wurde in den zahlreichen Policy-Studien der internal vergleichenden Umweltpolitikanalyse<sup>23</sup>, die die Frage zu beantworten sucht, unter welchen Bedingungen Umweltpolitik erfolgreich ist, nur selten und am Rande thematisiert.

- 
20. Diese erfahrungswissenschaftlich gewonnenen Erkenntnisse gehen u.a. auf empirische Analysen von Hibbs (1977, 1987a, 1987b, 1991, 1992, 1994) der Links-Rechts-Parteiendifferenz in der Wirtschaftspolitik US-amerikanischer Regierungen unter demokratischen und republikanischen Präsidenten und in westlichen Industrieländern zurück („partisan theory“, Hibbs 1992: 316): Linkparteien zielten mit Erfolg auf Vollbeschäftigung unter Inkaufnahme von Inflation, Rechtsparteien hingegen wählten ebenfalls mit Erfolg Preisstabilität unter Inkaufnahme von Arbeitslosigkeit (Hibbs 1977). Der Parteiendifferenzthese zufolge wurzeln die unterschiedlichen Politikpräferenzen in der Verankerung der Parteien in unterschiedlichen sozialen Milieus mit jeweils charakteristischen Erwartungen gegenüber der Wirtschaftspolitik: die Anhängerschaft der Linksparteien erwarte vorrangig Arbeitsplatzsicherheit, die der Rechtsparteien hingegen vor allem Geldwertstabilität (revidiert durch Hibbs selbst 1991, 1992, 1994 sowie Schmidt 1982a, 1987, 1993b, Scharpf 1987, Busch 1992; vgl. auch Schmidt 1993a, 1995b). Die zweite Variante der Parteiendifferenzthese erörtert den Zusammenhang von Wählerpräferenzen, Programmatik, Regierungspolitik sowie parlamentarischen und außerparlamentarischen Machtressourcen genauer. Ihr zufolge bringt die Regierungstätigkeit von Partei A und die von Partei B nur dann spürbar unterschiedliche Politikergebnisse hervor, wenn A und B jeweils unter folgenden Rahmenbedingungen handeln: 1. ein ideologisch und organisatorisch geeintes Lager der Regierungsparteien, 2. ein Kräfteverhältnis zwischen den gesellschaftlichen Lagern der Regierungs- und der Oppositionsparteien zugunsten der Amtsinhaber, und 3. ein substantieller Vorsprung der Regierungsparteien im Parlament gegenüber der Opposition und mithin Gestaltungsfreiheit in den für die Staatstätigkeit zentralen politischen Entscheidungsarenen (Esping-Andersen 1990, zit. nach Schmidt 1997b: 541/2000a: 380).
21. Beispielsweise nach ihrer Platzierung auf Links-Rechts- oder auf Liberalismus-Konservatismus-Skalen, vgl. v. Beyme 1984, Laver/Hunt 1992, Falter/Klein/Schumann 1994, Klingemann/Hofferbert/Budge 1994.
22. Vgl. z.B. Castles 1982, Hicks/Swank 1992 sowie Schmidt 1980/1982a/1992a, Budge/Keman 1990, Keman 1993.
23. Vgl. Jänicke 1996: 9ff., Kern/Bratzel 1996: 29ff.

Die „Parties-do-matter“-Hypothese hat in der empirischen Umweltpolitikfeldanalyse bislang kaum Spuren hinterlassen, und die bisherigen Untersuchungen lassen den Schluß zu, daß sich die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung auf den umweltschutzpolitischen Erfolg kaum auswirkt. So kommt M. Jänicke zum Ergebnis, daß „parteipolitische Faktoren von eher geringer Bedeutung für umweltschutzpolitische Leistungen sind. Diese hängen überwiegend vom ökologischen Belastungsniveau und seinem Politisierungsgrad, also dem umweltschutzpolitischen Handlungsdruck sowie von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Besonderheiten der politischen Kultur (Politikstil) und der Innovationskapazität des politisch-administrativen Systems ab (Jänicke 1990: 232). Lediglich Müller und Weidner haben in ihren weitgehend historisch-deskriptiv angelegten Studien über die bundesdeutsche Umweltschutzpolitik der sozialliberalen (1969-1982)<sup>24</sup>, bzw. christdemokratisch-liberalen Bundesregierungen (1982-1998)<sup>25</sup> den Einfluß parteipolitischer Determinanten auf die Leistungsbilanz der umweltschutzpolitischen Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland beschrieben.

Strom und Swindle stellen auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung umweltschutzpolitischer Reformen im internationalen Vergleich fest, daß eine starke politisch-inhaltliche Orientierung der Regierungspartei(en) auf ökonomisches Wachstum hin negative Auswirkungen auf die Gesetzgebung im ökologischem Bereich allgemein und auf die regulative Luftreinhaltepolitik im besonderen hat<sup>26</sup>.

Selbst in Jänickes Politikfeldanalysen der Unterschiede der umweltschutzpolitischen Anstrengungen und der Differenzen umweltschutzpolitischer Inhalte und Ergebnisse in den westlichen, industriekapitalistischen Demokratien spielen „Regierungs- und Oppositionsparteien - die Schlüsselvariablen der Parteiendifferenzlehre (...) eine deutlich untergeordnete Rolle, mit einer großen Ausnahme: die Strukturen der Parteienkonkurrenz, insbesondere das Emporkommen einer Grünen Partei und der hiervon ausstrahlende Wettbewerbsdruck auf die nichtökologischen Parteien, sind maßgebliche Bestimmungsfaktoren des Staatshandelns in der Umweltschutzpolitik geworden“ (Schmidt 1997c: 144). Analog zu Jänickes umweltpolitikanalytischen Ergebnissen wurden bislang im Rahmen von vergleichend-empirischen Länderstudien<sup>27</sup> lediglich die Strukturen des Parteiensystems und des Parteienwettbewerbs, vor allem die Existenz

---

24. Vgl. Müller 1984/1989/1995<sup>2</sup>.

25. Vgl. Weidner 1989a/1989b/1989/1990/1991a/1991b/1995/1996.

26. Vgl. Strom/Swindle 1993.

27. Vgl. Enloe 1975, Reich 1983, Jänicke/Mönch 1988: 389ff., Boehmer-Christiansen/Skea 1991, Wey 1982, Jänicke 1990, Frey 1990, Schmidt 1992a: 157ff., Wilhelm 1992, Jänicke/Weidner 1995, Binder 1996 und der Bundesländervergleich von Eisoldt (1990).

Grüner Parteien und deren Einflußnahme auf Politikformulierungen und Politikentscheidungen sowie die Beziehungen zwischen Parteien und Verbänden als Erklärungsfaktoren für die Inhalte und Ergebnisse materieller Umweltpolitiken angewandt.

### 3.2 Die parteipolitische Nullhypothese oder Politikkonvergenzthese<sup>28</sup>

Unterschied oder kein Unterschied - gegenüber der Hypothese der Parteiendifferenz markiert die Hypothese der Parteienkonvergenz den anderen Extrempunkt in der Debatte.

Die Anhänger dieser These vertreten die Auffassung, daß sich kein systematischer Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung einer Regierung und den Inhalten und Ergebnissen der Staatstätigkeiten feststellen läßt, weil entweder sich die Regierungspolitik von sozialdemokratisch-sozialistischen und bürgerlichen Parteien überhaupt nicht oder nur minimal unterscheidet, oder weil die beobachtbaren Unterschiede in den materiellen Politiken nicht auf die unterschiedliche Programmatik der Regierungsparteien und unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, sondern auf andere, einerseits auf politisch-institutionelle Determinanten, andererseits auf sozialökonomische Erklärungsbedingungen staatlichen Handelns zurückzuführen seien.

Dieser Auffassung liegt entweder die „parteipolitische Nullhypothese“ zugrunde, „die verschiedenen Parteien seien nahezu deckungsgleich und stellten fast identische Produkte her“ (Schmidt 1997b: 540): So betont diese These eher das „Wollen“, d.h. die miteinander konkurrierenden Regierungs- und Oppositionsparteien wollen keine drastisch unterschiedlichen politischen Leistungsprofile haben, vor allem aufgrund kurzfristig wahlpolitischer oder langfristig

---

28. Nach Schmidt (1995a) Fachausdruck der Vergleichenden Politikwissenschaft für eine Hypothese, der zufolge im Gegensatz zur Parteiendifferenzhypothese (s.o.) kein systematischer Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung und der Staatstätigkeit besteht. Eine als zutreffend akzeptierte Politikkonvergenzthese spiegelt im Idealfall eine Lage wider, die durch objektiv bestehende Politikkonvergenz oder Politikidentität rivalisierender Parteien hervorgerufen wurde. In der Praxis der Forschung reflektiert die Politikkonvergenzthese jedoch häufig eine Situation, in der die von rivalisierenden Parteien angestrebte Politikdivergenz aufgrund von entgegenstehenden Barrieren nicht realisiert werden konnte, oder eine Lage, in der die Politikdivergenz in den Ergebnissen der Regierungspolitik aufgrund der Gegenwirkung anderer Faktoren nicht oder nicht direkt sichtbar ist; vgl. auch Agnoli/Brückner 1968, Schmidt 1995c: 327ff.; der Begriff „Konvergenz“ meint a.) allgemein die Annäherung unterschiedlicher Objekte, z.B. die umweltbedingte Herausbildung ähnlicher Gestalt und ähnlicher Organe bei unterschiedlichen Lebewesen oder gesellschaftlichen Institutionen, b.) im besonderen ein postulierter Vorgang der Annäherung kapitalistischer und sozialistischer Systeme, der vor allem mit wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Anpassungserfordernissen („Logik des Industrialismus“, Kerr u.a. 1962) der Industriegesellschaft begründet wurde (vgl. Pryor 1968, Galbraith 1968, Ludz 1969, Behr 1979).

strategischer Kalküle. Oder diese Auffassung basiert auf der „Politikkonvergenzthese“, der zufolge die materiellen Regierungspolitiken trotz großer politisch-ideologischer und programmatischer Unterschiede zwischen den einzelnen politischen Parteigruppierungen dadurch konvergierten, daß die Parteien aufgrund rechtlicher oder wirtschaftlicher Machbarkeitsgrenzen keine markant unterschiedliche Regierungspolitik praktizieren können. Diese Politikkonvergenz komme demnach durch das „Nicht-anders-Können“ der Parteien zustande<sup>29</sup>.

Umfangreiche Studien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung führen Unterschiede (oder Gemeinsamkeiten) von Ergebnissen der Regierungstätigkeiten in westlichen Demokratien in erster Linie auf sozialökonomische Einflußgrößen zurück<sup>30</sup>.

Zwar wird damit nicht bestritten, daß politische Parteien unterschiedliche inhaltlich-programmatische Zielsetzungen formulieren sowie unterschiedliche Politikoptionen und Problemlösungsangebote gegenüber ihren Wählerschaften artikulieren. Diese Programme aber seien zum einen nicht handlungsleitend, weil sich in der politischen Regierungspraxis alle Parteien ihre Entscheidungen gleichermaßen an den übergeordneten Systemimperativen und Sachzwängen wirtschaftlicher Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit sowie sozialer Befriedung und sozialem Interessenausgleich auszurichten hätten. Zum anderen ergebe sich aus der weitestgehend gleichförmigen Anpassungsleistung aller Parteien an die wirtschaftlich-technische Modernisierung und Innovation sowie an die Zwangsläufigkeiten sozialstruktureller Entwicklung des Gesamtsystems eine parteiübergreifende Nivellierung und Konvergenz des politischen Wollens, Könnens und Gestaltens.

---

29. Während die erste Variante, die parteipolitische Nullhypothese, der Ökonomischen Theorie der Demokratie (vgl. Downs 1968) zuzuschreiben ist, berufen sich vor allem die Vertreter der sozialökonomischen und politisch-ökonomischen Schule der Staatstätigkeitsforschung (vgl. Ronge/Schmieg 1973, Wilensky 1975) auf die Politikkonvergenzthese.

30. Schmidt umschreibt diesen relevanten Einfluß von sozialökonomischen Determinanten auf die Inhalte und Ergebnisse materieller Politiken mit der „These vom Primat sozialökonomischer Variablen“. Darunter lassen sich sechs theoretische „Hauptströmungen“ (Scholz 1994: 14) ausmachen, die die parteipolitische Nullhypothese stützen: a.) die Konvergenztheorie und die These vom „Ende der Ideologien“ (Bell 1960), b.) die These vom Trend zur „Allerweltpartei“ (Kirchheimer 1965) im Rahmen der Parteienforschung, c.) Determinanten der staatlichen Politik in der neomarxistischen und politikökonomischen Krisen- und Staats Theorie, d.) die These vom Primat sozialökonomischer Strukturen in empirischen Policy-Analysen (Schmidt 1980: 13ff./1982a: 70ff.) sowie e.) die föderalismustheoretische Nullhypothese: die Trennlinie zwischen armen und reichen Ländern als zentrale Erklärung für Politikunterschiede (Schmidt 1980: 18ff., Schuster 1997). Überdies werden diese sozialökonomischen und sozialstrukturellen Einfluß- und Erklärungsvariablen nach neueren Forschungen der Politikfeldanalyse zur „sozio-ökonomischen und politisch-ökonomischen Schule der Policy-Forschung“ (Schmidt 1995b: 577ff., vgl. auch Schmidt 1993a: 372ff./2000b: 23ff)

Wissenschaftliche Studien, die sich den „Politikökonomischen Staatstheorien“, bzw. den vornehmlich aus den Vereinigten Staaten stammenden „Empirischen Policy-Analysen“ zurechnen, bestreiten zwar nicht, daß es gewichtige Unterschiede zwischen der materiellen Politikproduktion einer sozialdemokratischen und einer bürgerlichen Regierung gebe, führen jedoch diese Politikdifferenzen nicht auf die unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, sondern vor allem auf sozialökonomische Determinanten zurück, wie z.B. das sozialökonomische Entwicklungsniveau, die wirtschaftliche Lage und wirtschaftliche Struktur eines Landes, die Beschäftigungs- und Einkommensstruktur der Bevölkerung sowie die verfügbaren natürlichen und Bildungsressourcen. Dieser These<sup>31</sup> zufolge „wird die Politikkonvergenz erzwungen, weil regierende Parteien aufgrund mangelnder Steuerungsfähigkeit oder wegen Grenzen der Steuerbarkeit von Gesellschaft und Wirtschaft keine großen Wahlmöglichkeiten hätten“ (Schmidt 2001b: 10).

Die vergleichend-empirische Analyse der Umweltschutzpolitik der 16 Länder in der vorliegenden Dissertation konzentriert sich zur Erklärung von Unterschieden (oder Gemeinsamkeiten) in den materiellen Umweltpolitiken der Landesregierungen im Sinne der parteipolitische Nullhypothese ausschließlich auf zwei theoretische Ansätze:

- die These vom Trend zur „Allerweltpartei“ (Kirchheimer 1965) und
- die These von den eng begrenzten Handlungsspielräumen der Länderregierungen durch die politische Zentralisierungstendenzen und die Politikverflechtung (Scharpf u.a. 1976) im bundesstaatlichen Beziehungsgeflecht<sup>32</sup>.

### 3.2.1 Die These vom Trend zur „Allerweltpartei“<sup>33</sup>

Einer parteientheoretischen Debatte, die sich seit den frühen 1960er Jahren entlang der Frage strukturiert, inwieweit sich die politisch-ideologischen Orientierungen, die inhaltlich-programmatischen Positionen und die sozialstrukturellen Verankerungen politischer Parteien im Zuge

---

31. Vgl. Kerr 1960, Galbraith 1967, Ronge/Schmiege 1973, Wilensky 1975, Dye 1975, Hofferbert 1975, Albers 1971, Offe 1980, Schmidt 1980/1982a.

32. Während die „Allerweltparteien“-These laut Schmidt der „globalen Hypothese vom „Primat sozialökonomischer Variablen bei der Erklärung differentieller staatlicher Politiken“(s.o.) zuzurechnen ist, gehört die These der eingegrenzten Gestaltungsspielräume der Länder zum „globalen These vom Primat politischer Variablen“ bei der Erklärung von differentiellen Policies“ (Schmidt 1982a: 70).

33. Vgl. Kirchheimer 1965, Mintzel 1984, Schmidt 1985/1989a: 173ff., Wolinetz 1991.



der sozialökonomischen Strukturwandlungen, der Entschärfung der gesellschaftlichen Konfliktlinien („Cleavages“) (Kapital versus Arbeit, Stadt versus Land, Kirche versus Staat, Zentrum versus Peripherie, Lipset/Rokkan 1967; vgl. auch Pappi 1983) und der politischen Umbrüche des 20. Jahrhunderts, einander angenähert haben, entstammen die Thesen vom „Ende der Ideologien“ (Bell 1961) sowie von den „Allerweltparteien“ und dem „Verfall der (parlamentarischen) Opposition“ (Kirchheimer 1965), die wiederum mit der Konvergenztheorie<sup>34</sup> eng verwandt sind. Diese These vom Trend zur „Allerweltpartei“ konstatiert einen Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in dessen Verlauf der vormals vorherrschende Parteytypus der „Weltanschauungspartei“ (Weber 1921) durch denjenigen der „Allerwelts-“, bzw. „Volkspartei“ (Kaste/Raschke 1977; Mintzel 1984) ersetzt worden sei, und besagt, „daß sich die vormals scharf voneinander unterscheidbaren Parteien sehr stark angenähert haben und daß sie sich entsprechend dann auch in der Politik, die sie aus Regierungspositionen heraus betreiben, nur noch marginal voneinander unterscheiden“ (Schmidt 1982a: 71). Im Fall des bundesdeutschen Parteien- und Regierungssystems seien die auf weitestgehend homogenen sozialmoralische Milieus fixierten „Integrationsparteien“ (Neumann 1974) der Weimarer Republik durch „catch-all-parties“ abgelöst worden, welche anstelle einer „tiefen ideologischen Durchdringung (...) eine weitere Ausstrahlung und einen rascheren Wahlerfolg“ (Kirchheimer 1965: 27) anstrebten. Das Augenmerk der Allerweltparteien ist zunehmend auf die Wählerschaft gerichtet, statt die Massen geistig und moralisch einzugliedern<sup>35</sup>. Diesen politischen Parteien - SPD, CDU/CSU und FDP - denen infolge einer nach 1949 einsetzenden „Konzentrationsbewegung“ (Jesse 1992: 76) des bundesdeutschen Parteiensystems der Einzug in den Deutschen Bundestag über zwei Jahrzehnte (1961-1983) hinweg ausschließlich vorbehalten blieb, wird im Rahmen der „Allerweltparteien-These“ zugeschrieben, den Erfordernissen der in zunehmender Entpolarisierung begriffenen gesellschaftlichen Konfliktstrukturen durch die Eindäm-

---

34. In der Konvergenztheorie wurde argumentiert, daß Gesellschaften auf einer fortgeschrittenen Stufe der Industrialisierung den gleichen ökonomischen und technologischen Imperativen unterlägen - unabhängig davon, ob es sich um kapitalistische oder sozialistische Länder handele. Alle entwickelten Industriegesellschaften unterlägen demnach dem Zwang zur staatlichen Intervention in die wirtschaftlichen Marktprozessen, dem Zwang, auf der Mikroebene den großen, gesellschaftlichen Organisationen und namentlich den Betrieben ein hohes Maß an Autonomie zu gewähren und dem Zwang einer staatlich zu organisierenden Bildungs-, Sozial- und Technologiepolitik. Dieser Theorie zufolge wird der Kurs der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung vorrangig durch ökonomische und technologische Antriebskräfte bestimmt. Soziale und im engeren Sinn politische Einflußvariablen, wie der Parteienwettbewerb, die Parteienprogrammatik, die Wahlversprechungen, Wahlen und die parteipolitische Färbung der Regierung, sind von diesen Antriebskräften abhängige Größen, und somit nur von zweit- oder drittrangiger Bedeutung als Determinanten der staatlichen Politik (vgl. Schmidt 1982a: 70/71).

35. Vgl. Schmidt 1989a: 173, Wiesendahl 1992.

mung politisch-ideologischer Positionen („Entideologisierung“, Forsthoff 1960) und eine (fast unbegrenzte) Öffnung für neue Wählerschichten („Öffnung zur Mitte“) gerecht zu werden. Auf der Grundlage derart entschärfter gesellschaftlicher Konflikt- und Interessenlagen sei es für die prinzipiell machterwerbs- und machterhaltsorientierten politischen Parteien kontraproduktiv geworden, sich politisch-ideologisch und sozialstrukturell auf traditionelle Kernwählerschaften zu fixieren. Vielmehr leisteten sie der Entschärfung gesellschaftlicher Konfliktlinien gleichsam Folge und Vorschub, indem sie entideologisierte inhaltlich-programmatische Zielvorstellungen sowie Politikangebote entwickelten, welche potentiell alle Bevölkerungsschichten ansprechen. „In der Diagnose des Ergebnisses treffen sich (...) die unterschiedlichsten politischen Positionen“ (Schmidt 1980: 72). Der konservative Staatsrechtler E. Forsthoff bezeichnete die Differenz zwischen den miteinander konkurrierenden bundesdeutschen Parteien als „Positionsvariante innerhalb des Gesamtsystems“ (Forsthoff, 1976: 190), der Soziologe S. M. Lipset konstatierte eine „post-politics“-Phase (Lipset 1969: 92) mit geringen politisch-programmatischen Unterschieden zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien, während linke Parteien- und Parlamentarismuskritiker wie W. D. Narr und J. Agnoli die Meinung vertraten, daß es sich bei den konkurrierenden Volksparteien der Bundesrepublik Deutschland nur noch um die „plurale Fassung einer Einheitspartei in der Methode des Herrschens, einheitlich als Träger der staatlichen Herrschaft gegenüber der Bevölkerung, einheitlich vor allem in der Funktion, die die Volksparteien innerhalb der westlichen Gesellschaft übernehmen“ (Agnoli 1974: 40) handelte, und daß sich die Bundesrepublik Deutschland damit „auf dem Weg zum Einparteienstaat“ (Narr 1977) befinde<sup>36</sup>. Demokratische Wahlen kommen in dieser These vom Trend zur „Allerweltpartei“ tendenziell einer Farce gleich, da die Wähler gehalten sind, ihre politische Nachfrageentscheidung zwischen inhaltlich-programmatisch weitestgehend indifferenten Politikangeboten zu treffen. Die Wahlentscheidung könne zwar parteipolitische Regierungskonstellationen verschieben, an den Inhalten und Ergebnissen materieller Politiken ändere sich kaum Wesentliches, d.h. spürbare Auswirkungen der unterschiedlichen parteipolitischen Macht- und Kräfteverhältnisse auf die Politikproduktion werden in dieser These bestritten.

Zahlreiche Kritiker der „Allerweltparteien“-These konstatieren, daß sich die politischen Parteien phasen- und bereichsweise zwar politisch-ideologisch angenähert<sup>37</sup> haben, jedoch nicht im Sinne von Kirchheimers „catch-all-parties“: Das inhaltlich-programmatische, sozialstrukturelle sowie praktisch-politische Profil der politischen Parteien in den westlichen Industriesta-

---

36. Vgl. auch Offe 1980, Sontheimer 1984.

ten stimmt im wesentlichen nicht mit dem Typus der Allerweltpartei überein<sup>38</sup>, d.h. die politischen Parteien unterscheiden sich erheblich voneinander, bezüglich ihrer Programme<sup>39</sup>, ihrer Mitgliederstruktur und Wählerbasis<sup>40</sup>, bezüglich den Inhalten ihrer praktischen Politik und ihrer Regierungstätigkeit<sup>41</sup> sowie im Urteil der Wählerschaft<sup>42</sup>.

Durch M.G.Schmidts international vergleichend angelegten und empirischen Parteien- und Policy-Analysen wird Kirchheimers These vom Trend zu „Allerweltparteien“ und des „Verfalls der Opposition“ erheblich relativiert: „Zwar gibt es Annäherungsprozesse zwischen den größeren Parteien, jedoch blieb die Annäherung auf halbem Wege stecken“<sup>43</sup> (Schmidt 1985: 392).

Die Diskussion läßt erkennen, daß die Kritiker der Thesen vom „Ende der Ideologien“, bzw. vom Trend zur „Allerweltpartei“ der Parteiendifferenzthese (s.o.) beipflichten:

„Die Regierungspolitik der verschiedenen westeuropäischen Parteien unterscheidet sich in wichtigen Bereichen so deutlich, daß man hier nicht guten Gewissens von identischen Gütern in unterschiedlicher Verpackung sprechen kann. Zwar ist der zur freien Verfügung stehende Handlungsspielraum tatsächlich eingeengt, dennoch bleibt der Spielraum immer noch groß (...) Nicht wenige Studien haben eine große Übereinstimmung zwischen den Inhalten der Regierungspolitik und der sozialen Basis der Regierungsparteien nachgewiesen. Die ideologische Erblast der Parteien und ihre soziale Basis in der Wählerschaft haben sich demnach meistens als gewichtiger erwiesen, als die Allerweltparteien-These behauptet.“ (Schmidt 1985: 388)<sup>44</sup>

In den 1980er und 1990er Jahren zeigten Indizien wie zunehmende Professionalität der Führungen, zunehmende Autonomie der Parlamentsfraktionen und größere Beweglichkeit der Wähler auf die Herausbildung „professionalisierter Wählerparteien“ (v. Beyme 2000: 191ff.).

- 
37. Laut Schmidt „verschob die ideologische Annäherung zwischen den größeren Parteien (die bisweilen durch Re-Ideologisierungstendenzen unterbrochen wurde) die Achse, um die herum sich das parteipolitische Tagwerk dreht, generell nach links. Man kann diesen Befund pointiert auch so formulieren: der „Verbürgerlichung der sozialdemokratischen Parteien“ korrespondiert die „Sozialdemokratisierung“ der meisten größten bürgerlichen Parteien“ (Schmidt 1985: 382); vgl. auch Schmidt 1989a: 178ff., Lipset 1964, Dahrendorf 1979, Haungs/Jesse 1987.
  38. Vgl. Wolinetz 1979/1991, Mintzel 1984, Schmidt 1985/1989a: 173ff., v. Beyme 2000: 94, v. Alemann 2000: 108ff.
  39. Vgl. Schmidt 1982a, v. Beyme 1984, Budge/Robertson/Hearl 1987, Klingemann 1989: 99ff., Volkens 1989: 116ff., Hofferbert/Klingemann 1990, Klingemann/Volkens 1997: 517ff.
  40. Vgl. Veen/Gluchowski 1983, Mintzel 1984, Pappi/Mnich 1988, Schmollinger/Stöß 1989, Schmidt 1989a: 173ff., Wiesendahl 1992.
  41. Vgl. Schmidt 1980/1982a/1982b/1992/1995d/1996a/2000b/2001, v. Beyme 1981/1984, Jädicke/Wollmann 1983, Rose 1984, Grüner/Jädicke/Ruhland 1988, Klingemann 1989, Schmöllinger/Stöß 1989, Lösche/Walter 1992, Wiesendahl 1980, 1992, Schuster 1997, Stern 2000.
  42. Vgl. Klingemann 1983, v. Beyme 1984, Hartmann 1984, Pappi 1989, Wiesendahl 1992.

### 3.2.2 Die These von den eng begrenzten Handlungsspielräumen der Länderregierungen durch die politische Zentralisierungstendenzen und die Politikverflechtung im bundesstaatlichen Beziehungsgeflecht

Da im Zentrum der vorliegenden Politikfelduntersuchung die Staatstätigkeit der 16 Bundesländer im Bereich des Umweltschutzes steht, ist es - im Vorfeld der empirischen Analyse der von SPD- und CDU-Regierungen produzierten materiellen Politiken - unverzichtbar zu fragen, unter welchen institutionellen Rahmenbedingungen<sup>45</sup> die politischen Parteien in den Ländern regieren. Nur dadurch lassen sich die „maximal mögliche Erklärungskraft des in erster Linie interessierenden Erklärungsfaktors - die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen - bestimmen“ (Schmidt 1980: 24) und unrealistische Erwartungen an die Parteienherrschaftstheorie in diesem Zusammenhang vermeiden.

---

43. Schmidt sieht den „Schlüssel zur Erklärung“, warum der „Trend zur Allerweltpartei auf der Hälfte der Wegstrecke gestoppt“ wurde, im „Beharrungsvermögen traditioneller sozialer Konfliktlinien und in den Rückwirkungen der Politik der Regierungsparteien auf die gesellschaftlichen Konfliktlinien“ (Schmidt, 1989a: 174/175). So fallen, laut Schmidt, „Phasen der Re-Ideologisierung im Parteienwettbewerb durch die Maschen der Theorie“ (Schmidt 1985: 382) Kirchheimers: denn wenn die ideologisch-programmatische und sozialstrukturelle Angleichung der Parteien auf einer Entschärfung der gesellschaftlichen Konfliktstrukturen beruht, dann ist auch nach einer erneuten Verschärfung der gesellschaftlichen Konfliktpotentiale infolge wirtschaftlich-technischer Modernisierung und infolge der Herausbildung „neuer Spannungslinien“ (Alber 1985) wiederum mit einer politischer Re-Ideologisierung des Parteiensystems zu rechnen, die in der Bundesrepublik Deutschland vor allem Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahren durch die Konfliktlagen zwischen den „etablierten“, traditionellen Parteien und den grün-ökologischen Protest- und Reformparteien, zwischen der „alten“ und der „neuen“ Politik, dann auch tatsächlich eintrat; vgl. auch Mettke (Hg.) 1982; Müller-Rommel (Hg.) 1989/1992/1998, Poguntke 1992, Veen/Hoffmann 1992, Raschke 1989: 199ff./1991/1993/2001, Delwaide 1993: 243ff., Hrbek 1994<sup>2</sup>: 2211ff., O'Neill 1997, Müller-Rommel/Poguntke (Hg.) 2001.

44. Vgl. auch Schmidt 1989a: 173ff.

45. Nach Scharpf (1988) werden institutionelle Bedingungen definiert als interpersonale, formelle oder informelle Regeln und Normen, die historisch-kulturell kontingent und variabel sind und nur begrenzt zur Disposition zweckrationalen Handelns stehen. Mit der Frage nach den institutionellen Rahmenbedingungen wird die Lehre von der Prägung der Inhalte und Ergebnisse von Staatstätigkeiten durch (regierende) politische Parteien erweitert in Form des Einflusses spezifischer institutioneller Bedingungen und die daraus resultierenden Handlungsspielräume für das Tun und Lassen von Parteien und Regierungen; der grundlegenden These politisch-institutioneller Theorien der Politikformulierung zufolge besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Organisation und den Spielregeln des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses einerseits und dem Handlungsspielraum, den Wahlmöglichkeiten und dem strategischen Handeln individueller oder kollektiver Entscheidungsakteure sowie den Inhalten und Ergebnissen der Staatstätigkeit andererseits (Schmidt 1993a : 378/379/1995b: 583).

Zahlreiche international und historisch vergleichende Policy-Studien messen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland eine starke Stellung<sup>46</sup> im politischen System des deutschen „Parteienbundesstaates“ (v. Beyme 1999<sup>9</sup>: 373) bei. Der Umfang der Gestaltungsspielräume, über die die Länder verfügen, unterscheidet sich je nach Politikbereich<sup>47</sup>.

Regierungspraxis und Staatstätigkeit der Regierungen der 16 Länder unterliegen im föderativ organisierten Parteienstaat der Bundesrepublik Deutschland drei institutionellen und normativen Rahmenbedingungen der gegebenen Polity-Strukturen:

- a) Die Länderregierungen sind Teil eines liberaldemokratischen und marktkapitalistischen Gesellschaftssystems, das den Bundesländern eng begrenzte Handlungsspielräume zuweist.
- b) Die am häufigsten in den Ländern zu beobachtende parlamentarische Regierungsform ist die der Koalitionsregierung, die „in aller Regel zu einem Trend der Mitte führt, weil die größeren Koalitionspartner ihre extremeren Positionen nicht oder nur abgeschwächt durchsetzen können“ (Schmidt 1980: 24); d.h. ein zum Regieren benötigter Koalitionspartner stellt ein Regulativ dar, der das Ausmaß der politischen Initiativen und des politischen Reformwillens einer gewählten Landesregierung zu reglementieren und somit deren eigentlichen Handlungskorridor zu bestimmen sucht.
- c) Die praktisch-politischen Gestaltungsspielräume der 16 Länder sind durch die politische Zentralisierung sowie die sog. Politikverflechtung (Scharpf u.a. 1976) im bundesstaatlichen Beziehungsgeflechts des „kooperativen Föderalismus“ (Kunze 1968) eingeengt<sup>48</sup>.

### **3.2.2.1 Die Bund-Länder-Beziehungen im deutschen Föderalstaat: Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus**

Mit der Feststellung, daß die 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland kaum über eigene politische Gestaltungsspielräume verfügten, daß sie vielmehr im Rahmen der gegebenen „formalpolitischen“ ( F.W. Scharpf) Entscheidungsstrukturen durch zentralstaatliche Vorgaben der

---

46. Vgl. Schmidt 1980: 24ff./1982a: 59ff.

47. Schmidt (1979/1980) konstatiert für die Politikbereiche „Bildungspolitik“, „Politik der Inneren Sicherheit“ und „Politik der Beschäftigung im öffentlichen Dienst“ den höchsten Grad an relativer Gestaltungsautonomie der Länder; Schuster (1997) stellt dies für die Frauen- und Gleichberechtigungspolitik, Stern (2000) für die Bildungs- und Hochschulpolitik fest.

Willensbildung und Entscheidungsfindung, durch verfassungsrechtliche Vorschriften und durch die strukturelle Verflechtung mit dem Bund und den Kommunen derart stark von außen beeinflußt und gesteuert seien, daß kaum Spielraum für das Regierungshandeln von Parteien mit unterschiedlichen programmatischen Positionen und unterschiedlichen Inhalten von Staatstätigkeit vorhanden sei, wird in der fachwissenschaftlichen Diskussion der politischen Institutionenkunde, der Föderalismusforschung<sup>49</sup> und der vergleichend-empirischen Policy-Analyse der zunehmende Prozeß der „Unitarisierung“, bzw. „politischen Zentralisierung“, d.h. der dominante Trend in der Entwicklung des deutschen Föderalismus hin zum „unitarischen Bundesstaat“ (K. Hesse 1962) kritisch bewertet<sup>50</sup>, der bereits als ein „verkappter Einheitsstaat“ (H. Abromeit 1992), ja als „verkorkster Bundesstaat“ (Lhotta 1993: 126/128) bezeichnet wurde.

Auch wenn dabei kritisiert wird, daß Unitarisierung, Kompetenzakkumulation beim Bund sowie Kooperation der föderalen Entscheidungsebenen die ursprünglich strikte Trennung der Kompetenzsphären zwischen Zentral- und Gliedstaaten, zwischen Bund und Ländern verwischt und die föderative Ausrichtung zuungunsten der Bundesländer ausgehöhlt hätten<sup>51</sup>, darf nicht übersehen werden, daß ein Großteil dieser unitarisch-kooperativen Entwicklung<sup>52</sup> bereits im Grundgesetz angelegt ist und daß im deutschen Bundesstaat eine unitarische Tradition vorherrscht.

---

48. Die Diskussion über die institutionellen Rahmenbedingungen und die aus ihnen resultierenden Spielräume des Regierungshandelns politischer Parteien in den 16 Ländern basiert im allgemeinen auf der Theorie der politisch-institutionellen Bedingungen staatlichen Handelns, der zufolge Inhalte und zeitliche Plazierungen von Staatstätigkeiten in erheblichem Maß durch die institutionellen Rahmenbedingungen des politischen Prozesses der Willensbildung und der Entscheidungsfindung in Politik und Ökonomie geprägt sind (vgl. v.a. Schmidt 1993a : 378ff./1995b: 582ff.), sowie im besonderen auf den politisch-institutionalistischen Ansatz von Fritz W. Scharpf (zuerst 1973, zuletzt 2001). Mit diesem Ansatz erörterte Scharpf vor allem entscheidungsstrukturelle Schranken für staatliches Handeln und für Kurswechsel in der Staatstätigkeit und vertrat in der Diskussion über Chancen und Grenzen Politischer Planung die These, daß eine „aktive“ Politik - im Sinne einer Reformpolitik, die im Gegensatz zur „passiven“ Politik innovationsfähig ist, Umverteilen planen und durchsetzen kann und über längere Zeiträume zu planen vermag - an vier Barrieren sich bis zur Unkenntlichkeit abreiben könne: 1.) an formell-ökonomischen Schranken (z.B. der rechtlichen Festschreibung einer bestimmten Wirtschaftsordnung), 2.) an formell-politischen Barrieren (z.B. verfassungsrechtlichen Begrenzungen des Regierungshandelns), 3.) an materiell-ökonomischen Restriktionen (z.B. der Droh- und Desorganisationsmacht des privaten Kapitals) und 4.) an materiell-politischen Hindernissen (die z.B. durch den Zwang zu kurzfristig erfolgreichem Handeln gesetzt werden, das von demokratischen Wahlen ausgeht, sowie durch Kompromißbildungszwänge, die in Bund-Länder-Beziehungen und Koalitionsregierungen angelegt sind (zit. nach Schmidt 1993a: 379/1995b: 584).

49. Vgl. Benz 1999: 135ff., Ritter 1999: 343ff., Wachendorfer-Schmidt 2000: 113ff., Schmidt 2000c, Sturm 2001.

50. Vgl. Helms 1999: 150f.; vgl. auch Schultze 1999: 173ff., Ritter 1999: 346f.

51. Vgl. Grimm 1977, Klatt 1982, Ossenbühl 1989, Scharpf 1991.

Dieser unitarisch-kooperative Bundesstaat ist vor allem an einer von Anfang an vorhandenen umfangreichen Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung (Rechtssetzung) zu erkennen. Daneben stellen die Übertragung der Ausführung der Bundesgesetze (Rechtsdurchsetzung) und der übrigen Staatsverwaltung auf die Länder sowie die Mitwirkung der Länder an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundes - und zwar entsprechend der „etatistisch-gouvernementalistischen Tradition“ (Kilper/Lhotta 1996: 99) - in Gestalt einer institutionellen Vertretung der Landesregierung beim Bund, dem Bundesrat, zwei weitere wesentliche Strukturmerkmale des unitarisch-kooperativen Föderalismus dar.

Das bundesstaatliche Prinzip selbst ist im Grundgesetz u.a. durch die Verfassungsnorm der „Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern“ ausgeformt. Im Rahmen der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen von Bund und Ländern für Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung und im finanziellen Bereich kommt es zur folgenden funktionalen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern durch das Grundgesetz:

Entsprechend der Grundsatzregelung des Art. 30 GG haben die Länder auf dem Gebiet der Gesetzgebung, das Recht, legislativ zu werden, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG). Solche Befugnisse stehen dem Bund zum Teil „ausschließlich“<sup>53</sup> (Art. 71 GG i.V.m. Art. 73 GG), zum Teil „konkurrierend“<sup>54</sup> (Art. 72 GG i.V.m. Art. 74 GG) oder in Form der „Rahmengesetzgebung“<sup>55</sup> (Art. 75 GG) zu.

Die Länder selbst haben die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für alle Materien, die dem Bund als Zentralstaat verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich zugewiesen worden sind (Art. 70 Abs. 1 GG). Schweigt das Grundgesetz über die zu regelnden Bereiche, sind die Gliedstaaten allein für die Gesetzgebung zuständig. Dabei ist den Ländern im Bereich der

52. Schon bald nach Verabschiedung des GG entwickelte sich die bundesstaatliche Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung in zwei Richtungen: Einerseits bildeten sich enge Formen der Kooperation und Kompetenzverschränkung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten sowie Gliedstaaten untereinander aus. Andererseits zeichnete sich eine - ursprünglich nicht vorgesehene - Unitarisierung im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen zugunsten des Bundes ab (vgl. Kropp 1999: 248). In der Fachliteratur werden diese engen Formen der Kooperation und Kompetenzverschränkung zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander auch als „Kooperativer Föderalismus“ (Kunze 1968) oder „Verbundföderalismus“ (Abromeit 1993) bezeichnet; vgl. auch Benz 1989: 181ff.

53. Nach Art. 71 GG i.V.m. Art. 73 GG ist die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes definiert als der Bereich der Gesetzgebung, in dem die Länder die Befugnisse zur Gesetzgebung nur haben, „wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden“ (Art. 71 GG). Die ausschließliche Gesetzgebung betrifft vor allem die Angelegenheiten des öffentlichen Lebens, in denen eine bundeseinheitliche Regelung sichergestellt werden soll. Zu den wichtigsten Politikfeldern der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes zählen nach dem Katalog des Art. 73 GG vor allem die auswärtigen Angelegenheiten, die Verteidigungspolitik, die Staatsangehörigkeit im Bunde, die Währungspolitik, der Warenverkehr, die Bundeseisenbahnen und der Luftverkehr, der Grenzschutz und der Verfassungsschutz sowie das Post- und Fernmeldewesen (Schmidt 1995a: 82).

Gesetzgebung nur noch in begrenztem Maße ausschließliche Kompetenzen verblieben. Am wichtigsten ist hier die sog. Kulturhoheit der Länder, die das Schul- und Hochschulwesen, die Förderung von Kunst und Wissenschaft sowie die gesetzliche Regelung für Presse, Funk und Fernsehen umfaßt. In ausschließlicher Landeszuständigkeit befinden sich weiterhin das Polizeirecht, das Baurecht, das Wasserrecht sowie die Gemeinde- und Kreisordnungen (Bullinger 1970).

Die „Qualität“ des deutschen Föderalismus wurde oft weniger an der Autonomie der Gliedstaaten, sondern an dem in Art. 72,3 GG und Art. 106,3 GG festgeschriebenen wohlfahrtsstaatlichen Prinzip der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ gemessen (Hesse/Renzsch 1991: 29). Ursprünglich ging das Grundgesetz nicht von einem automatischen Übergewicht des Bundes im Bereich der Gesetzgebung aus, sondern von einer Aufteilung substantieller Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, einer strikten „Kompetenztrennung (Gerlach 1999: 114). Das aus dem Sozialstaatspostulat hervorgehende Bedürfnis nach „Einheitlichkeit“ und die Notwendigkeit, die enormen Kriegsfolgelasten zu beseitigen, führten jedoch alsbald dazu, daß der Bund im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung nahezu alle Kompetenzen an sich zu ziehen vermochte. Da auch die Bedingungen für die Wahrnehmung der Bundesgesetzgebung weit gefaßt sind, d.h. die Bedürfnis-Kriterien der Wirksamkeit, Beeinträchtigung und Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse für eine bundesgesetzliche Regelung früher und erst recht jetzt unter der Herausforderung der Vereinigung der beiden deutschen Staaten zumeist erfüllt sind, wird somit dem gesetzgeberischen Akteur auf der Bundesebene ein weiter Gestal-

54. Dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland zufolge haben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Gesetzgebungsbefugnis, „solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht“ (Art.72 I GG). Dabei ist das Gesetzgebungsrecht des Bundes an bestimmte Voraussetzungen gebunden, vor allem an ein „Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung“. Die sog. Bedürfnisklausel nach Art. 72 II GG wurde in der Verfassungsänderung vom September 1994 auf Drängen der Länder enger als zuvor definiert. Ihr zufolge hat der Bund nun nur die konkurrierende Gesetzgebung, „wenn und insoweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht“ (Art.72 II GG). Macht der Bund von seiner Befugnis zur konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch, erlischt insoweit die Gesetzgebungsbefugnis der Länder (Schmidt 1995a: 502/503). Die Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung sind in den Art. 74 und 74a sowie 105 I und II GG aufgezählt, darunter Bürgerliches und Strafrecht, Justizwesen, Besoldungsrecht, Wirtschaft, Arbeitsrecht, Soziales, Verkehr, Umweltschutz, Gesundheit u.a.
55. Gemäß Art. 75 GG hat der Bund unter bestimmten, in Art. 72 GG (s.o.) näher beschriebenen Voraussetzungen das Recht zur Erlassung von Rahmenvorschriften. Zu den Voraussetzungen der Rahmengesetzgebung des Bundes gehört vor allem ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung gemäß der sog. Bedürfnisklausel in Art. 72 II GG. Die Rahmengesetzgebung darf lediglich in Einzelfällen in Einzelheiten gehende und unmittelbar geltende Regelungen enthalten. Solange der Bund keine Regelungen im Bereich der Rahmengesetzgebung getroffen hat, sind die Länder für die Gesetzgebung zuständig (Schmidt 1995a: 791). Die Rahmengesetzgebung umfaßt u.a. die Bereiche Rechtsverhältnisse des öffentlichen Dienstes, Hochschulwesen, Presse, Raumordnung, Melde- und Ausweiswesen.



tungsspielraum eingeräumt. Angesichts des Wirtschafts- und Finanzkraftgefälles innerhalb des vereinten Deutschlands, vor allem zwischen den elf „alten“ westdeutschen und den fünf „neuen“ ostdeutschen Bundesländern „können die Bundespolitiker mit dem Verweis auf die nötige Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse stets eine bundesgesetzliche Regelung rechtfertigen“ (Pilz/Ortwein 1992: 43). Auf diese Weise ist die konkurrierende Gesetzgebung ganz überwiegend Bundessache geworden mit dem Ergebnis, daß die gesetzgeberische Kompetenz der Länder außerhalb der Rahmengesetzgebung sowie der ausschließlichen Ländergesetzgebung so gut wie völlig ausgeschaltet wurde.

Neben der kooperativ angelegten Verteilung der Befugnisse zur Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern als ein Wesensmerkmal des deutschen „Verbundföderalismus“ (Abromeit 1993: 136) bilden die bundesstaatliche Finanzverfassung als der „Kern der föderativen Kompetenzverteilung“ (Kropp 1999<sup>2</sup>: 249), die Übertragung des Vollzugs der Bundesgesetze und der übrigen Staatsverwaltung<sup>56</sup> auf die Länder „als wichtigste Erscheinung deutscher Länder-Staatlichkeit“ (Kilper/Lhotta 1996: 102) sowie die Beteiligung der Länderregierungen an der Gesetzgebung des Bundes über den Bundesrat weitere wesentliche Merkmale des „kooperativen Bundesstaats“.

So entwickelte sich der bundesdeutsche Föderalismus zu einem hoch verflochtenen Entscheidungssystem, das auf einer „antagonistischen Kooperation“ (Scharpf 1989: 22), bzw. „konsensorientierten Konkurrenz“ (Thaysen 1985: 16) beruht: Zwar benennt das Grundgesetz Entscheidungs- und Vollzugskompetenzen, die entweder dem Bund oder den Ländern zugeschrieben werden, in der politischen Praxis überschneiden sich jedoch die Zuständigkeitssphären der verschiedenen staatlichen Ebenen. Dieser Effekt der „Kompetenzverflechtung“ (Gerlach 1999: 114) wird durch die vom Grundgesetz vorgenommene funktionale Verschränkung von Zentral- und Gliedstaaten (in Gestalt der Finanzverfassung, des Verwaltungsfödera-

56. Der ausgeprägten Tendenz zur Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen auf der Entscheidungsebene des Zentralstaates (Unitarisierung) steht eine relativ starke Dezentralisierung auf dem Gebiet der Verwaltung auf der Entscheidungsebene der Gliedstaaten gegenüber. In der Fachliteratur wird auch diesbezüglich vom „Verwaltungsföderalismus“ (Kropp 1999<sup>2</sup>: 250) gesprochen. Zwar sind grundsätzlich die Länder für die Verwaltung zuständig (Art. 83 GG) und haben damit ein sog. Verwaltungsübergewicht (Kilper/Lhotta 1996: 102) gegenüber dem faktischen Gesetzesmonopol des Bundes inne; doch auch hier zeigen sich Unitarisierungstendenzen: da der Bund seine Möglichkeiten, auf den Vollzug seiner Gesetze in den Bundesländern einzuwirken, zu erweitern suchte, indem er den Geltungsbereich der Bundesauftragsverwaltung mit erheblichen Eingriffsrechten in die Ländervollzugskompetenzen ausdehnte, wurde das Verwaltungsmonopol der Länder auch hier unterwandert (vgl. auch Blümel 1990, Vogel 1994). Nicht zu vergessen ist die Beteiligung des Bundes bei der Erfüllung von Staatsaufgaben der Länder bei den „Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und der Länder“ (Art. 91a GG: Hochschulausbau, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) sowie die Einflußnahme über Investitionshilfen mit dem Ergebnis einer weiteren unitarischen Überlagerung des verbliebenen Verwaltungsreservats der Länder.

lismus und des Bundesrates) noch intensiviert, so daß eine Problemlösung und Aufgabenbewältigung oft nur durch das Zusammenwirken aller Entscheidungs- und Verwaltungsebenen möglich wird.

Fritz W. Scharpf beschrieb diese charakteristischen politisch-administrativen Entscheidungsstrukturen des unitarisch-kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik mit dem bahnbrechenden Begriff der „Politikverflechtung“<sup>57</sup> (Scharpf/Reisert/Schnabel 1976: S. 19):

„Von anderen Bundesstaaten unterscheidet sich der deutsche Föderalismus dadurch, daß die Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nur zum kleineren Teil nach Aufgabenbereichen verteilt sind. Gewiß gibt es auch bei uns eine Reihe ausschließlicher Aufgaben des Bundes, der Länder und der kommunalen Selbstverwaltung, aber ihre praktische Bedeutung tritt hinter der einer funktionalen Differenzierung nach Kompetenzarten weit zurück. Für den überwiegenden Teil der öffentlichen Aufgaben bedeutet dies, daß die materielle Gesetzgebungskompetenz und die Zuständigkeit für Entscheidungen über die Höhe der öffentlichen Einnahmen im wesentlichen beim Bund liegen, während die Verwaltungszuständigkeiten und die Entscheidung über den größeren Teil der öffentlichen Ausgaben und insbesondere über den größten Teil der öffentlichen Investitionen bei den Ländern und Kommunen liegen. Wenn die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in aller Regel ein Zusammenwirken von Gesetzgebung und Verwaltung und von Einnahmepolitik und Ausgabenpolitik erfordert, dann folgt aus der funktionalen Verteilung der Kompetenzarten in der Bundesrepublik auch, daß in aller Regel weder der Bund, noch die Länder oder die Gemeinden für sich allein imstande sind, drängende Probleme zu lösen und wichtige Aufgaben im ganzen zu bearbeiten. Charakteristisch für das politische System der Bundesrepublik ist deshalb die Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, bei der die Länder über den Bundesrat an der Gesetzgebung und der Einnahmepolitik des Bundes mitwirken, während der Bund Bestand und Inhalt der Verwaltungsaufgaben und den finanziellen Handlungsrahmen der Länder und Gemeinden im wesentlichen bestimmt“.

So kommt Scharpf u.a. zum Schluß:

„Das politische System der Bundesrepublik ist einerseits durch eine sehr ausgeprägte vertikale und horizontale Differenzierung der Entscheidungsstrukturen, zugleich aber durch eine offenbar immer noch zunehmende Tendenz zu einer die institutionelle Differenzierung wieder überbrückenden prozessualen und inhaltlichen Politikverflechtung gekennzeichnet“<sup>58</sup> (Scharpf u.a. 1976: 9).

---

57. Scharpf entwickelte diesen Begriff anhand seiner organisationssoziologisch geprägten empirischen und normativen Analysen von Effektivitäts- und Effizienzproblemen politischer Steuerung in Deutschland: „Die Bundesrepublik ist mit den charakteristischen Schwierigkeiten des Spätkapitalismus und der Konkurrenzdemokratie - hoher Problemdruck bei hohen Handlungsrestriktionen - konfrontiert. Sie reagiert darauf in einem politischen System, dessen Handlungspotential zugleich strukturell stärker fragmentiert und prozessual stärker verflochten ist als in vergleichbaren anderen Systemen. Daraus resultieren spezifische Vorteile und Nachteile für die politische Problemverarbeitung.“ (Scharpf u.a. 1976: 13).

58. Vgl. auch Shonfield 1965.

„Politikverflechtung“<sup>59</sup> bezeichnet demnach den bundesdeutschen Föderalstaat als ein bundesstaatliches politisch-administratives Willensbildungs- und Entscheidungssystem, in der der größte Teil der öffentlichen Aufgaben nicht durch politische Entscheidungen und Handlungen einzelner - getrennt voneinander agierender - Gebietskörperschaften (Zentralstaat - Gliedstaaten), sondern durch die horizontale Koordination und Kooperation der Länder und durch die vertikale Koordination und Kooperation von Bund und Ländern - von der Planung über die Gesetzgebung bis zur Finanzierung der politischen Programme - wahrgenommen werden. Durch diese politische Verflechtung von Entscheidungsinstanzen der Gebietskörperschaften von Bund und Ländern und deren Kooperation wird die gegebene institutionelle Fragmentierung der Staatsorganisation im deutschen Bundesstaat nachträglich in Form gemeinsamen Entscheidens und Gestaltens der jeweiligen Exekutiven der Länder und des Bundes überbrückt<sup>60</sup>. Die Politikverflechtung sorgt für die „Wiederverflechtung von Entscheidungsfunktionen“ (Scharpf u.a. 1976: 19).

Die politische Bedeutung der Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus besteht insbesondere darin, daß keiner der beteiligten Entscheidungsakteure ohne Abstimmung mit den anderen Handlungsträgern effizient und effektiv politische Entscheidungen entwickeln und umsetzen kann. Dies bedeutet, daß der Zentralstaat, insbesondere die Bundesregierung, die jeweils präferierte Staatstätigkeit in der Regel nur dann um- und durchsetzen kann, wenn man hierfür die Zustimmung der Gliedstaaten, bzw. der Länderregierungen oder zumindest die erforderlichen Mehrheiten im Bundesrat sowie in den übrigen Bund-Länder Beziehungsgeflechten gewinnt. Demgegenüber sind die Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Lösung ihrer Probleme auf die Unterstützung des Bundes angewiesen. Für alle beteiligten Entscheidungsträger von Bund und Ländern erzeugt diese eigentümliche Verflechtung ihrer Entscheidungsfunktionen einen mehr oder minder starken Zwang zur Einigung, sofern die Blockierung des Entscheidungsprozesses vermieden werden soll, „ein Zwang zur mehr oder minder offenen oder verdeckten Bildung einer Großen Koalition aus Bund und Ländern und -

---

59. Die ausführliche Diskussion des Begriffs „Politikverflechtung“ vor allem bei Hesse 1978, Scharpf 1985/1989: 121ff., Benz/Scharpf/Zintl 1994, Schmidt 1994; vgl. auch Laufer 1991, Hesse/Ellwein 1997<sup>8</sup>, Kilper/Lhotta 1996, Laufer/Münch 1998, Gerlach 1999, Kropp 1999<sup>2</sup>: 245ff.; Pilz/Ortwein 2000<sup>3</sup>, Rudzio 2000<sup>5</sup>, Sturm 2001.

60. Die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern, bzw. den Ländern untereinander, umfaßt die Gesetzgebung, die Planung von Staatstätigkeiten und den größten Teil der staatlichen Einnahmepolitik (Steuern und Abgaben) ebenso wie einen erheblichen Teil der öffentlichen Ausgaben (Staatsausgaben) in den Politikfeldern, in denen sowohl Bund und Länder zuständig sind.

insbesondere bei ungleichen Mehrheitsverhältnissen im Bundestag und im Bundesrat - auch zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien des Deutschen Bundestages“ (Schmidt 1995a: 734)<sup>61</sup>.

Dieser Zwang zur Einigung wird einerseits durch verfassungsrechtliche Bestimmungen des Grundgesetzes, andererseits durch Regelungen vertikaler und horizontaler Politikverflechtung<sup>62</sup>, die sich erst im Zusammenspiel von Zentral- und Gliedstaaten herausgebildet haben, institutionalisiert: Den Ländern sind über den Bundesrat und im Rahmen zahlreicher anderer Bund-Länder-Organisationen weitreichende Rechte der Mitwirkung an bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen gegeben. Im Gegenzug gibt die vertikale Politikverflechtung dem Bund die Möglichkeit, in Abstimmung und in Zusammenarbeit mit den Ländern den Bestand und die Inhalte der Staatsverwaltungsaufgaben und den finanziellen Rahmen der Öffentlichen Haushalte der Länder im wesentlichen mitzubestimmen. Auch die horizontale Politikverflechtung, die institutionelle Verflechtung zwischen den Entscheidungs- und Vollzugsinstanzen einer Gebietskörperschaftsebene, hat einen hohen Einfluß auf den politisch-administrativen Entscheidungsprozeß im deutschen Bundesstaat, vor allem in Gestalt der „Selbstkoordination“ (Benz/Scharpf/Zintl 1992) der 16 Länder<sup>63</sup>.

Für die föderalistische Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschland ist also ein hochkomplexes, von ausgeprägter vertikaler und horizontaler Politikverflechtung geprägtes und durch unmittelbare Mitwirkung der gliedstaatlichen Regierung über den Bundesrat an den Entscheidungen des Zentralstaates bestimmtes System des „kooperativen Bundesstaates“ charakteristisch<sup>64</sup>.

Neben der föderalen Kompetenzverteilung und der Finanzverfassung im Bundesstaat stellt die Art und Weise, wie die Gliedstaaten an den zentralstaatlichen Willensbildung und Entscheidungsprozessen des Bundes mitwirken und mitbestimmen, ein weiteres zentrales Strukturmerkmal der Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus dar. Der Bundesrat als eine Art „Zweite Kammer“<sup>65</sup> im föderalen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist

---

61. Vgl. auch Schmidt 1994.

62. Vgl. Benz/Scharpf/Zintl 1992.

63. Als Beispiel für die Selbstkoordination der Länder gilt insbesondere die Kultusministerkonferenz (vgl. Stern 1992/2000).

64. Vgl. Schmidt 1994.

65. Vgl. Wyduckel 1989; bei der Gesetzgebung ist der Bundesrat nicht einfach eine „Zweite Kammer“ des Bundestags als Bundesparlaments; allenfalls bei der Beratung solcher Themen kann er so wirken, welche Länderinteressen kaum berühren (Patzelt 1999<sup>2</sup>: 213).

„im kleinen Kreis föderalistisch verfaßter Demokratien (...) eine eigenümliche und einzigartige Institution“ (Kielmannsegg 1989: 43)<sup>66</sup> vertikaler Politikverflechtung. Im Bundesrat als „Bundesorgan“<sup>67</sup> (Leibholz/Hesselberger 1974: 104) und „Repräsentant des föderativen Prinzips“ bzw. „bundesstaatliche Modifikation des parlamentarischen Regierungssystems“ (Rudzio 2000<sup>5</sup>: 315/316) wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 50 GG). Dabei fließt nicht zuletzt die gewaltige Verwaltungserfahrung der Bundesländer in die Bundesgesetzgebung und in die Rechtsverordnungspraxis des Bundes ein. Durch den Bundesrat werden die Länder als Gliedstaaten am parlamentarisch-administrativen Regierungsprozeß des Gesamtstaates beteiligt, die dadurch „als Aufbaukörper des Ganzen ihre Verantwortung für das Ganze realisieren“ (Ridder 1992: 520ff.).

Je intensiver staatliche Aufgaben von Bund und Ländern gemeinsam geplant, gesteuert und finanziert werden und je stärker der Zentralstaat im Sinne des Verfassungsgebots der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse (Art. 72,3 GG sowie Art. 106,3 GG) legislative Kompetenzen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 GG i.V.m. Art. 74 GG) an sich zieht und die Regierungen der 16 Länder im Bundesrat mit politisch-administrativen Materien befaßt sind, die vor allem gliedstaatliche, weniger bundesstaatliche Probleme tangieren, desto häufiger wird der Bundesrat in parteipolitische Interessenkonflikte einbezogen.

Sofern sich gegenläufige parteipolitische Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag formieren, fällt den im Bundesrat vertretenen Länderexekutiven somit der Status einer heimlichen „Mitregierung“ (Jäger 1987: 55) bzw. eines „Widerlagers“ (Kropp 1999<sup>2</sup>: 254) zur Regierungspolitik zu.

---

66. Vgl. auch Scharpf 1989: 121ff., Schüttemeyer/Sturm 1992, Bauer 1999.

67. Der Bundesrat - grundgesetzlich vor allem in den Artikeln 50-53 GG verankert - ist ein den übrigen Bundesorganen (Bundespräsident, Bundestag, Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht) gleichrangiges oberstes Staatsorgan. Er regelt seinen Geschäftsbereich autonom. Über ihn wirken die Länder bei Gesetzgebung, Verordnungstätigkeit und Verwaltung des Bundes mit (Art. 50 GG u. Art. 80 GG), wählen die Hälfte der Bundesverfassungsrichter (Art. 94 Abs. 1 GG) und können das Bundesverfassungsgericht anrufen (Art. 93 GG). Der Bundesrat ist ein Bundesorgan, dessen vielfältigen Mitwirkungsrechte stets auf den Bund bezogen sind, und nicht einfach ein Vertretungsorgan der Länder, also ein Länderorgan, in dem die Länder ihre Landesangelegenheiten behandeln, koordinieren oder durch Mehrheitsbeschlüsse entscheiden. Nach Stern (1980: 126) repräsentiert er „das Ganze, nicht die Teile“ und ist insgesamt „die Gelenkstelle, durch die der Wille der Länder in die Bundeswillensbildung übergeleitet“ wird. An ihr hat der Bundesrat, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht, in allen ihren Funktionsbereichen teil. Er nutzt diese Rolle, um den deutschen Föderalismus gegen eine Aushöhlung durch den Bundesgesetzgeber abzuschirmen und um administrative Aspekte in den Entscheidungsprozeß des Bundes einzubringen (vgl. Patzelt 1999<sup>2</sup>: 213, Kilper/Lhotta 1996: 115).

Aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung fungiert der Bundesrat daher „weit weniger als zweite Kammer und viel eher als zweite Regierung“ (Hesse/Ellwein 1992: 289), als eine Art „Nebenregierung“, die das umfassendste Verhandlungsforum zwischen Beamten von Bundes- und Landesbürokratien bietet, die als solche „ein Stück weit wie die interne Revisionsinstanz einer Bundesregierung“ wirkt, und somit „viel stärker als der Bundestag von der Sorge um die administrative und regierungstechnische Machbarkeit der verhandelten Gesetzesentwürfe und Rechtsverordnungen geprägt ist“ (Patzelt 1999<sup>2</sup>: 225). Bei unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheits- und Kräfteverhältnissen in Bund und Ländern, zwischen Bundestag und Bundesrat, wird die „Bundesopposition“, bzw. die Bundesratsmehrheit zum „Mitregenten“<sup>68</sup> (Schmidt 1997b: 551) auf Bundesebene, dessen Unterstützung die Bundesregierungsparteien nicht nur für Verfassungsänderungen, sondern auch bereits für Zustimmungsgesetze (Art. 77 GG), d.h. für die meisten innenpolitischen Gesetzesvorhaben in der parlamentarisch-administrativen Praxis, benötigen.

Somit stellt der Bundesrat - neben anderen verfassungsrechtlichen und -politischen Sicherungen, Gegenkräften, Geboten und Verboten oder anderen Erscheinungsformen des „institutionellen Pluralismus“<sup>69</sup> (Colomer 1995) eine „institutionelle Barriere gegen die Mehrheit“, eine „Schranke der Mehrheitsherrschaft“ dar, welche die „Herrschaft der Parlamentsmehrheit und der aus ihr hervorgehenden Regierung“ begrenzt, ja die zentralstaatliche Exekutive und die sie stützenden Parlamentsfraktionen sogar fesselt.

Gerade wegen dieser zahlreichen institutionellen Mehrheitsschranken wird die Bundesrepublik Deutschland gerne als „semisouveräner Staat“ (Katzenstein 1987) bezeichnet<sup>70</sup>.

Im Rahmen seiner verfassungspolitischen Rolle als „Veto-Spieler“ (Tsebelis 1995, 1999; vgl. auch Wagschal 1999; Schmidt 2000a/2001b) hat der Bundesrat eine Vetoposition mit „konkordanzdemokratischen Folgen“ (Rudzio 2000<sup>5</sup>: 323ff) inne: neben seiner Funktion als „Transmissionsriemen für die Unitarisierung der Bundesrepublik“ (Rudzio 2000<sup>5</sup>: 323) und der Tatsache, daß in dieser Ländervertretung auf zentralstaatlicher Ebene „parteipolitische

68. Auch international vergleichend angelegte Studien über die Identifizierung bedeutsamer Unterschiede in der institutionell definierten Offenheit politischer Systeme westlicher Demokratien für große politische Kurswechsel bestätigen, daß z.B. ordnungspolitische Strategiewechsel im Verhältnis von Staat und Markt im zentralistisch organisierten und mehrheitsdemokratischen Großbritannien aus institutionellen Gründen leichter zu bewerkstelligen sind als in der föderalistisch strukturierten und konkordanzdemokratisch geprägten Bundesrepublik mit ihren verhandlungsdemokratischen Konfliktregelungsmechanismen und den zahlreichen institutionellen „Mitregenten“ der zentralstaatlichen Exekutive (Lehmbruch 1988: 251ff./1989a: 15ff./1989b: 222ff./1989c).

Gesichtspunkte neben föderativ-administrativen stets große Bedeutung“ (Rudzio 2000<sup>5</sup>: 324) haben, verstärkt die Vetomacht der „Zweiten Kammer“ konkordanz- und verhandlungsdemokratische Entscheidungsfindungsregeln, Konfliktregelungsmechanismen und Kompromißbildungstechniken im politischen Willensbildungsprozeß der föderativen Bundesrepublik - insbesondere bei unterschiedlichen parteipolitischen Kräfteverhältnissen zwischen Bundesrat und Bundestag:

„Solange das politische Leben in Deutschland nicht von scharfer Konfliktorientierung geprägt wird, sondern von einer starken Mitte-Orientierung in der Wählerschaft, zwingt die Machtstellung des Bundesrates immer wieder zu Kompromissen. Die Institution Bundesrat erzeugt somit Züge einer Verhandlungs- und Konkordanzdemokratie. Allerdings verwischen sich damit Unterschiede zwischen Regierung und Opposition, ebenso Verantwortlichkeiten“ (Lehmbruch 2000<sup>3</sup>:24ff.).

Mit dem Begriff „Parteienbundesstaat“ (v. Beyme 1999<sup>9</sup>: 373ff.) wird das komplexe Zusammenwirken der unterschiedlicher Strukturprinzipien und Konfliktregelungsmechanismen des „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ (Lehmbruch 1976)<sup>71</sup> im föderalen Beziehungsgeflechts Deutschlands angesprochen. Das parlamentarisch-administrative Regierungssystem erzeugt den für die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung zentralen Dualismus zwischen parlamentarischer Regierungsmehrheit und parlamentarischer Opposition, der sich als Programm- und Politikkonkurrenz sowie als Wählerstimmenwettbewerb zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien ausformt. Die föderative Staatsstruktur Deutschlands hingegen führt in der Regel dazu, daß immer wieder dieselben politischen Parteien zugleich auf Bundes-

---

69. Nach Schmidt wurden bereits mehrere Größen als sog. institutionelle Barrieren gegen die Mehrheitsherrschaft, als Mitregenten“, als „checks and balances“ der zentralstaatlichen Exekutive identifiziert: - ein geringer Grad der Zentralisierung der Staatsstruktur, d.h., eine föderale Staatsstruktur, aus der ein hoher Abstimmungs- und Einigungszwang zwischen Zentral- und Gliedstaaten resultiert, - eine mächtige Zweite Kammer (Bikameralismus, oder eine entsprechende Institution, welche die Exekutive der Gliedstaaten vertritt), in der die Opposition als „Mitregierung“ neben der Zentralstaatsregierung wirkt (s.o.), - eine autonome Verfassungsgerichtsbarkeit sowie hohe Konsensbildungsschwellen für Verfassungsänderungen, - ein Verhältniswahlrecht, - eine relativ autonome Zentralbank, die den geld- und finanzpolitischen Gestaltungsspielraum einer Regierung einschränkt (Schmidt 1993a: 385ff.), weiterhin - kommunale Selbstverwaltung, - Selbstverwaltungsstrukturen in der Sozialpolitik (gemessen an der sozialversicherungs-basierten Finanzierung der Sozialpolitik), - der Politikeinfluß der Wohlfahrtsverbände, - sozialpartnerschaftliche Arbeitsbeziehungen zwischen Arbeit und Kapital (Grad der lohnpolitischen Koordination), - Rückwirkungen der vergemeinschafteten Politik supranationaler Organisationen (vor allem die Politikharmonisierung innerhalb der Europäischen Union) auf die nationalstaatliche Politik, - das Vorherrschen eines konkordanzdemokratischen Konfliktregelungsmechanismus, - ausgeprägter Minderheitenschutz, - der Zwang zur Koalitionsbildung und zur Abstimmung unter den Koalitionsparteien in der Regierung sowie - ausgebaute direktdemokratische Strukturen (vgl. Schmidt 1993a: 383ff./1995b: 587ff./1995d: 10ff./1996a: 162ff./1996b: 62ff./1997b: 549ff./2000a: Tabelle 7, Spalte 2 u. 3, S. 352/2000b: 28/29/2001a: 14/15/2001b: 24ff.; vgl.auch Busch 1993/1995, Wagschal 1992/1996, Schmidt 1992a/1993b, Lijphart 1984/1994, Katzenstein 1987, Lehmbruch 1988/1989a/1992/2000<sup>3</sup>, Scharpf 1993a, Huber u.a. 1993, Colomer 1996).

ebene als Regierungs-, bzw. Oppositionsparteien und auf Landesebene als Oppositions-, bzw. Regierungsparteien programmatisch und praktisch-politisch handeln, was wiederum zu „Spannungen innerhalb der bundesweit agierenden Parteien führt: rollenadäquate Oppositionspositionen brechen sich an den in der Regierungsrolle zu berücksichtigenden Sachzwängen, und die den parlamentarischen Spielregeln angemessene Konfrontation im Bundestag paßt nicht fugenlos zur gemeinsamen staatspolitischen Verantwortung von Bundes- und Landesregierungen“ (Patzelt 1999<sup>2</sup>: 225).

Da das Parteiensystem auf Bundes- und Landesebene sowie die föderative Ordnung zwischen Bund und Ländern von diesen gegenläufigen Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung und des Konfliktaustrags bestimmt sind, lassen insbesondere differierende parteipolitische Mehrheiten im Bundesparlament und in der „Länderkammer“ ein erhebliches Strukturdefizit im politisch-administrativen Entscheidungssystem der Bundesrepublik erkennen: Während das bundesstaatliche Entscheidungssystem durch den Zwang zum Kompromiß gekennzeichnet ist, folgt der Parteienwettbewerb dem Prinzip der Konkurrenz um den Erwerb und den Erhalt der Regierungsmacht. Wegen dieser besonderen Konstruktion des parlamentarisch-föderalen Regierungssystems muß sich die zentralstaatliche Regierungsmehrheit in Abhängigkeit des von der Oppositionspartei dominierten Bundesrates begeben, um ihre eigenen Programme und Entscheidungen beschließen und durchsetzen zu können. Bei Fehlen des gemeinsamen Willens

---

70. Auf der bahnbrechenden Bewertung Katzensteins (1987) der politisch-institutionellen Entscheidungsstrukturen der Bundesrepublik Deutschland als „semisouveränen Staat“ und dessen politischen Steuerungsproblemen sowie dem Vergleich konkurrenz- und verhandlungsdemokratischen Herrschaftsordnungen (vgl. Lijphart 1984/1994, Lehbruch 1992, Scharpf 1993a) basieren (u.a.) Schmidts vergleichend-empirische Policy-Untersuchungen des Zusammenhangs zwischen dem Effekt politischer Parteien und ihrer Programmatik auf die Inhalte und Ergebnisse von Staatstätigkeiten einerseits und den institutionellen Rahmenbedingungen sowie den aus ihnen resultierenden Gestaltungsspielräume für das Regierungshandeln andererseits; dabei kommen zwei wesentliche konstitutionelle „Stellgrößen“ in die Diskussion: 1.) der Einfluß des Parteeffekts auf die Staatstätigkeit variiert mit dem vorliegenden Demokratietypus, d.h. einer „Mehrheitsdemokratie (Lijphart 1984/1994), bzw. „Konkurrenzdemokratie“ (Abromeit 1989/1993) einerseits oder einer „Konsensusdemokratie“ (Lijphart 1984/1994), bzw. „Konkordanzdemokratie“ (Lehbruch 1967/1992, Abromeit 1989/1993, Kleinfeld/Luthardt [Hg.] 1993), bzw. „Verhandlungsdemokratie“ (Lehbruch 1976, Czada/Schmidt [Hg.] 1993, Kleinfeld/Luthardt [Hg.] 1993, Holtmann/Voelzkow [Hg.] 2000) andererseits, sowie dem daraus folgenden „verdeckten“ oder „offenen“ Mitregieren der Opposition. Die Bundesrepublik wird als „gemischte Mehrheits- und Konsensusdemokratie“ definiert, in der im Falle unterschiedlicher Mehrheiten in Bund und Ländern die Opposition zum „Mitregenten“ wird; 2.) der Spielraum für die parteipolitische Prägung der Regierungspolitik variiert mit dem „Grad der innenpolitischen Semisouveränität“, d.h. mit dem Ausmaß an „souveränen“ bzw. „semisouveränen“ Staatsstrukturen, mit der „Anzahl und dem Gewicht der institutionellen Begrenzungen der zentralstaatlichen Exekutive“ und „Vetospieler“. Die Bundesrepublik wird als hochgradig „semisouverän“ eingestuft, deren „zentralstaatliche Exekutive durch vielfältige formale und institutionelle Sicherungen und Gegenkräfte gezügelt wird (Schmidt 1997b, vgl. auch Schmidt 1995d/1996a/1996b/2001b).



aller beteiligten Entscheidungsträger zum Kompromiß, sind Blockadesituationen und Krisen die Folge, da parteipolitisch gleichartige Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nur zufällig zustande kommen. Der Bundesrat mit seiner starken Position im bundesstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß hat dazu geführt, daß der Konfliktregelungsmechanismus des Parteienwettbewerbs um Wählerstimmen vom Zwang zur Einigung der beteiligten Akteure und von kooperativen Aushandlungsverfahren des gütlichen Einvernehmens überlagert wurde.

Als Folge dieses hochkomplexen, von ausgeprägter vertikaler und horizontaler Politikverflechtung geprägten und durch unmittelbare Mitwirkung der gliedstaatlichen Regierung über den Bundesrat an den Entscheidungen des Zentralstaates bestimmten Systems des „unitarisch-kooperativen Bundesstaates“ und der daraus resultierenden Entscheidungsfindung und Konfliktregelung durch Aushandeln im Rahmen konkordanz-, konsens- oder proporzdemokratischer Arrangements mit dem Zwang aller beteiligten Akteure zum Kompromiß - bei Strafe der Blockade des Entscheidungsprozesses, d.h. von Immobilismus - entwickelte sich die Bundesrepublik zu einem „Staat der Großen Koalition“ (Schmidt 1996b: 62ff)<sup>72</sup>.

---

71. So wies Lehmbruch (1976/1998<sup>2</sup>/2000<sup>3</sup>) nach, daß die „Reformblockaden“ im Bundesrat - bei unterschiedlichen parteipolitischen Kräfteverhältnissen zwischen Bundestagsmehrheit und Bundesratsmehrheit - die Konsequenz einer entwicklungsgeschichtlichen „Verwerfung“ im politisch-institutionellen Gefüge des deutschen Bundesstaates sind. Da die föderative Struktur des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik nicht nur durch eine starke horizontale und vertikale Differenzierung gekennzeichnet ist, sondern auch durch intensive Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern, sodaß Bund und Länder in einem komplexen Netzwerk interdependenter Prozesse der Planung, der Entscheidung, der Gesetzgebung und der Politikdurchführung agieren, dominiert mit dem Einstimmigkeitsprinzip oder zumindest dem Prinzip weitreichenden gütlichen Einvernehmens zwischen der großen Mehrheit aller Beteiligten eine eigentümliche Konfliktregelung. D.h., die föderativen Binnenstrukturen sowie die Beziehungen zwischen den Ländern und dem Bund, bzw. zwischen dem Bundesrat und dem Bundestag werden, so Lehmbruch, als Folge einer mehr als hundertjährigen Entwicklung von der Entscheidungsfindungslogik und der Konfliktregelung einer „Verhandlungsdemokratie“ in Form von Proporz, Einstimmigkeitsregel und gütlichem Einvernehmen beherrscht, während sich im Parteiensystem auf Bundes- wie auf Landesebene die Entscheidungsverfahren und Konfliktregelungsmechanismen einer „Konkurrenzdemokratie“ in Gestalt von Parteienwettbewerb, des Mehrheitsprinzips und von Hierarchie durchgesetzt haben. Dadurch sind einerseits zwar Mehrheitsbeschlüsse und dauerhafte Majorisierung politischer Minderheiten weitgehend ausgeschlossen, andererseits bedeutet Einstimmigkeit aber auch, daß die Konsensbildung erschwert, verzögert und bisweilen verunmöglicht wird, die Entscheidungskosten sehr hoch sind: der Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß kann durch das Veto kooperationsunwilliger Gruppierungen blockiert werden, der Einigungszwang für alle Beteiligten ist somit enorm. (vgl. auch Schultze 1999: 173ff., Holtmann/Voelzkow [Hg.] 2000).

Der Sicht der Theorie der Parteienherrschaft ist überdies anzumerken, daß diese verhandlungs-demokratischen Konfliktregelungsmechanismen und Kompromißbildungszwänge größere Machtwechsel an der zentralstaatlichen Regierung dieses „Grand Coalition State“ und deren Konsequenzen für die Regierungspraxis und die Inhalte von Staatstätigkeit maßgeblich beeinflussen:

„Die klassische Parteiendifferenzhypothese paßt in dem Maße weniger, je stärker konkordanzdemokratische Regeln ein politisches System durchwirken, und je stärker und zahlreicher die Schranken gegen die Parlamentsmehrheit und der aus ihr hervorgehenden Regierungen sind“ (Schmidt 1993a: 376)<sup>73</sup>.

Die „Verschiebung von einem Föderalismus der getrennten Verantwortung zu einem kooperativen Föderalismus“ (Rudzio 2000<sup>5</sup>: 380) wurde von den Verlusten der legislativen Kompetenzen und der finanziellen Eigenständigkeit der Bundesländer sowie - im Gegenzug - von der Intensivierung der Mitwirkung der Länder am bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß (Bundesrat) und von der Etablierung zahlreicher „Institutionen der horizontalen und vertikalen Kooperation und Koordinierung im Bundesstaat“ (Kilper/Lhotta 1996: 131) begleitet. Die Formen dieser institutionalisierten Zusammenarbeit im bundesstaatlichen Beziehungsgeflecht umfassen ein „dichtes Netz exekutiver Kooperationsgremien“<sup>74</sup> (Pietzcker 1988: 21), also unterschiedlich formalisierte Gremien und Arbeitsformen vor allem der Exekutiven von Bund und Ländern, und sind kaum noch überschaubar. Unterschieden werden Kooperationsgremien der (vertikalen) Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus, d.h. Gremien der Kooperation zwischen Bund und Länder einerseits<sup>75</sup> (auch als „Kooperation auf

---

72. „It is almost impossible in the Federal Republic not to be governed by a formal or informal Grand Coalition of the major established parties and a formal or hidden Grand Coalition of federal government and state governments. The Federal Republic of Germany can therefore be regarded as the embodiment of the Grand Coalition State.“ (Schmidt 1996b: 95). Neben den auf Kooperation und Arbeitsfrieden ausgerichteten sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen zwischen den insgesamt hochorganisierten Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer einerseits sowie der zentristischen parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungen in Bund und Ländern andererseits veranlaßt die politische Institutionenordnung, die Bundestag und Bundesrat und bei grundlegenden Gesetzesvorhaben häufig auch Regierung und Opposition bei Strafe der Blockierung des Entscheidungsprozesses zur Kooperation zwingt, den zentralstaatlichen Entscheidungsakteur, eine „Politik des mittleren Weges“ (Schmidt 1999, vgl. auch Schmidt 1987/1989b/1990/1996a/1998a/1998b) insbesondere in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu entwickeln und umzusetzen.

73. Vgl. Schmidt 1991: 179ff./1989: 137ff.

74. „Exekutive Kooperationsgremien existieren auf allen Ebenen und auf fast allen Sachgebieten, und in ihnen ist häufig auch der Bund zumindest beratend vertreten. Sie entscheiden in der Regel nicht verbindlich, ihre Beratungen führen aber im Wege des Aushandelns und des Kompromisses zu Empfehlungen, hinter denen das Gewicht der Einigung der Länder oder von Bund und Ländern steht und die deshalb die Entscheidungsinstanzen oft präjudizieren“ (Pietzcker 1988: 21; vgl. auch Reuter 1991: 104).

der Vierten Ebene“ bezeichnet) sowie Institutionen der Kooperation auf „Dritter Ebene“, d.h. die horizontale Koordination und Zusammenarbeit der 16 Länder untereinander<sup>76</sup>, die „Selbstkoordinierung der Länder“ (Laufer 1991) andererseits.

Mit der häufig geäußerten Rede vom „Bedeutungsverlust der Länder“ wird sich - wenn man die Kritik an den politisch-administrativen Entscheidungsstrukturen des bundesdeutschen Föderalismus genau nimmt - vor allem auf den „Funktionsverlust der Parlamente der 16 Länder“<sup>77</sup>, auf den „Verlust an gesetzgeberischen Kompetenzen der Länder“<sup>78</sup> und damit auf die „Entmachtung der Landesparlamente“ (Blanke 1990: 5) bezogen. Die Praxis der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung im unitarisch-kooperativen Föderalismus hat die Regierungen der Länder gegenüber den Landtagen gestärkt. Eigene Rechtsetzungsbefugnisse der gliedstaatlichen Legislativen sind gegen die Mitwirkung der Länderregierungen an der zentralstaatlichen Willensbildung und Gesetzgebung im Bundesrat quasi „eingetauscht“ worden. Gerade die Tatsache, daß die Landtage, nicht aber die Länderregierungen und ihr bürokratisch-

---

75. Die wichtigsten Institutionen vertikaler Politikverflechtung lauten, neben - dem Bundesrat (s.o.) und - den Berliner Landesvertretungen, - die Konferenzen der Regierungschefs, also die Besprechungen zwischen Bundeskanzler und Ministerpräsidenten der Länder, - die Ressortministerkonferenzen von Bund und Ländern, - die zahllosen Bund-Länder-Ausschüsse unterhalb der Ministerebene, - die gemeinsamen Sachverständigenausschüsse mit der Aufgabe der Politikberatung sowie Planungsräte von Bund und Ländern (z.B. der Wissenschaftsrat) sowie - was Steuern und Abgaben und die Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Leistungen im bundesstaatlichen Beziehungsgeflecht anbetrifft - die föderative Finanzverfassung, die den Bund, die Länder und die Gemeinden in der Einnahmen- und der Ausgabenpolitik weitgehend aneinander bindet, - die Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und der Länder im Bildungs- und Forschungsbereich, in der regionalen Wirtschaftsförderung und in der Agrarstruktur- und Küstenschutzpolitik (Art. 91a u. 91b GG), - die Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen sowie - die Kooperation zwischen den Rechnungshöfen der Länder und dem Bundesrechnungshof (vgl. Klatt 1987: 186ff., Pietzcker 1988: 17ff., Schmidt 1994: 16f., Kilper/Lhotta 1996: 131ff., Rudzio 2000<sup>5</sup>: 380ff.).

76. Die wichtigsten Gremien der Kooperation auf Dritter Ebene lauten - die Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder, ferner - die Konferenzen der Fachminister der Länder (z.B. die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland [vgl. hierzu Schmidt 1994; Stern 1992, 2000]), - die Institutionen der Zusammenarbeit der Legislativorgane und der Judikative der 16 Bundesländer sowie - die ländergrenzüberschreitenden Planungsverbände (z.B. die Regionalverbände unter Beteiligung mehrerer Bundesländer) und die Partnerschaftsbeziehungen zwischen den alten, westdeutschen und fünf neuen, ostdeutschen Ländern (vgl. Pietzcker 1988: 17ff., Schmidt 1994: 16f., Kilper/Lhotta 1996: 131ff., Rudzio 2000<sup>5</sup>: 380ff.).

77. Vgl. auch Ritter 1999: 351f.; Wachendorfer-Schmidt 2000: 116ff., Schmidt 2000c: 8ff.

78. Auch an den Entscheidungsstrukturen der Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und der Länder (Art. 91a u. 91b GG) wird der Verlust an legislativen Kompetenzen der Länder deutlich (vgl. Kropp 1999<sup>2</sup>: 256ff.).

administrativer Unterbau die Verlierer im bundesstaatlichen Beziehungsgeflechts Deutschlands sind, ist für den bundesdeutschen „Exekutivföderalismus“ (Pietzcker 1988)<sup>79</sup> charakteristisch:

„An die Stelle politischer Entscheidungen durch Regierung und vor allem Parlament tritt die bürokratische Steuerung der Politik“ (Klatt 1982: 8f.).

Da überdies der zentralstaatliche Entscheidungsakteur bislang nahezu alle Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 GG i.V.m. Art. 74 GG) ausgeschöpft<sup>80</sup> hat, sind den Länderparlamenten nur in den Policy-Feldern „Landesplanung“ und „Landesverfassungsrecht“, „Organisation der Landesbehörden“, „Kommunalrecht“, „kulturelle Belange“ (Rundfunkwesen/Schul- und Hochschulwesen<sup>81</sup>) sowie „Polizei- und Ordnungsrecht“<sup>82</sup> (einschließlich Bauordnungsrecht<sup>83</sup>) eigene Zuständigkeiten der Gesetzgebung geblieben. Nur in diesen politisch-administrativen Bereichen, in denen die Bundesländer einen autonomen gesetzgeberischen und auch finanziellen Gestaltungsspielraum haben, können aus der Sicht der Parteienherrschaftstheorie und ihrer Parteiendifferenzthese deutliche Unterschiede zwischen SPD- und CDU-Regierungspolitik empirisch festgestellt werden. Dennoch hat sich auch in diesen Bereichen die Tendenz zur „Selbstkoordinierung der Länder“ (Laufer 1991) und damit eine zunehmende „Aushöhlung der legislativen Parlamentsfunktionen“<sup>84</sup> (Rudzio 2000<sup>5</sup>: 367) verstärkt. Die Gegner der wachsenden Bund-Länder-Politikverflechtung und föderaler Kooperationsformen sehen im Ausbau der vertikalen Verbundsysteme und der Einschränkungen landeseigener Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten der 16 Länder eine Verstärkung der Zentralisierungstendenzen und damit eine Gefährdung bundesstaatlicher Essenziale<sup>85</sup>.

79. Vgl. auch Schmidt 1980: 26ff., Ellwein 1974: 232, Laufer 1991: 188f., Hesse/Ellwein 1997<sup>8</sup>: 78ff.

80. Ausnahmen sind z.B. das Mittelstandsförderungsgesetz oder das Krankenhausgesetz.

81. Vgl. Stern 1992/2000.

82. Vgl. Schmidt 1979/1980.

83. Vgl. Vogel 1994: 1072.

84. Nach Rudzio (2000<sup>5</sup>) ist diese „Aushöhlung der legislativen Parlamentsfunktionen“ nicht nur auf die intensive Besetzung des weiten Bereichs der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 GG i.V.m. Art. 74 GG) durch den Bund, der damit das Feld für eine politisch relevante Landesgesetzgebung auf die Sektoren Bildung/Kultur und Verwaltung eingeengt hat, zurückzuführen; überdies sind einerseits die Länderlegislativen an langfristigen Planungen (Raumordnung, Hochschulentwicklung) nicht von vornherein beteiligt und sehen sich der präjudizierenden Wirkung zusammenhängender Planung durch die Länderexekutiven gegenüber; andererseits wirkt sich die institutionalisierte Koordination und Kooperation zwischen Bund und Ländern auf Regierungsebene zunehmend zu Lasten der Parlamente und zum Verlust ihrer Funktionen aus.

85. Vgl. Laufer 1991, Abromeit 1992.

Die fachwissenschaftliche Diskussion über die politischen Handlungsspielräume der 16 Länder der Bundesrepublik wird also durch zwei Thesen gestützt, wonach die politische Selbständigkeit der Länder und die daraus resultierenden geringen Möglichkeiten und Spielräume politischer Gestaltung ihrer Regierungen einerseits durch zunehmende „politische Zentralisierung“ im „unitarischen Bundesstaat“ (Hesse 1962), andererseits durch die wachsende „Politikverflechtung“<sup>86</sup> im „kooperativen Föderalismus“ (Kunze 1968) eingeschränkt bzw. eng begrenzt werde.

Bei der Zentralisierungsthese<sup>87</sup> wird die Kritik am kooperativen Föderalismus zwischen Bund und Länder damit begründet, daß durch die schrittweise Ausweitung der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 GG i.V.m. 74 GG) sowie durch die Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und der Länder (Bildungsplanung/Forschungsförderung, Art. 91a+b GG) und der Bundes-Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen (Art. 104 a, 4 GG) - also durch die „goldenen Zügel“<sup>88</sup> des Zentralstaats - sowohl die gesetzgeberischen als auch die finanziellen autonomen Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume der Länder eingeschränkt werden.

Als weiteren Nachteil der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung im kooperativen Bundesstaat und ihrer exekutiven Kooperationsgremien wird die ineffiziente Tendenz zum Exekutivföderalismus insbesondere durch den hohen Verwaltungsaufwand einer gleichzeitigen administrativen Bearbeitung von Problemen in den Verbundgremien sowie den Bundes- und Landesministerien einerseits und durch die Präjudizierung politischer Entscheidungen durch die Ministerialbürokratie andererseits mit der Folge der „Entparlamentarisierung“ des bundesdeutschen Föderalismus gesehen.

Der Zentralisierungs- und Politikverflechtungsthese ist allerdings entgegenzusetzen, daß sich in den Bundesländern je nach Policy-Bereich deutliche Unterschiede im Grad der relativen Autonomie der Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten der Landesregierungen feststellen lassen:

„Vielmehr gibt es Politikbereiche mit starker Zentralisierung, als auch Politikbereiche mit starker Politikverflechtung und schließlich auch Bereiche mit relativ hohen Gestaltungsspielräumen der Länder“<sup>89</sup>. (Schmidt 1980: 27).

86. Vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976/1977; vgl. auch Scharpf 1985, Hesse 1978, Schmidt 1994.

87. Vgl. Heidenheimer 1958, Czerny 1968, Kisker 1971, Jellinek 1975, Nahamowitz 1978, Grube 1976, Schmidt 1980: 26ff., Laufer 1985, Kilper/Lhotta 1996: 143ff.

88. Vgl. Grube 1976: 101, Laufer 1985: 112ff., Schmidt 1980: 26ff.

### 3.2.2.2 Die Länder im Prozeß der europäischen und deutschen Einigung

Dem deutschen Bundesstaat im allgemeinen und den deutschen Ländern im besonderen erwachsen aus der Integration in die europäische Gemeinschaft und dem deutschen Einigungsprozeß nach 1989/1990 erhebliche politische Herausforderungen. Um diesen politischen Herausforderungen gerecht zu werden, muß der deutsche Föderalstaat und sein bundesstaatliches Beziehungsgeflecht strukturelle Anpassungsleistungen erbringen. Vor allem im Kontext „Modernisierung und territoriale Reorganisation politischer Herrschaft“<sup>90</sup> sowie „Steuerungsleistung politischer Systeme“<sup>91</sup>, der sich aus den seit Ende der 1980er Jahre stattfindenden makropolitischen Wandlungsprozessen<sup>92</sup> ergibt, wird die Flexibilität und Problemlösungsfähigkeit des föderalen politischen Systems der Bundesrepublik, seiner Gebietskörperschaften von Bund, Länder und Gemeinden und seiner Institutionen auf die Probe gestellt.

Im Mittelpunkt des bisherigen und auch künftigen Wandels der politischen, verfassungsrechtlichen und vertraglichen Stellung der 16 deutschen Länder und ihrer Regierungen im Prozeß der europäischen Integration steht die Frage, wie die Länder versuchen, auf die europapolitische Betätigung des Bundes, sprich auf das europapolitische Tun und Lassen der Bundesregierung (über den Bundesrat) einerseits sowie auf die Prozesse der Willensbildung und Ent-

---

89. Als Beispiele für relativ hohe Handlungsspielräume gelten (u.a.) die Bereiche „Bildung, Innere Sicherheit und Beschäftigung im öffentlichen Dienst“ (Schmidt 1979/1980), „Frauenpolitik“ (Schuster 1997) sowie „Schul- und Hochschulpolitik“ (Stern 2000). Das Policy-Feld „Wohlfahrtsstaatspolitik“ (u.a.) steht für einen Politikbereich mit starker Zentralisierung: So kommen Wilensky (1975) und Castles (1978) in ihren Untersuchungen über wohlfahrtsstaatliche Politikgestaltung zu dem Ergebnis, daß das Ausmaß der „welfare policy“ in föderalistischen Systemen geringer als in zentralistischen Systemen sei, da a.) in föderalistischen Systemen die Konsensschwellen für innovative Politiken überdurchschnittlich hoch seien, b.) in solchen Systemen es auch zahlreiche institutionalisierte Vetopositionen gebe, die gegen eine umverteilende Reformpolitik aktiviert würden, c.) unter der Bedingung einer un-terschiedlichen parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungen die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden in föderalistischen Systemen als zusätzliche Barriere gegen eine national uniforme Politik der zentralstaatlichen Regierung wirke (zit. nach Schmidt 1982: 60).

90. Vgl. Schultze 1990.

91. Vgl. Schmidt (Hg.) 1988.

92. Nach Schultze können seit 1989/1990 drei große makropolitische und -ökonomische Wandlungsprozesse unterschieden werden: 1.) Prozesse supranationaler Integration mit der Folge eines Einflußverlustes der Nationalstaaten sowie Prozesse der Dezentralisierung, Föderalisierung, Regionalisierung und Betonung subnationaler Identitäten. 2.) Auflösung traditioneller Blöcke und totalitärer Herrschaften, verbunden mit dem Zerfall multinationaler Staaten sowie Prozessen der Re-Nationalisierung und Nationalstaatsbildung. 3.) Neokonservative Politikstrategien, die angesichts der Finanzkrise des Staates auf Deregulierung, Entstaatlichung und Entbürokratisierung zielen, wobei insbesondere die Entstaatlichungsstrategien sich oftmals als Versuche des Zentralstaates präsentieren, Entlastungen durch Verlagerung von Staatsaufgaben auf subnationale Ebenen zu erzielen (vgl. Schultze 1993, zit. nach Kilper/Lhotta 1996: 143/144).

scheidungsfindung auf der europäischen Politikebene (Europaparlament/Europäischer Ministerrat/Europäische Kommission/Europäischer Gerichtshof/Europäische Zentralbank u.a.) andererseits politischen und administrativen Einfluß zu nehmen. Aus der Sicht der Länder und ihrer Institutionen geht es insbesondere darum, den Verlust an Entscheidungs- und Vollzugs-kompetenzen, den die Gliedstaaten nicht nur durch die Folgen wachsender horizontaler und vertikaler Politikverflechtung im kooperativen Exekutiv-Föderalismus, sondern auch im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration erfahren haben und noch erfahren, durch den Ausbau von Beteiligungs- und Mitentscheidungsrechten auszugleichen.

Neben ihrem politischen Engagement auf supranationaler Entscheidungsebene mit dem Ziel der Mitwirkung und Mitbestimmung an der Formulierung und Produktion europäischer Politik sind die Bundesländer darauf bestrebt, mit anderen europäischen Regionen zu kooperieren. Im Rahmen dieser „interregionalen“ Koordinations- und Kooperationsstrukturen eines „Europas der Regionen“<sup>93</sup> soll sich das Konzept, Europa „von unten nach oben“ aufzubauen, d.h. unter maßgeblicher Mitwirkung und Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger, verwirklichen. Die grenzüberschreitende Koordination (v.a. politische Planung mit Verfahren der Bürgerbeteiligung) und Kooperation (v.a. regionale Wirtschaftsstrukturförderung, Verkehrsinfrastruktur, Kultur- und Bildungsbereich u.a.) zwischen Regionen verschiedener Mitgliedstaaten - teilweise unter Einbezug auch anderer europäischer Regionen- ist eines der wesentlichen Elemente dieses Konzepts<sup>94</sup>.

---

93. Hervorzuheben sind hier die europäischen Regionen „EUREGIO“ im deutsch-niederländischen Raum, die „Arbeitsgemeinschaft Alpenländer“ (ARGE ALP zwischen den deutschen Ländern Baden-Württemberg und Bayern, den österreichischen Ländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg, den italienischen autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient und der italienischen Region Lombardei sowie den Schweizer Kantonen Graubünden, St. Gallen und Tessin), die „Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria“ (zwischen Bayern, mehreren österreichischen Bundesländern, einigen ungarischen Gebietskörperschaften, verschiedenen italienischen Regionen, dem schweizerischen Tessin sowie den Republiken Kroatien und Slowenien), die Montanregion „SAR-LOR-LUX“ (zwischen dem Saarland, der französischen Region Lothringen, Luxemburg sowie Trier/Westpfalz), die europäische Region „PAMINA“ (zwischen der Südpfalz, der badischen Region Mittlerer Oberrhein und Nordelsaß) sowie der europäische Regionalverbund ARGE „Vier Motoren für Europa“ (zwischen Baden-Württemberg, Katalonien in Spanien, Rhône-Alpes in Frankreich und der Lombardei in Italien).

94. Kilper/Lhotta 1996: 233ff.

Als Resultat sowohl des bisherigen europäischen Integrationsprozesses als auch des Vertrags von Maastricht 1992 ist festzustellen, daß die Europäische Union inzwischen in fast allen Politikfeldern über weitreichende Gesetzgebungskompetenzen verfügt. Dementsprechend stark veränderten sich die Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten der EU im Verlauf des Integrationsprozesses.

Der Verlust an nationalen Entscheidungskompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten zugunsten eines gemeinsamen bzw. koordinierten Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses auf supranationaler Ebene trifft daher alle Mitgliedstaaten der EU. Der wesentliche Unterschied aber zwischen den Mitgliedsländern aber liegt in der Frage, wie sich diese Kompetenzverlagerung auf die Beschaffenheit der innerstaatlichen Ordnung, auf die gegebenen Staatsstrukturen, d.h. auf föderalistisch oder zentralistisch geprägte Staaten auswirkt. Das Problem der „Landes-Blindheit“ (Ipsen 1966: 256) der Gemeinschaftsverträge bestand für die 16 deutschen Länder darin, daß einerseits auch solche Regelungskompetenzen auf die gemeinschaftliche Entscheidungsebene übertragen wurden, die innerstaatlich gesehen reine Länderbefugnisse waren, daß andererseits diese Übertragung durch den Zentralstaat zunächst auch ohne Mitsprache der gliedstaatlichen Entscheidungsträger möglich war.

Über zwei verfassungs-, bzw. vertragsrechtliche Sachverhalte werden zunehmend Entscheidungsbefugnisse der deutschen Länder ausgehöhlt<sup>95</sup>:

Einerseits über den grundgesetzlichen Artikel 24 Abs. 1 GG, der dem Bund das Recht gibt, durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen. Während ausschließlich die gliedstaatlichen Gebietskörperschaften die politischen Nachteile einer solchen Kompetenzverlagerung zu spüren bekommen, ist es dem zentralstaatlichen Aufgabenträger aufgrund der „Logik der Politikverflechtung im europäischen Mehrebenensystem“<sup>96</sup> dagegen möglich, aus der Kompetenzübertragung politischen Nutzen zu ziehen<sup>97</sup>.

---

95. Vgl. Scharpf 1990: 14ff./1992: 293ff.

96. Vgl. König u.a. (Hg.) 1996.

97. Durch ihre Mitwirkung an der europäischen Normsetzung (über EU-Ministerrat) gewinnt die Bundesregierung Einfluß auch auf solche Politik-Materien, die ihr im Rahmen des Grundgesetzes, also innerstaatlich verfassungsrechtlich nicht zugestanden wären. An dieser Problematik der Übertragung landeseigener Rechtsetzungsbefugnisse auf EU-Ebene durch den Bund wird die Spannungslinie zwischen der fortschreitenden Integration Europas (Integrationsprinzip) und dem deutschen Bundesstaat (Subsidiaritätsprinzip) am deutlichsten sichtbar und für die 16 Länder politisch asuch spürbar. Durch Übertragung von Hoheitsrechten der 16 Länder in den Policy-Bereichen „Hochschule“, „Berufsbildung“, „Forschung“, „Kultur“, „Umweltschutz“, „Verkehrswirtschaft“ und „Regionalpolitik“ auf die EU ( v.a. im Vertragswerk von Maastricht 1992) hat die Bundesregierung bereits mehrfach über landeseigene Gesetzgebungsbefugnisse verfügt (vgl. Isensee 1990).



Andererseits durch das sog. sekundäre Gemeinschaftsrecht, d.h. durch das von den Organen der EU<sup>98</sup> aufgrund der Verträge<sup>99</sup> geschaffene Normsetzungsrecht<sup>100</sup>. Auch hier haben die deutschen Länder gesetzgeberische Zuständigkeiten an die EU-Organen verloren<sup>101</sup>.

Die Existenz und das zunehmende politische Gewicht der Europäischen Gemeinschaft geht mit Kompetenzverlust auf Seiten der Länder und folglich mit Substanzverlust der deutschen Föderativorganisation einher und „verschiebt die verfassungsrechtlich festgelegten Gewichte auf verschiedenen Ebenen im innerstaatlichen Rahmen der Bundesrepublik zuungunsten der Länder“ (Hrbek 1979: 38).

Der Verlust an politisch-legislativer Eigenständigkeit, den die Länder bereits innerstaatlich durch die Herausbildung und Entwicklung des unitarisch-kooperativen Bundesstaates und der horizontalen und vertikalen Politikverflechtung erfahren, der jedoch durch verfassungsrechtlich gesicherte weitreichende Mitwirkungs- und Vetorechte der Länder bei der Planung und der Gesetzgebung in den wichtigsten innenpolitischen Angelegenheiten aufgewogen wurde, schien sich durch die „länder- und regionenblinde“ (Schneider 1993: 3) EG dadurch zu verschärfen, daß dieses „Verfassungs-Arrangement von 1949“ (Scharpf 1989: 153), also Tausch von Autonomierechten der Länder gegen gesicherte Partizipations- und Vetorechte auf der Bundesebene, durch die zunehmende europäische Integration in Frage gestellt wurde. Daher bemühten sich die subnationalen Entscheidungsträger Deutschlands von Anfang an, ihren politischen Einfluß auf den europäischen Einigungsprozeß zu verstärken mit dem Ziel, in europapolitischen Fragen im Bund sowie an der europäischen Normsetzung auf Gemeinschaftsebene eigene Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte zu erhalten, um dadurch den Verlust ihrer eigenen Gestaltungsmöglichkeiten zu kompensieren<sup>102</sup>.

---

98. EU-Kommission, EU-Ministerrat, EU-Parlament.

99. Römische Verträge 1957, Einheitliche Europäische Akte 1986, Vertragswerk von Maastricht 1992, Vertragswerk von Amsterdam 1997, Vertragswerk von Nizza 2000.

100. Vgl. Borchardt 1996, Boldt 1995.

101. Dies war bisher insbesondere in landeseigenen Aufgabenbereichen wie der regionalen Wirtschaftsförderung, der Agrarstruktur, der Weinmarktordnung, dem Finanzwesen, dem Umweltschutz und im Bildungs- und Kulturbereich der Fall (vgl. Erbguth 1995: 549ff.).

102. Vgl. Magiera/Merten (Hg.) 1988, Fuhrmann-Mittlmeier 1991, Ensser 1992.

Bis zum Vertragswerk der sog. Einheitlichen Europäischen Akte blieben die Bemühungen erfolglos<sup>103</sup>. Erst die Bestimmungen der EEA von 1986<sup>104</sup> führten zu einer wirklichen Verbesserung der Mitspracherechte der Länder über den Bundesrat am europapolitischen Tun und Lassen des Bundes<sup>105</sup>.

Mit dieser ersten erfolgreichen Kompensation ihrer Kompetenzverluste in der EEA durch Mitwirkungsrechte über die Länderkammer versuchten die Länder einerseits, die im innerstaatlichen Verhältnis zwischen Zentral- und Gliedstaaten infolge zunehmender Zentralisierungstendenzen und wachsender vertikaler und horizontaler Politikverflechtung verlorengegangenen Befugnisse wettzumachen und andererseits, bezogen auf die europäische Integration, das Spannungsverhältnis zwischen bundesdeutschem Föderalismus und europäischer Integration aufzulösen. Hierbei äußerte sich eine Strategie der Länder, „daß verlorengegangene Elemente des sogenannten Gestaltungsföderalismus durch neue Handlungsformen im Rahmen eines sogenannten Beteiligungsföderalismus ersetzt werden“ (Laufer/Münch 1998: 297). Überdies ist die vertikale Bund-Länder-Kooperation (über Bundesrat, bzw. Gremien der Zusammenarbeit) durch die Mitwirkung der Länder an EU-Angelegenheiten über den Bundesrat zu einem System der „doppelten Politikverflechtung“<sup>106</sup> (Hrbek 1986) ausgeweitet worden.

---

103. Weder das Zustimmungsgesetz der Länder 1957 zu den Römischen Verträgen, noch die bereits 1956 gegründeten Institutionen des sog. Länderbeobachters, noch das sog. Neue Länderbeteiligungsverfahren 1979 brachten den Ländern die Möglichkeit, wirkungsvoll an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundes in der Europapolitik beteiligt zu werden.

104. Wichtigster Teil der EEA bestand im Ziel der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes mit den vier Grundfreiheiten (freier Güter-, Personen-, Kapital- u. Dienstleistungsverkehr), der mit einer weiteren Kompetenzverlagerung verbunden war.

105. Zwar wurden ihre Beteiligungsrechte nicht verfassungsrechtlich in Gestalt eines Zusatzartikels zu Art. 24 Abs. 4 GG festgeschrieben; doch eine Klausel in Art. 1a des Ratifizierungsgesetzes (später Art. 2 des Gesetzes zur Ratifikation der EEA, dem EEAG) verpflichtete die Bundesregierung, bevor sie ihre Zustimmung zu Beschlüssen der EG bei Vorhaben gab, die ganz oder teilweise in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 70 GG) fallen, die Stellungnahme des Bundesrates einzuholen und diese auch bei den Verhandlungen im Ministerrat der EG zu berücksichtigen. Das sog. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.03.1993 ersetzte die Bestimmungen. Die sog. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorlagen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften in Ausführung von Artikel 2 des Gesetzes vom 19.12.1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEAG) vom 28.02.1986 konkretisierte die im EEAG angeführten Mitwirkungsrechte der Länder und des Bundesrates an der europapolitischen Staatstätigkeit des Bundes und fixierte überdies gewohnheitsrechtlich praktizierte Beteiligungsverfahren und -regeln (vgl. Laufer/Münch 1998: 291ff., Kilper/Lhotta 1996: 216ff.)

106. Vgl. dazu auch Scharpf 1985.

Diese Strategie der Länder hatte weiterhin maßgeblich Anteil daran, daß in den bundesdeutschen Begleit- und Zustimmungsgesetze zum Vertrag über die Europäische Union, dem Vertragswerk von Maastricht 1992<sup>107</sup>, nicht nur die Mitwirkungsrechte der deutschen Länder noch stärker ausgebaut<sup>108</sup> wurden, sondern daß auch Institutionen und Gewährleistungen wie vor allem der sog. Ausschuß der Regionen und das sog. Subsidiaritätsprinzip in den Vertrag aufgenommen wurden, die auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage der Existenz und Wirksamkeit einer „dritten Ebene“, d.h. also der subnationalen Gebietskörperschaften innerhalb der EU Rechnung trugen<sup>109</sup>.

Nachdem die 16 Länder mit ihrer Forderung nach direkten Beteiligungsrechten am EU-Gesetzgebungsprozeß in Gestalt der Aufnahme subnationaler institutioneller und verfahrenstechnischer Regelungen<sup>110</sup> in das Maastrichter Vertragswerk dennoch gescheitert sind, bemühten sich die bundesdeutschen Gliedstaaten weiterhin, ihre eigene Position durch entsprechende rechtliche Bestimmungen auf nationalstaatlicher Ebene (über den Bundesrat) abzusichern. Mit einem politischen Junktim zwischen der Zustimmung zum Maastrichter Vertragswerk im Bundesrat und der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Verankerung weitergehender Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten setzten die deutschen Länder innerstaatlich die Festschreibung entsprechender Beteiligungsformen durch.

---

107. Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 trat die Integration in Form der Festschreibung der Europäischen Währungsunion (1.Säule), der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (2. Säule) sowie der Kooperation in der Innen- und Justizpolitik (3.Säule) in eine „neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Art.A EUV) ein.

108. Im Vertrag von Maastricht wurden Kompetenzverluste der Länder in den Politikbereichen „Innere Sicherheit und Justizwesen“, erneut „Bildung und Kultur“ sowie „Umwelt- und Naturschutz“ ausgeglichen.

109. Vgl. dazu auch Kilper/Lhotta 1996: 222ff.

110. So forderten die 16 Länder eine unmittelbare und vollberechtigte Teilnahme eines Vertreters der Landesregierung im EU-Ministerrat, eine Forderung, die die Bundesregierung als „Verstoß gegen die bundesstaatliche Aufgabenverteilung“, als eine Art „Neben-Außenpolitik der Länder“ betrachtete und mit Erfolg entschieden ablehnte.

Im neuen Art. 23 GG, dem sog. Europa-Artikel<sup>111</sup>, wurden 1994 erstmals die geforderten Beteiligungsrechte der deutschen Länder an europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen auch verfassungsrechtlich ratifiziert.

An der erfolgreichen Durchsetzung dieser neuen vertragsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte und Beteiligungsverfahren der 16 Länder, insbesondere in Form des Ausschusses der Regionen und des Subsidiaritätsprinzips, bzw. des Art. 23 GG, zeigt sich der Versuch der subnationalen Entscheidungsträger, sowohl innerstaatlich als auch supranational den Verlust an eigenständigen Entscheidungskompetenzen mit Hilfe der Strategie und Formen des sog. Beteiligungsföderalismus<sup>112</sup> zumindest teilweise auszugleichen, d.h. die Gesamtheit der Landesregierungen nimmt über die Kompetenzen und Verfahrensweisen des Bundesrates politischen Einfluß auf die normsetzenden Entscheidungen der Ebene, auf die die entsprechenden Rechtsetzungsbefugnisse der Gliedstaaten übertragen wurden:

„Für die europapolitische Beteiligung der Länder gilt dabei dasselbe wie für ihre Teilhabe an der Bundespolitik: Diese Kompensation kann immer nur ein teilweiser Ausgleich sein, da selbst weitgehende Mitwirkungsrechte der Gemeinschaft der Länder niemals ein vollwertiger Ersatz für eine selbständige Politik des einzelnen Landes sein können“ (Laufer/Münch 1998: 322).

Dennoch hat die europäische Integration nicht nur die Strukturen der (insbesondere vertikalen) Politikverflechtung auf die europäische Entscheidungsebene (sog. doppelte Politikverflechtung) ausgedehnt, sondern vor allem auch zugleich die Strukturen des kooperativen Bundesstaats stabilisiert. Die durch den neugefaßten Art. 23 GG erweiterten Mitwirkungsrechte der 16 Länder haben die Möglichkeiten der Bund-Länder-Kooperation verändert.<sup>113</sup> Zwar befürchteten die subnationalen Entscheidungsträger Kompetenzübertragungen auf europäische Institutionen, ihr politisches Interesse lag in erster Linie aber an einer Beteiligung am europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Die Neufassung des Art. 23 GG hat die Beteiligung der Länderregierungen an europäischen Normsetzungsverfahren über den Bundesrat garantiert und somit die exekutive Politikverflechtung abgesichert:

---

111. Der Artikel 23 GG war bereits 1990 mit der Vollendung der Deutschen Einheit überflüssig geworden, sodaß an dieser Stelle 1994 der sog. Europa-Artikel verfassungsrechtlich verankert wurde. Er schreibt ein entsprechendes System abgestufter Mitwirkungs- und Informationsrechte des Bundesrates fest. Danach ist dann, wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, die Auffassung des Bundesrates „maßgeblich“ zu berücksichtigen. Eingeschränkt wird dies allerdings dadurch, daß „gesamstaatliche Belange“ zu wahren sind (vgl. auch Kropp 1999<sup>2</sup>: 258f.).

112. Vgl. Luthardt 1996.

113. Vgl. Hrbek 1986, Götz 1995, Benz 1999.

„Mit dieser Grundgesetzänderung haben die Länder europapolitisch viel erreicht, viel mehr als nach den Urteil von Experten zuvor zu erwarten war. Sie haben - erstens - das verfassungspolitische Machtgefüge zwischen Bund und Länder neu geordnet und insbesondere ihre starke Stellung in der Innenpolitik nun auch auf die Europäische Integration erweitern können und damit der Europapolitik der Bundesregierung die sogenannte „föderale Fessel“ angelegt. Sie haben damit - zweitens - das „Einfallstor des Zentralismus“ in Gestalt des alten Artikel 24 des Grundgesetzes geschlossen und - drittens - im innerdeutschen Willensbildungsprozeß und im Willensbildungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften Veto-Positionen errungen, die zum besseren Schutz der eigenen Interessen wirkungsvoll eingesetzt werden können. Hierdurch wurde der deutsche Bundesstaat in der Tat „fit für Europa“ gemacht“ (Schmidt 1994: 65)<sup>114</sup>.

Auch wenn sich in diesem System der doppelten, exekutiven Politikverflechtung zwischen der Entscheidungsebene der Integration, des Bundes und der Länder die Länderregierungen und ihre Vertreter vor allem im Bundesrat und im Ausschuss der Regionen ihre Beteiligungsrechte (im EUV 1992, im Art. 23 GG) sicherten, werden die gesetzgeberischen Kompetenzen der Länderparlamente durch den europäischen Einigungsprozeß weiter geschmälert.

Neben der europäischen Integration stellt der Prozeß der Vereinigung der beiden deutschen Staaten die größte Herausforderung für die „Dynamik des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland“ (Kilper/Lhotta 1996: 239) dar, ja traf den deutschen Föderalismus, dem Immobilismus „bei institutionellen Reformen und Inkrementalismus bei der Lösung politischer Probleme nachgesagt wurde“ (Wachendorfer-Schmidt 2000:120), und dessen Entscheidungsakteure wie ein „Systemschock“ (Carlin/Soskice 1997).

So haben sich bald nach der staatlichen Vereinigung in Gestalt der Mitsprache und Mitentscheidung der 16 Länder an der Politik der deutschen Einigung, der Finanzierung der Folgekosten der Einigung sowie in Form der strukturellen Belastung der föderalen Binnenstrukturen durch die Integration der fünf ostdeutschen Länder, drei große politische Belastungsproben dieses „big bang approach to German unification“ (OECD 1991: 127<sup>115</sup>) für das föderale Regierungssystem und dessen politischen Entscheidungsstrukturen im bundesstaatlichen Beziehungsgeflecht zwischen Bund und Ländern ergeben<sup>116</sup>.

---

114. Vgl. Fischer 1993: 49.

115. Zit. nach Schmidt (1992c:1): „The 'big bang' approach to German unification poses several problems for the Federal Republic affecting the governance structure and the nature of public policy (...) A general conclusion is that the effects of the upheavals are less likely to make the Federal Republic a 'strong German state' and more likely to result in it becoming just like other industrial democracies.“

Die erste Belastungsprobe, die sich für die politisch-administrativen Entscheidungsakteure von Bund und Ländern, für die exekutive Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus ergab, waren die Auseinandersetzungen um die angemessene Berücksichtigung und Beteiligung der Gliedstaaten an der zentralstaatlichen Politik zur deutschen Einigung.

In der ersten Phase des Entscheidungsprozesses der deutschen Einigung „verharrten die Länder im Schatten der Deutschlandpolitik“ (Schmidt 1994: 68). Angesichts des unabwendbaren ökonomisch-industriellen Zusammenbruchs der hochzentralisierten Plan- und Kommando-wirtschaft der DDR, angesichts der durch die Problemlösungsunfähigkeit der ostdeutschen Übergangsregierungen sowie durch die steigende Zahl an ostdeutschen Übersiedlern hervorgerufenen politischen und gesellschaftlichen Destabilisierung des ostdeutschen Staates und angesichts der daraus resultierenden negativen Folgen für die ökonomische Stabilität der westdeutschen Marktwirtschaft, sahen die regierenden Parteien auf Bundesebene, CDU/CSU und FDP, den deutschen Einigungsprozeß als einen Ausnahmezustand unter Krisenverhältnissen mit hohem Entscheidungsbedarf, mit einem hohen Druck, schnell, kurzfristig und improvisierend Entscheidungen zu fällen und Programme zur Lösung der dringendsten Probleme zu entwickeln.

Dazu kam noch die für den staatlichen Einigungsprozeß außerordentlich günstige außenpolitische Situation, die von seiten der Bundesregierung durchaus zu Recht als einmalige historische Chance interpretiert wurde, die es zu nutzen galt. Daher sah sich die Bundesregierung gezwungen, eine Strategie der „improvisierten Vereinigung“ (Lehmbruch 1990: 462) in ihrer Deutschlandpolitik zu entwickeln und umzusetzen, in der „ein stark zentralistischer Zug“ (Schmidt 1994: 68) zu erkennen war. Diese Phase „der Entdifferenzierung und Zentralisierung der Strukturen staatlicher Politikgestaltung und Entscheidungsfindung“ (Lehmbruch 1991: 586ff.), also der politisch-administrativen Entscheidungsstrukturen der Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus fand in einer Politik der extremen Unsicherheit und Unkenntnis über die sozioökonomischen Folgeprobleme und Folgekosten, über Risiken sowie über Kosten und Nutzen der Entscheidungsalternativen der westdeutschen politisch-administrativen Elite ihren Ausdruck. In diesem Prozeß<sup>117</sup> kam es zur „Stunde der Exekutive“ auf Bundesebene, zur

---

116. Insbesondere - die Reform der föderale Finanzverfassung („klare Aufgabentrennung bei Stärkung der Finanzkraft der Länder“), d.h. die Finanzausstattung der 16 Länder sowie der vertikale und horizontale Finanzausgleich im kooperativen Föderalismus, - der Aufbau einer funktionsfähigen Staatsorganisation in den fünf neuen Ländern, - die Beseitigung der ideologisch-bürokratischen „Reste“ des ehemaligen staatsautoritären sozialistischen Regimes sowie - die Herstellung gleichwertiger, einheitlicher Lebensverhältnisse in den 16 Ländern zählen zu den vorrangigen Problembeständen die sich aus der Vereinigung ergeben (vgl. auch Laufer 1991: 69, Sturm 1991: 161ff., Sturm 2001: 91ff.).

„situativen Zentralisierung im Vereinigungsprozeß“ (Benz 1999: 143f.), die auf den „Durchmarsch“ (Schmidt 1994: 68) des Zentralstaates setzte und infolge ihrer „außergewöhnlichen Steuerungsfähigkeit“ (Lehmbruch 1991) auf langwierige Verfahren des Konfliktaustrags und der Konsensbildung durch Austarieren und Verhandeln mit den Ländern und mit der Opposition verzichtete. Somit wurde der im westdeutschen „semisouveränen Staat“ (Katzenstein 1987) bislang mächtige bundesstaatliche „Mitregent“, nämlich der auf umfassende und effiziente Teilhabe der Länder an den zentralstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen ausgerichtete Bundesrat für die deutschlandpolitischen Entscheidungsfindung kaum herangezogen.

Mit der Veränderung der parteipolitischen Macht- und Kräfteverhältnisse zwischen Bundestagsmehrheit und der Bundesregierung und der Ländermehrheit im Bundesrat für die Opposition, war die konservativ-liberale Bundesregierung gezwungen, im deutschlandpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß mit der sozialdemokratischen Opposition und der Mehrheit der Länder konsensbildend zusammenzuarbeiten.

Dies veranlaßte die Bundesregierung, die Länder und auch die bundesparlamentarische Opposition ausführlicher über die Gestaltung der Politik der Einigung Deutschlands zu informieren und diese an der deutschlandpolitischen Entscheidungsfindung zu beteiligen. Aufgrund des durch die außenpolitischen Rahmenbedingungen und innen- wie wirtschaftspolitischen Sachzwänge entstandenen extremen Zeitdrucks der Wiedervereinigungspolitik sowie des parteipolitisch unterschiedlichen Bund-Länder-Verhältnisses entwickelte der Bund eine außerordentlich konziliante, extrem kompromißbereite und konsensorientierte Politikstrategie gegenüber den politischen Forderungen der Gliedstaaten, daß nämlich der Zentralstaat die Hauptlast der Folgekosten der Wiedervereinigung zu übernehmen und die Bundesländer finanziell zu entlasten habe:

„Die deutsche Einheit bewirkte also zumindest kurzfristig einen Zentralisierungsschub, der von vielen Beobachtern befürchtet wurde. Aber dieser war situationsbedingt. Zu einer institutionellen Verfestigung führte er nicht, weil die Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen mit einer Zentralisierung von Lasten verbunden war. Als die Politik der deutschen Einheit wieder in die Routinen der Bund-Länder-Kooperation übergeführt wurde, sah sich der Bund gegenüber den Ländern eher in einer ungünstigen Verhandlungsposition. Als treibende Kraft des Vereinigungsprozesses wurde er auch für die Lasten verantwortlich gemacht. Ein „verkappter Einheitsstaat“ (Abromeit 1992) entstand also nicht.“ (Benz 1999: 144).

---

117. Vgl. auch dazu Lehmbruch 2000b: 186ff.

Diese ungünstige Verhandlungsposition des Bundes und seine daraus resultierende kompromißbereite Politikstrategie trat insbesondere bei den Auseinandersetzungen zwischen Zentral- und Gliedstaaten um die Finanzierung der wirtschaftlichen Folgelasten der Vereinigung der beiden deutschen Staaten deutlich zu Tage.

So kamen auf den unitarisch-kooperativen Föderalismus und die 16 Bundesländer nicht nur die anfänglichen Probleme der Politik-Beteiligung, sondern auch Probleme der Lasten-Verteilung zwischen Bund und Ländern zu. Während einerseits bei den elf westdeutschen Ländern der alten Bundesrepublik „die Furcht vor den fünf armen Vettern“ (Röper 1990: 555) grassierte, daß nämlich nach der Herstellung der staatlichen Einheit und damit der föderalen Finanzverfassung und des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems Deutschlands kein westdeutsches Bundesland mehr (horizontale) Länderfinanzausgleichs- und Strukturhilfemittel des Bundes erhalten würde, sofern die ostdeutschen Bundesländer sofort und in vollem Umfang in den horizontalen und in den vertikalen Finanzausgleich einbezogen würden, wußten andererseits die politischen Entscheidungsakteure von Bund und Ländern genau, daß die fiskalischen Mittel, die im Rahmen des föderalen Finanzausgleichs bereitstanden, ohnehin nicht ausreichten, um die finanzielle Handlungsfähigkeit wirtschaftlichen und politischen Gestaltens im Osten Deutschlands herzustellen und langfristig zu sichern. So war die Frage, wer die Mehrkosten der Einigung Deutschlands zu finanzieren hätte: der Bund oder die Länder oder der Bund und die Länder zusammen? Überdies mußte bei Gleichbehandlung der ostdeutschen und der westdeutschen Bundesländer das föderale Steuerverbundsystem (bei der Einkommens- und Umsatzsteuer) zu einer erheblichen finanziellen Umverteilung von West- nach Ostdeutschland führen - und das nicht nur zu Lasten der strukturreicheren westdeutschen Bundesländer, sondern auch zu Ungunsten der strukturschwächeren Bundesländer im Westen.



Durch langwierige Verfahren des Aushandelns und Austarierens zwischen Zentral- und Gliedstaaten kam auf der Grundlage gütlichen Einvernehmens eine „Konsenseinrichtung“<sup>118</sup> zwischen Bund und Ländern in Fragen der Finanzierung der Folgekosten der deutschen Einigung zustande, die „alle Merkmale eines Verhandlungskompromisses“ (Altemeier 1998) aufwies: Die westdeutschen Länder setzten sich mit ihren politischen Forderungen, von den ökonomischen Folgekosten der Wiedervereinigung nur möglichst geringe finanzielle Lasten zu übernehmen, gegen den Zentralstaat weitgehend durch, insbesondere auch deshalb, weil der Bund unter akutem Zeitdruck handelte und deshalb politisch erpreßbar war, d.h. „nicht mehr allein den Vereinigungsprozeß steuerte“<sup>119</sup> (Benz 1999: 144). Dieser Kompromiß hinsichtlich der Finanzierung der „Einheitslasten“ in West- und Ostdeutschland ergab einerseits für die elf alten Bundesländer weitreichende finanzielle Vergünstigungen, auf der anderen Seite wurde der Auf- und Ausbau der Strukturen politischen und administrativen Handelns in den fünf neuen Ländern mit einer zu knapp bemessenen Finanzmasse ausgestattet, die erst durch Nachbesserungen im Bund-Länder-Steuerverbundsystem, zusätzliche finanzielle Zuwendungen im Rahmen des „Gemeinschaftswerkes Aufbau Ost“ und bilaterale administrative und finanzielle Hilfen westdeutscher Bundesländer an einzelne ostdeutsche Länder erheblich vergrößert wurde.<sup>120</sup> 1993 wurde der Fond „Deutsche Einheit“ mit dem Solidarpakt, mit welchem es die

---

118. Diese Bund-Länder-Konsenseinrichtung bezüglich der Finanzierung der Folgekosten der deutschen Einheit war der Fond „Deutsche Einheit“, der im Mai 1990 zur Verarbeitung und Lösung der wirtschaftlichen Probleme in den fünf neuen Ländern gegründet wurde. Auf der einen Seite übernahm hier der Bund, dessen Spielraum in den Verhandlungen mit den Ländern gering war, den Hauptteil der Finanzierungslasten, auf der anderen Seite wurde die Finanzierung der Folgekosten zum überwiegenden Teil über Kredite, zum Teil aber auch durch höhere Steuerbelastungen der Bürger gedeckt. Nach Benz 1999: 144 wurde „mit der Einrichtung des Fonds „Deutsche Einheit“ zunächst eine Neuregelung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern und des Finanzausgleichs unter den Ländern vertagt. Eine ähnlich konfliktvermeidende Entscheidung stellte die Einbeziehung der neuen Länder in die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ dar, die nur zum Teil auf Kosten der alten Länder ging und durch eine Aufstockung der Verteilungsmasse erreicht wurde. Der Bund ergänzte diese Förderung durch Mittel im Rahmen des Programms „Aufbau Ost“.“

119. Dazu Lehbruch (1991: 585): „Das Verhältnis von Struktur und Strategie im Einigungsprozeß hat sich verändert. Eine erste Phase war - mit Entscheidungscentralisierung und der Dominanz einer Marktideologie - durch institutionelle „Entdifferenzierung“ und strategische Problemvereinfachung charakterisiert, wobei die Selektionskriterien vom Parteienwettbewerb vorgegeben wurden. In einer zweiten Phase wird eine (begrenzte) strategische Anpassungsfähigkeit der politischen Institutionen sichtbar, insbesondere in den Abstimmungsprozessen der Spitzenverbände des Arbeitsmarktes mit Treuhandanstalt und Regierung. Institutionelle Engpässe ergeben sich aber insbesondere auf der Ebene der dezentralen Akteure in Ostdeutschland.“; vgl. auch Lehbruch 1994: 115ff./2000a: 13ff./2000b: 186ff.

120. Vgl. Andersen 1992, Seibel/Benz/Mädig 1993, Schmidt 1994.

---

Entscheidungsakteure von Bund und Länder schafften, „ die ostdeutschen Länder gleichberechtigt in die Finanzverfassung aufzunehmen - ohne die Finanzverfassung grundlegend zu reformieren.“ (Wachendorfer-Schmidt 2000:124).

Was die Belastung der Binnenentscheidungsstrukturen des kooperativen Bundesstaats durch die Eingliederung der fünf ostdeutschen Länder aus dem Gebiet der DDR betrifft, spielen nicht nur die bereits erwähnten ökonomischen Aspekte, wie der Zusammenbruch und Abbau der industriellen Produktionsstrukturen oder die Transformation der zentralistisch-planwirtschaftlichen in eine dezentral-marktökonomische Ökonomie und der daraus resultierende industrielle Strukturwandel, der mit steigender Arbeitslosigkeit einhergeht, eine gewichtige Rolle. Hinzu kommen auch politische Rahmenbedingungen: Alle neuen ostdeutschen Bundesländer zählen bezüglich Wirtschaftskraft, Einkommensstruktur und Steueraufkommen im Vergleich zu den drei Stadtstaaten und acht Flächenländer in der westlichen Bundesrepublik zu den strukturell armen Ländern. Die fünf neuen Länder haben zusammen mit Berlin ein existentielles Interesse an umfangreichen finanziellen Leistungen und infrastruktureller Aufbauhilfe von seiten des struktureicheren Westens.

Einerseits war aufgrund der finanziellen und wirtschaftlichen Überforderungen der einzelnen (westlichen) Bundesländer nur der Bund als Aufgabenträger in der Lage, solche Aufbauleistungen zu erbringen, andererseits erlangten die fünf neuen Länder eine Machtposition im Bundesrat, indem sie in der Ländervertretung mit ihren Stimmen eine starke Minorität aufbauen und, sofern sie die Stimmen der strukturschwächeren westdeutschen Länder gewannen, sogar die Abstimmungsmehrheit erreichen konnten.

Infolge des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik Deutschland und infolge des Hinzukommens von fünf weiteren Gliedstaaten zum bundesstaatlichen Entscheidungssystem entstand auf längere Zeit ein großes ökonomisch-industrielles Ost-West-Gefälle, in welchem „dem Föderalismus allein von der ökonomischen Seite her und der durch sie erzeugten sozioökonomischen Heterogenität eine Zerreißprobe bevorsteht, die er bisher noch nicht zu bestehen hatte“ (Schmidt 1994: 72).

Durch die Bildung fünf neuer Bundesländer nahm außerdem die Anzahl der an der politischen und administrativen Willensbildungs und Entscheidungsfindung sowie in den vertikalen und horizontalen exekutiven Politikverflechtungsstrukturen beteiligten Akteure und Aufgabenträger zu. Diese Tatsache und insbesondere die größeren wirtschaftlichen und sozialen Interessendif-

ferenzen zwischen den struktureicheren westdeutschen und den strukturärmeren ostdeutschen Ländern erschwerten die Kompromiß- und Konsensbildung und erhöhten unter sonst gleichen institutionell-organisatorischen Rahmenbedingungen die Konsensbildungs- und somit die Entscheidungsfindungskosten:

„Die Politikverflechtungs-Theorie prognostiziert für diese Situation entweder eine höhere Wahrscheinlichkeit vollständiger Blockierung des politischen Entscheidungsprozesses oder zumindest ein spürbar höheres Maß an suboptimaler Politik, die langfristig einem Politikversagen nahekommt“ (Schmidt 1994: 73).

Zum Bund-Länder-Verhältnis im unitarisch-kooperativen Föderalismus resümiert Schmidt folgende künftige Belastungen für den deutschen Föderalstaat<sup>121</sup>:

„Unbestritten ist bei alledem, daß die Vereinigung dem Föderalismus und den Politikverflechtungsstrukturen eine größere Aufgabenlast als zuvor gebracht hat, und unbestritten ist ferner, daß die Bemühungen, diese Aufgabenlast zu schultern, allmählich abzutragen und vielleicht sogar einmal zu meistern, mit einem spürbar erhöhten Verteilungskonfliktniveau einhergehen. Zugrunde liegt eine zunehmende Zahl an Konflikten unter den Ländern, hauptsächlich zwischen ärmeren und reichen Gliedstaaten, zwischen den Zahlern und den Zahlungsempfängern, zwischen westlichen und östlichen und zwischen christdemokratisch und sozialdemokratisch regierten Bundesländern. Hinzu kommen an Zahl und Intensität zunehmende Konflikte zwischen der Bundesregierung und der sie tragenden politischen Koalition einerseits und den Ländern insgesamt oder einzelnen Bundesländergruppen andererseits. Unbestritten ist ferner, daß der politische Prozeß und die Staatstätigkeit im Rahmen des Föderalismus und der Politikverflechtungsstrukturen im vereinigten Deutschland mit einem - weitgehend ungewollt herbeigeführten und bei den Ländern wie beim Bund ungeliebten - Zentralisierungsschub einhergingen und insoweit auch mit einer Bedeutungsaufwertung der Bundesregierung im bundesstaatlichen Beziehungsgeflecht“ (Schmidt 1994: 73)<sup>122</sup>.

Im Hinblick auf die sozialökonomisch sehr ungleichen Länderstrukturen<sup>123</sup>, auf das Aufbrechen neuer Disparitäten, auf erschwerte Willensbildungs- und Abstimmungsprozesse sowie auf die erwartbaren Zentralisierungstendenzen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern war der einzige Ausweg aus diesem Dilemma die Durchführung grundlegender Reformen<sup>124</sup> der föderalen Institutionenordnung. So hoffte man, daß die 16 Länder und ihre politischen Entscheidungsträger sich endlich „unter dem „Leidensdruck“ eines zunehmenden Übergewichts des Bundes“ (Scharpf 1991: 158) entschließen, „gleich leistungsfähige politische Einheiten zu schaffen, die föderale Kompetenzverteilung neu zu ordnen und die Finanzverfassung zu revidieren“ (Wachendorfer-Schmidt 2000: 113).

121. Vgl. auch Schmidt 1992c: 2ff.

122. Vgl. auch Schmidt 1993c: 453.

Neben M.G.Schmidt<sup>125</sup> spricht sich auch G. Lehmbruch für eine grundlegende Reform des spezifisch deutschen Exekutivföderalismus und seiner Finanzverfassung mit ihrem Steuerverbund als „entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen“ aus, warnt aber vor übertriebenen Hoffnungen, denn „eine Reform des Bundesstaates ist kein ingenieurwissenschaftliches Problem“ (Lehmbruch 1999: 114).

Weder der fortschreitende europäische Einigungsprozeß noch die deutsche Einheit öffneten nach 1990 das „window to reform“ (Keeler 1994) der politisch-administrativen Entscheidungsstrukturen im unitarisch-koperativen Föderalismus der Bundesrepublik.

### **3.3 Die Ausgangshypothesen auf der Grundlage der theoretischen Diskussion**

Auf der Grundlage der vorangegangenen differenzierten theoretischen Analyse der fachwissenschaftlichen Literatur zum Einfluß von politischen Parteien und der föderativen politischen Entscheidungsstrukturen auf die Inhalte und Ergebnisse staatlicher Politik geht die vorliegende empirische Untersuchung von Umweltschutzpolitik in den 16 deutschen Ländern von zwei Grundannahmen aus:

- 
123. Schmidt (1993c: 452/453) beurteilt die erneute Bildung der fünf ostdeutschen Länder 1990 sehr kritisch: Eine der kritischen und besonders problemreichen Entscheidungen im Prozeß der deutschen Einigung betraf die Wiedereinsetzung der ostdeutschen Bundesländer. Wirtschaftlich und administrativ kam es hiermit zur Gründung von Ländern, die auf absehbare Zeit wirtschaftlich, finanziell und administrativ nicht leistungsfähig im Sinne des Artikel 28 des GG sind, und die somit von Geburt an Kandidaten für die Neugliederung des Bundesgebietes sind. Gewiß gab es gute politische Gründe für die Wiedereinsetzung der Ostländer. Ein besonders schlagkräftiges Argument war, daß hierdurch nach der Destruktion der politischen und ökonomischen Struktur nun auch die administrative Struktur des DDR-Sozialismus zertrümmert wurde. Unter organisationssoziologischer und ökonomischer Perspektive erweisen sich freilich die politischen Gründe als große Bürden. Die eine Bürde besteht darin, daß die strukturschwachen ostdeutschen Bundesländer eine denkbar schlechte Organisationsform für die Förderung des Wirtschaftsaufschwungs im Beitrittsgebiet sind. Eine zweite Bürde ist die, daß die Schaffung und Beibehaltung von strukturschwachen Bundesländern - gleichviel ob es solche im Osten Deutschlands oder im Westen sind - das falscheste ist, was man angesichts des Prozesses der europäischen Einigung machen kann. Denn von ihm wird ja gefordert, daß größere und leistungsfähige Regionen entstehen. Insofern war die Wiedereinsetzung der fünf ostdeutschen Länder nicht zukunftsorientierte Politik, sondern rückwärtsgewandte Politik, die dem vereinten Deutschland eine schwere Last auferlegte.“
  124. Vgl. dazu Scharpf 1991:146ff., Hesse 1993: 431ff., Benz 1993: 454ff., Schultze 1999: 173ff., Benz 1999: 144f., Lehmbruch 2000: 13ff., Hesse/Renzsch 2000:11, Scharpf 2001:15.
  125. Vgl. hierzu insbesondere Schmidts „Thesen zur Reformpolitik im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland“ (Schmidt 2000c).

Erstens: Die beiden großen etablierten Volksparteien SPD und CDU in der Bundesrepublik Deutschland differieren hinsichtlich ihrer politisch-ideologischen Grundorientierung deutlich und entwickeln dabei unterschiedliche Politikoptionen und Politikstrategien, die in den inhaltlich-programmatischen Aussagen der politischen Parteien klar zum Ausdruck kommen. Deshalb ist damit zu rechnen, daß sich die politischen Parteien auch bezüglich der Formulierung von materiellen Umweltschutzpolitiken auf Bundesländerebene deutlich voneinander unterscheiden. Die unterschiedlichen programmatischen Präferenzen umweltschutzpolitischer Problemlösung basieren auf den von SPD und CDU verfolgten gesellschaftlich-ökonomischen Zielsetzungen sowie den ideologischen Traditionen der Parteien.

Zweitens: Die bereits auf der Untersuchungsebene der Parteiprogramme empirisch festgestellten Unterschiede zwischen SPD und CDU lassen sich auch mit Hilfe zusätzlicher (partei)politischer Erklärungsvariablen, wie z. B. der parteipolitische Couleur von Regierungen, gemessen durch die Dauer und Stärke der Regierungsbeteiligung der beiden Parteien, in den Staatstätigkeiten dieser Parteien als regierende Parteien in den 16 Bundesländern nachweisen. Die entscheidende erklärende Größe für empirisch feststellbare Unterschiede in der Umweltschutzpolitik der Länderregierungen ist somit die parteipolitische Zusammensetzung dieser Regierungen. Dabei wird auch der prägende Einfluß der institutionellen Rahmenbedingungen der bundesstaatlichen umweltschutzpolitischen Willensbildung und Entscheidungsfindung auf die Staatstätigkeit der Länder mitberücksichtigt.

## Kapitel 4 Historisch-institutionelle Grundlagen für den empirischen Wahlprogramm- und Umweltpolitikvergleich

Ein Schlüsselbegriff dieser vergleichend-empirischen Policy-Studie ist die abhängige, zu erklärende Größe „Umweltschutzpolitik“ auf der Entscheidungsebene der 16 Länder. Weder in den alltäglichen politischen Auseinandersetzungen noch in der wissenschaftlichen Diskussion herrscht Konsens darüber, was darunter inhaltlich-konkret zu verstehen ist. Deshalb wird im folgenden ein Versuch einer Begriffsbestimmung von „Umweltschutzpolitik“ vorgenommen.

### 4.1 Definition von Umweltschutzpolitik

Um zu einer tragfähigen Definition des Begriffs „Umweltschutzpolitik“ zu gelangen, muß man sich zunächst mit den schillernden und sehr häufig gebrauchten Schlüsselbegriffen „Umwelt“ und „Umweltschutz“ auseinandersetzen.

Die Mehrdeutigkeit der Begriffe „Umwelt“ und „Umweltschutz“ erschwert eine präzise Definition von „Umweltschutzpolitik“. Im Alltagsverständnis und in der Wissenschaft ist nicht nur von einer natürlichen Umwelt die Rede, sondern auch von einer sozialen, technischen<sup>1</sup> und biologischen<sup>2</sup> Umwelt.

Während die „soziale Umwelt“ des Menschen „aus den Akteuren, Prozessen und Produkten menschlichen Handelns“ (Hartkopf/Bohne 1983: 2f.) besteht und damit Gegenstand der „traditionellen“ Policies (Wirtschafts- u. Sozialpolitik, Bildungs-, Justiz- und Außenpolitik, u.a.) „bilden Boden, Luft und Wasser“ als „die Lebensräume für Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen“ (Hartkopf/Bohne 1983: 2f.) die „natürliche Umwelt“ des Menschen.

- 
1. Der Begriff der „technischen Umwelt“ sei nach Hartkopf/Bohne (1983: 2) definiert als die Gesamtheit dessen, was von Menschenhand hervorgebracht, den Menschen und die Natur an Gegenständen und deren Wirkungen umgibt und beeinflußt, wie z.B. Häuser, Fabriken, Kraftwerke, Straßen, PKW's, technische Anlagen, technologische Geräte und Instrumente, elektromagnetische Felder u.a..
  2. Nach v. Uexküll ist unter „Umwelt“ die für den Lebensablauf eines Lebewesens relevanten Bestandteile seiner Umgebung zu verstehen. Die Trennlinie zwischen „Umgebung“ und „Umwelt“ ist jedoch sehr fließend und unscharf sowie abhängig einerseits vom jeweiligen (natur-) wissenschaftlichen Erkenntnisstand, andererseits von einer Werteentscheidung, die zwischen einem sog. anthropozentrischen (Mensch im Mittelpunkt der Umwelt) und einem sog. ökozentrischen (Natur im Mittelpunkt der Umwelt) Umweltverständnis unterscheidet (zit. nach Pehle 1994<sup>2</sup>: 649/650).

Mit dem in dieser vergleichend-empirischen Umweltpolitik-Studie verwendeten Umweltbegriff meint „Umwelt“ die natürliche Umwelt des Menschen, die ihm umgebende Natur. Unter dem Eindruck immer noch aktueller und weiterhin politisch äußerst relevanter Probleme der Landschaftszerstörung, der Boden-, Wasser- und Luftverunreinigung, der Lärmbelästigung, der Abfallbeseitigung sowie des globalen Klimawandels (Zerstörung der Ozonschicht/Treibhauseffekt) ist der Begriff „Umwelt“ allgemein mit dem Inhalt natürlicher Umwelt besetzt. Als „natürliche Umwelt“ konkretisiert sich die Trennung eines Zentrums und einer Umgebung in der Gegenüberstellung von Mensch und Natur bzw. von Gesellschaft und Natur, wobei die Natur als Voraussetzung für die Existenz von Mensch und Gesellschaft gilt. In dieser Eigenschaft als Grundlage menschlichen und gesellschaftlichen Daseins muß es sich nicht notwendig um unberührte Natur handeln, wohl aber um einen Naturzustand, der unbeschadet aller Formierung und Deformierung durch den Menschen noch immer im Kernbereich eigenen biologischen und ökologischen Gesetzmäßigkeiten folgt.<sup>3</sup> Natur wird somit für die Bedürfnisse des Menschen, der selbst nicht als Bestandteil dieser Natur gesehen wird, funktionalisiert.

So lassen sich zwei Grundarten menschlicher Eingriffe in die natürliche Umwelt unterscheiden<sup>4</sup>:

Die erste Grundart besteht darin, daß der natürlichen Umwelt Bestandteile entnommen werden, z.B. Wasser, pflanzliche und tierische Stoffe, Mineralien und andere Rohstoffe. Die entnommenen Umweltbestandteile werden vom Menschen zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen verwandt oder unmittelbar konsumiert. Die unter die Kategorie „Entnahmen“ zu subsumierenden Umwelteingriffe werden in dem Begriff „Ressourcenverbrauch“ zusammengefaßt.

Die zweite Grundart von Umwelteingriffen zielt auf die Abgabe von Stoffen, Geräuschen, Strahlen und ähnlichen Erscheinungen, die auf die (bio-)chemische oder physikalische Beschaffenheit der natürlichen Umwelt einwirken, so z.B. Abfälle, Abwässer, Luft- und Bodenverunreinigungen oder Lärmbelästigungen. Umwelteingriffe der Kategorie „Abgaben“ werden unter dem Begriff „Umwelteinwirkungen“ bzw. „Schadstoffeinträge“ subsumiert.<sup>5</sup>

---

3. Vgl. Glasgow 1995<sup>3</sup>: 787.

4. Vgl. Hartkopf/Bohne 1983: 4f.

5. Bei „Umwelteinwirkungen“/„Schadstoffeinträge“ spricht man von Emissionen, wenn die Quelle, und von Immissionen, wenn das Objekt der Einwirkungen unter die Beobachtung bzw. Messung fällt.

G. Hartkopf und E. Bohne (1983) haben die nach wie vor gültigen „Faktorenkomplexe der Umweltgefährdung“ wie folgt zusammengestellt:

- „1.) Die Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen ist nicht nur ein nationales, sondern auch ein globales Problem.
- 2.) Die Ressourcen der Erde und die Belastbarkeit der Umwelt durch Schadstoffe und sonstige schädliche Einwirkungen sind begrenzt.
- 3.) Bevölkerungswachstum und steigende Lebensansprüche der Menschen führen zu wachsenden Produktions- und Konsumaktivitäten, die zunehmend die Ressourcen der Erde vermindern und die Umwelt mit Schadstoffen und sonstigen schädlichen Einwirkungen belasten.
- 4.) Ressourcenverbrauch sowie Schadstoff- und sonstige Belastungen verstärken sich gegenseitig in ihren negativen Auswirkungen auf die Umwelt. Die Zunahme von Umweltverschmutzung und anderen Einwirkungen überschreitet vielfach die Absorptionskapazität der Umwelt und macht auf diese Weise vorhandene Ressourcen unbrauchbar. Gleichzeitig trägt die Ausbeutung der Ressourcen zur Verringerung der Absorptionskapazität der Umwelt und damit zum Anstieg von Umweltverschmutzung und sonstigen Belastungen bei.
- 5.) Aus diesem sich gegenseitig „aufschaukelnden“ Prozeß von Ressourcenverbrauch und Belastungen durch Schadstoffe und andere Einwirkungen ergeben sich wachsende Gefahren für das langfristige Überleben der Menschheit, die sich auf alle Politikbereiche auswirken und zu deren Bewältigung alle Politikbereiche beitragen müssen“ (Hartkopf/Bohne 1983: 2f.).

Die übermäßige Nutzung natürlicher Ressourcen (Rohstoffe, Flächen, Energie) durch Verbrauch und Schadstoffeintrag ist u.a. auf das zunehmende Bevölkerungswachstum, auf das marktökonomische Ziel allgemeinen wirtschaftlichen Wachstums, auf steigende industriegesellschaftliche Güterproduktion und auf eine unzureichende Berücksichtigung der sozialen Kosten der Umweltvernutzung durch Wirtschaft und Gesellschaft zurückzuführen.

In der gesellschaftlichen Realität sind „natürliche Umwelt“ und „soziale Umwelt“ keine streng voneinander getrennte Bereiche. Vielmehr bilden Elemente der Natur und die Ergebnisse menschlichen, also wirtschaftlichen und politischen Handelns oft eine untrennbare Einheit, die sich weder der natürlichen Umwelt noch der sozialen Umwelt eindeutig zuordnen läßt. „Natürliche Umwelt“ und „soziale Umwelt“ lassen sich deshalb als Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen nur analytisch differenzieren. Für das politische Handeln und Gestalten ist diese analytische Unterscheidung ausschlaggebend, da sie für die politischen Entscheidungsakteure die Perspektive bestimmt, unter welcher die Ziele und Maßnahmen umweltschutzpolitischer Steuerung entwickelt, festgelegt und durch Um- und Durchsetzung in Wirtschaft und Gesellschaft verwirklicht werden.



Mit den Begriffen „Umweltpolitik“ und „Umweltschutz“, die in der Alltagssprache und in der Literatur meist synonym<sup>6</sup> benutzt werden, meint man die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen, also Boden, Luft und Wasser. Beide Begriffe rückten als Teil der strukturellen Reformvorhaben der sozialliberalen Koalition 1969 auf die politische Agenda und entstanden durch die Übersetzung des englischen Politik-Begriffs „environmental protection“<sup>7</sup>.

Somit hat sich politisch bislang die anthropozentrische Sichtweise durchgesetzt. Wenn also Umweltpolitik allgemein definiert wird als die Gesamtheit der Bestrebungen und Maßnahmen, welche auf den Schutz und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen (Boden, Luft und Wasser), abzielen, schlagen letztlich die menschlichen Umweltansprüche durch. Diese Definition schließt zwar die Berücksichtigung pflanzlicher und tierischer Umwelten als Schutzgüter nicht aus, doch wird ihre Einbeziehung im allgemeinen nicht durch die Konzessionierung von Eigenrechten der Natur, sondern durch ihre Bedeutung für die menschliche Umwelt gerechtfertigt.<sup>8</sup>

Auf der Grundlage des Begriffs der „natürlichen Umwelt“ und der auf deren Schutz und Erhaltung ausgerichteten anthropozentrischen Perspektive umweltschutzbezogenen öffentlichen Handelns hat die sozialliberale Bundesregierung 1971 im Zuge der Schaffung erster organisatorischer und instrumenteller Grundlagen staatlicher Umweltpolitik das erste umfassende Umweltschutzprogramm vorgelegt und „Umweltschutzpolitik“ wie folgt definiert - eine Definition, die ebenfalls die Objektstellung der Natur betont und bis heute ihre Gültigkeit nicht verloren hat:

„Umweltpolitik ist die Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind,  
- um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und 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.“<sup>9</sup>

---

6. Der Umweltschutzpolitologe Jänicke (Berlin) hingegen nimmt in seinen Forschungsbeiträgen der international vergleichenden Umweltpolitikanalyse eine definitorische Trennung beider Begriffe vor: „Umweltschutz verstehen wir als Identifizierung und Handhabung industriegesellschaftlicher Umweltprobleme. Unter Umweltpolitik wird die Summe der öffentlichen Maßnahmen verstanden, die die Beseitigung, Reduzierung oder Vermeidung von Umweltbelastungen zum Ziel hat.“ (Jänicke 1999: 14).

7. Vgl. Bundesregierung 1971: 6.

8. Vgl. Pehle 1994<sup>2</sup>: 650.

Stehen hier noch der Schutz und die Sicherung der natürlichen Umwelt, der natürlichen Lebensgrundlagen im Vordergrund, liegen zwei Jahrzehnte später, kurz nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, die inhaltlich-programmatischen Schwerpunkte stärker bei der Schadensabwehr und Schadensbeseitigung. Seit 1991 versuchen die politischen Entscheidungsträger durch öffentlichen Umweltschutz „den Zustand der Umwelt so zu erhalten und zu verbessern, daß

- „- bestehende Umweltschäden vermindert und beseitigt werden („Umweltsanierung“),
- Schäden für Mensch und Umwelt abgewehrt werden („Umweltvorsorge“),
- Risiken für Menschen, Tiere und Pflanzen, Natur und Landschaft, Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) und Sachgüter minimiert werden („Umweltvorsorge“),
- Freiräume für die Entwicklung der künftigen Generationen sowie Freiräume für die Entwicklung der Vielfalt von wildlebenden Arten sowie Landschaftsräumen erhalten bleiben und erweitert werden („Umweltpflege“).“<sup>10</sup>

1994 wurde ferner der Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ Boden, Luft und Wasser auf Vorschlag der Verfassungskommission als Staatsziel dem Grundgesetz<sup>11</sup> hinzugefügt.

Auch wenn man sich weniger anthropozentrische Definitionen vorstellen könnte, sind gesundheitliche Vorsorge, Schutz der Umweltgüter (Luft, Wasser, Boden) und Schadensbehebung noch immer sehr wichtige politisch-inhaltliche Ziele, auf die hin Maßnahmen, Instrumente und Institutionen der aktuellen umweltschutzpolitischen Steuerung ausgerichtet sind.

Auf der Grundlage dieses natürlich-anthropozentrischen Umwelt(schutz)begriffs ist „Umwelt(schutz)politik“ also zu definieren als „die politisch vermittelte Form der Aneignung, Gestaltung und Präservierung von Natur durch eine Gesellschaft“ (Glagow 1995<sup>2</sup>: 786f.) bzw. - bezogen auf die drei Dimensionen des Politischen, Form (Polity), Prozeß (Politics) und Inhalt (Policy) - „die institutionellen, prozessualen und entscheidungsinhaltlichen Aspekte des sozialen (...) Handelns, das im Sinne eines anthropozentrischen Umweltschutzverständnisses darauf

9. Zit. nach: Umweltschutz - Das Umweltprogramm der Bundesregierung, Verlag W. Kohlhammer GmbH Stuttgart Berlin Köln Mainz 1973<sup>3</sup>: 15. In dieser Definition von Umweltpolitik treten bereits die bis heute vor allem im Umweltrecht gültigen Hauptziele öffentlichen Umweltschutzhandelns zu Tage, nämlich erstens „Umweltvorsorge“ („um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und ein menschenwürdiges Dasein braucht“), zweitens „Umweltpflege“ („um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen“) sowie drittens „Umweltsanierung“ („um Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen“).

10. Jahresbericht 1991: 531.

11. Artikel 20a GG [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen]: „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.“

gerichtet ist, Konflikte über die Schaffung, Wahrung oder Verbesserung der für die Existenz und das menschenwürdige Dasein von menschlichen Lebewesen wichtigen Teile der natürlichen Umwelt mit Anspruch auf gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeit zu regeln“ (Schmidt 1995: 969).

Während umweltschutzpolitische Ziele, Strategien und Instrumente den handlungsbezogenen<sup>12</sup> sowie inhaltlich-programmatischen Aspekt der Umweltpolitik („Environmental Policy“) ausmachen, wird Umweltpolitik als politischer Prozeß von Akteuren, Interessen und Werten bestimmt („Environmental Politics“). Für die Umweltschutzpolitik öffentlicher Entscheidungsakteure gilt diesselbe Handlungsleitlinie wie für viele andere Politikbereiche, nämlich „die Lenkung der Gestaltungsmöglichkeit des Menschen in Richtung angestrebter gesellschaftlicher Ziele“ (Hartkopf 1988: 664). Umweltpolitik umfaßt daher „zuerst die Erkenntnis tatsächlicher Abläufe, seien sie natürlicher oder anthropogener Art, einschließlich ihrer Störungen. Sie setzt danach den Willen voraus, schädliche Einwirkungen auf den Naturhaushalt zu beseitigen oder zu begrenzen sowie die Kompetenz, technisch, rechtlich und organisatorisch das Gewollte durchzusetzen. Die Fähigkeit, das Ergebnis des politischen Handelns festzustellen und zu bewerten, rundet diesen wie jeden anderen Politikbereich ab.“ (Hartkopf 1988: 665f.).

Die vorliegende empirische Untersuchung der Umweltschutzpolitik in den 16 Ländern basiert auf dem anthropozentrischen Verständnis von Umweltschutz und Umweltpolitik als „die Gesamtheit aller Handlungen, die darauf abzielen, Umwelteingriffe zu vermeiden, zu vermindern und eingetretenen Umweltschäden zu beseitigen“ (Hartkopf/Bohne 1983: 57), als die Gesamtheit aller Bestrebungen und Maßnahmen öffentlichen Handelns mit dem Ziel der „Beseitigung, Reduzierung oder Vermeidung von Umweltbelastungen“ (Jänicke/Kunig/Stitzel 1999: 14), d.h. des Verbrauchs bzw. der Belastung der natürlichen Umwelt, der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen<sup>13</sup>.

---

12. Vgl. Vahrenholt 1994<sup>2</sup>: 2237.

---

## 4.2 Definition von Umweltschutzausgaben

Da die vorliegende Arbeit teilweise auf die öffentlichen Umweltschutzausgaben der Länderregierungen als Indikator für die empirische Analyse der Umweltschutzpolitik der 16 Bundesländer zurückgreift, wird noch kurz auf eine Bestimmung des Begriffs „Umweltschutzausgaben“ eingegangen.

Mit der zunehmenden politischen Bedeutung des öffentlichen Umweltschutzes Anfang der 1970er Jahre, die insbesondere im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 (s.o.) zum Ausdruck kommt, richtet sich seither der Blick der politischen Öffentlichkeit und der politischen und administrativen Entscheidungsträger auch auf die öffentlichen Haushalte von Bund, Länder und Kommunen und ihren Beitrag zur Finanzierung der Umweltschutzmaßnahmen sowie zur Erreichung umweltschutzpolitischer Zielsetzungen<sup>14</sup>.

---

13. Richtschnur und Maßstab staatlichen umweltschutzpolitischen Handelns stellen die bereits im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 festgelegten drei Handlungsprinzipien dar, so a.) das „Verursacherprinzip“, dem zufolge derjenige, der eine Umweltbeeinträchtigung herbeiführt, auch die Folgen zu tragen habe, ggf. in Form der Zahlung eines Äquivalents für die Beeinträchtigung, d.h. dem zufolge dem Verursacher die Verantwortlichkeit für Gefahrenvermeidung und Schadensbeseitigung und die dadurch entstandenen Kosten zugewiesen wird, b.) das „Vorsorgeprinzip“, das Maßnahmen bezeichnet, die im Vorfeld der Gefahrenabwehr zum präventiven Schutz des Menschen und der Umwelt vor Gefahren und Risiken ergriffen werden sowie c.) das „Kooperationsprinzip“, das die Zusammenarbeit von Verwaltung, Unternehmen, Bürgern sowie Wirtschafts- und Umweltverbänden festschreibt.

14. Vgl. Essig 1985.

---

Nach der sog. Rechnungsstatistik des Bundesamtes für Statistik bzw. der Statistischen Landesämter werden unterschiedliche Umweltschutzausgabenkonzepte<sup>15</sup> verwandt. Das in dieser vergleichend-empirischen Policy-Studie zum Zuge kommende Konzept ist dasjenige der sog. Unmittelbaren Umweltschutzausgaben, d.h. also die Summe der getätigten Ausgaben für Personal, laufenden Sachaufwand, für Sachinvestitionen, wie Baumaßnahmen, Erwerb von Beteiligungen und sonstiger Vermögenserwerb sowie den laufenden und vermögenswirksamen Zahlungen an andere (nichtöffentliche) Bereiche.

Die empirische Ermittlung dieser abhängigen Variable „Umweltschutzausgaben“ fußt auf im allgemeinen zwei Quellen<sup>16</sup>, einerseits auf den in den öffentlichen Haushaltsrechnungen von Bund, Ländern und Gemeinden erfaßten Ausgaben, andererseits auf den Ausgaben der öffentlichen Betriebe und Unternehmen, die Umweltschutzaufgaben wahrnehmen.

Die folgende Untersuchung der Umweltpolitik der Länder basiert ausschließlich auf die in den Haushaltsrechnungen der Länder ermittelten sog. Unmittelbaren Umweltschutzausgaben.

---

15. Vgl. Reidenbach/Berger 1985: Zahlungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften des öffentlichen Bereiches (Bund, Länder, Gemeinden) können zu Doppelzählungen führen, wenn die Ausgaben der einen Entscheidungsebene neue Ausgaben der empfangenden Ebene hervorrufen. Beispiele hierfür sind finanzielle Zuweisungen des Bundes an die Länder, die diese wieder an ihre Gemeinden weitergeben oder finanzielle Zuweisungen eines Landkreises an seine Kommunen, mit denen die Errichtung einer kommunalen Umweltschutzeinrichtung (Kläranlagen- oder Abfalldeponiebau) finanziert wird. In der Rechnungsstatistik werden daher unterschiedliche Umweltschutzausgabenkonzepte verwandt, mit denen derartige Doppelzählungen vermieden werden, nämlich die Unmittelbaren Ausgaben, die Bruttoausgaben, die Gesamtausgaben sowie die Nettoausgaben. Die Unmittelbaren Ausgaben stellen die Summe der getätigten Ausgaben für Personal, laufenden Sachaufwand, Sachinvestitionen sowie den laufenden und vermögenswirksamen Zahlungen an andere (nichtöffentliche) Bereiche dar. Die Bruttoausgaben sind alle im Zuge der Erfüllung von umweltschützenden Aufgaben von Gebietskörperschaften insgesamt getätigten Ausgaben. In diesen Beträgen sind auch Zahlungen an die gleiche Ebene enthalten. Werden von den Bruttoausgaben die von gleicher Ebene empfangenen Zahlungen abgesetzt, so ergeben sich die Gesamtausgaben, die angeben, wieviel finanzielle Mittel die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen zur Aufgabenerfüllung einsetzen, unabhängig davon, welche anderen öffentlichen Bereiche zur Aufgabenerfüllung beigetragen haben. Werden von diesen Gesamtausgaben dann noch die Zahlungen von anderen öffentlichen Bereichen abgesetzt, erhält man die Nettoausgaben, die angeben, wieviel die Gebietskörperschaftsgruppen aus eigenen Einnahmenquellen finanziert haben.

16. Vgl. Reidenbach/Berger 1985, Reidenbach 1994; vgl. auch Roloff/Wild 1986.

### 4.3 Die Entwicklung des öffentlichen Umweltschutzes in Deutschland

Umweltschutzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist ein öffentliches Aufgabengebiet „verspäteter Politiksteuerung“<sup>17</sup> (Schmidt 1992a: 157), die als eigenständiger Politikbereich öffentlichen Handelns auf zentralstaatlicher Entscheidungsebene erst Ende der 1960er Jahre im politisch-administrativen Entscheidungssystem der Bundesrepublik verankert wurde.

In nunmehr annähernd 30 Jahren hat sich die Entwicklung „moderner Umweltschutzpolitik“<sup>18</sup> als „junges Politikfeld“ (Hucke 1990: 382) bis heute mit beachtlicher politisch-programmatischer und politisch-praktischer Kontinuität vollzogen, die insbesondere durch zunehmende politische und administrative Eigenständigkeit dieses Politikbereichs mit spezialisierten Interessengruppen, mit Gesetzgebungs- und Verwaltungsinstanzen, mit einer wachsenden staatlichen Regelungsdichte eines speziellen materiellen und Verfahrensrechts, in dessen Rahmen nach ordnungsrechtlichen umweltpolitischen Problemlösungen gesucht wird<sup>19</sup>, durch steigendes öffentliches Umweltbewußtsein sowie durch die organisatorische und instrumentelle Bewältigung und Lösung der enormen Umweltprobleme in den fünf neuen Bundesländern nach der deutschen Vereinigung gekennzeichnet ist.

Die zeitliche Verzögerung bei der Entwicklung und politisch-administrativen Etablierung des staatlichen Umweltschutzes hängt vor allem damit zusammen, daß in der Frühphase der Wiederaufbaus nach dem 2. Weltkrieg die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums eindeutiges Oberziel sowohl der bundesdeutschen Wirtschafts- als auch der Gesellschaftspolitik war. Erst

17. Nach Schmidt (1992a:166ff) lagen die Ursachen für die „verspätete Politiksteuerung“ in der mangelhaften politisch wirksamen, kaum massenhaft verbreiteten Nachfrage in der Bevölkerung nach bzw. der mangelhaften organisatorischen und instrumentellen Angebot der Politik an Umweltschutz, in der distanziert-ablehnenden Einstellung der Politik- und Wirtschafts-Elitegruppen, in der politisch-administrativen Zersplitterung der umweltpolitischen Kompetenzen, in den föderalen Politikverflechtungsstrukturen als Barriere gegen vorausschauende und langfristige konzipierte Umweltpolitik sowie vor allem in der mangelnden politischen Mobilisierung der im Parteiensystem dominierenden Partei für Umweltpolitik und der durch die politisch-institutionellen Bedingungen gegebenen Chance, den Willen zur Umweltschutzpolitik auch tatsächlich durchzusetzen (vgl. auch Schmidt 1995a: 969ff.).

18. Nach einvernehmlicher politikwissenschaftlicher Auffassung vollzieht sich der Übergang zur „modernen Umwelt(schutz)politik“ erst mit der organisatorischen und instrumentellen Verankerung der umweltpolitischen Gesamtproblematik auf zentralstaatlicher Entscheidungsebene durch die Bundesregierung im Jahre 1969 (vgl. Müller 1986, Weßels 1988, Hucke 1990, Schmidt 1992, Wilhelm 1992). Diese staatliche Modernisierung wird durch die bundespolitische Etablierung und Institutionalisierung eines eigenständigen Policy-Bereichs umweltschutzpolitischer Gestaltung charakterisiert, der durch eine Ausstattung „mit speziellen Rechtsgrundlagen und ausdifferenzierten Problemlösungsinstitutionen“ (Hucke 1992: 441) gekennzeichnet ist. Die Entstehung dieses neuen Politikfeldes spiegelt sich politisch-inhaltlich in der Transformation der bis dahin „vereinzelt und verstreuten Vorschriften des Nachbar- und Gefahrenabwehrrechts mit umweltschützendem Inhalt zu einer speziellen Umweltgesetzgebung“ (Hucke 1992: 716).

19. Vgl. Hucke 1990: 382.

aufgrund der hohen Wachstumsraten der industriellen Güterproduktion sowie auf einem verhältnismäßig hohen Versorgungsniveau vieler privater Haushalte mit Konsumgütern nahm dann das öffentliche Bewußtsein in dem Maße zu, als Umweltbelastungen zu den negativen Nebeneffekten des Wirtschaftswachstums gehörten und daß auch ein gesellschaftlicher Bedarf an stärkerer Versorgung mit dem öffentlichen Gut „Umweltschutz/Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ bestand<sup>20</sup>.

So muß die Frühphase der Umweltpolitik zwischen 1945 und 1969<sup>21</sup>, bis zur Schaffung eines eigenständigen Politikbereichs „Umweltschutz“, trotz der Aktivitäten von Staat und Politik zur Luftreinhaltung und der Altöl-, Lärm- und Baulärmregelungen als deutlich von Versorgungs- bzw. Infrastruktur- und Entsorgungsgedanken geprägt angesehen werden. Die maßgebliche Rolle spielte die Ressource Wasser. Insoweit kann der Charakter dieser frühen Phase nur im Zusammenhang mit der Infrastruktur- und Entsorgungsfunktion als den beiden ökonomischen Funktionen des Staates gesehen werden<sup>22</sup>. Die Gesetzesarbeit stellte hauptsächlich auf die Erhaltung und Sicherung der Produktionsbedingungen ab und spiegelt die funktionale Verflechtung des Staates mit dem Industriesystem wieder. Es ging weniger um Intervention gegen Verschmutzer zur Sicherung allgemeiner Lebensbedingungen, sondern um die Intervention für die Nutzer der Ressource Wasser (Weßels 1989: 275).

Die organisatorische und rechtliche Ausgestaltung sowie politische und administrative Entwicklung der modernen staatlichen Umweltschutzpolitik in der Bundesrepublik, die über das bis Ende der 1960er Jahren politisch praktizierte wasserwirtschaftliche „Ressourcen- und Entsorgungsmanagement“ (Weßels 1989: 273) hinausgeht, erfolgte in den letzten knapp 30 Jahren in vier Phasen.

#### **4.3.1 Umweltschutzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (bis 1989/1990)**

Die ökologische Kritik an industriegesellschaftlichen Produktions- und Konsumtionsweisen hatte, ausgehend von den USA, Ende der 1960er Jahre auch die Bundesrepublik Deutschland erreicht. Im Gegensatz „zur üblicherweise trägen Reaktion politisch-administrativer Systeme auf sachlich komplexe, politisch potentiell brisante und zunächst in der Gesellschaft nur

---

20. Vgl. Hücke 1986: 11ff.

21. Nach Malunat (1994: 4) auch die sog. Latenzphase staatlichen Umweltschutzes.

22. Vgl. auch Jänicke 1986: 19ff.

schwach rezipierte Probleme“ (Weidner 1991: 14), griff die damalige sozial-liberale Regierungskoalition die Problematik der zunehmenden Verschmutzung und Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen auf und begann rasch mit der politisch-administrativen, programmatisch-organisatorischen und rechtlichen Bearbeitung des neuen „issue“. Seither reagiert die Politik-Steuerung auf die massive und fortschreitende Belastung von Wasser, Boden, Luft und Landschaft, die das umweltressourcenintensive industrielle Produktionsmuster und das hohe ökonomisch-industrielle Wachstumstempo der Nachkriegszeit verursacht und immer noch verursachen; sie reagiert damit „auf den außerordentlichen Nachholbedarf im Umweltschutz nach einer Phase hohen Industriewachstums“ (Jänicke/Mez 2000<sup>4</sup>: 596).

### **Die Etablierungsphase staatlichen Umweltschutzes (1969-1974)**

In der „Etablierungsphase“ (Hucke 1991: 20)<sup>23</sup> oder „Institutionalisierungsphase“ (Hucke 1992: 441)<sup>24</sup>, auch als „reform euphorische Phase“ (Weßels 1989: 275) staatlichen Umweltschutzes bezeichnet, „in der eine offensive, weitgehend autonome Umweltpolitik<sup>25</sup> praktiziert wird (1969-1974)“ (Schmidt 1992a: 158), ging die politische Initiative für die programmatisch-organisatorische Herausbildung des Umweltschutzes zu einem eigenständigen Policy-Bereich auf die SPD/FDP-Bundesregierung (1969-1974) zurück. Die politische und administrative Stärkung des Umweltschutzes wurde schnell zu einem zentralen Element der „Politik der inneren Reformen“, mit welcher die sozial-liberalen Koalition zu Beginn ihrer Regierungszeit unter den programmatischen Zielsetzungen von mehr Chancengleichheit und höherer Lebensqualität für die Bürger gesellschaftliche Strukturen und Rahmenbedingungen zu verändern suchte.

Die wesentlichen Maßnahmen, die die Regierung Brandt/Scheel zur politisch-administrativen Etablierung des neuen Politikfeldes „Umweltpolitik“ ergriff, waren inhaltlich die Entwicklung einer umweltschutzpolitischen Programmatik<sup>26</sup>, die für die folgenden Jahre die maßgeblichen Ziele, Handlungsprinzipien und Maßnahmen der Umweltpolitik des Bundes formulierte, einer

---

23. Nach Malunat (1994: 4) auch als sog. Initiationsphase staatlichen Umweltschutzes bezeichnet; vgl. auch Hartkopf/Bohne 1983: 84f., Glasgow/Murswieck 1971: 9ff., Wey 1982: 63).

24. Gleichzeitig zur „Etablierung“ oder „Institutionalisierung“ des öffentlichen Umweltschutzes in der Bundesrepublik erfolgte in fast allen westlich-demokratischen Industriestaaten die „Thematisierung“ des Schutzes der natürlichen Umwelt durch „die Identifizierung der grundlegenden, am deutlichsten wahrnehmbaren Umweltbelastungen und die Entwicklung allgemeiner Problemlösungsinstrumente“ (Hucke 1992: 441).

25. Vgl. Müller 1995<sup>2</sup>: 51.



in instrumenteller Hinsicht speziellen Umweltgesetzgebung in der Normsetzungskompetenz des Bundes<sup>27</sup> sowie organisatorisch auf Umweltschutzfragen spezialisierter Verwaltungseinheiten innerhalb der Bundes- und Länderverwaltung<sup>28</sup>.

Durch Grundgesetzänderung (Art. 24 Nr. 24 GG) wurde die Umweltschutzgesetzgebungskompetenz des Bundes erweitert, und durch die Verabschiedung bzw. Novellierung spezieller Umweltschutzgesetze (insbesondere Bundes-Immissionsschutzgesetz, Abfallbeseitigungsgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Bundesnaturschutzgesetz) die Instrumente staatlichen Handelns im öffentlichen Umweltschutz neu gestaltet. Die relativ schnelle Erarbeitung der neuen Bundesumweltschutzgesetze ist vor allem auch darauf zurückzuführen, daß diese nicht völlig neu konzipiert und ausformuliert werden mußten, sondern daß auf bereits vorhandene (ordnungs-)rechtliche Regelungen (Gewerberecht) zurückgegriffen werden konnte<sup>29</sup>.

Die politische Initiative zur organisatorischen und rechtsetzenden Entwicklung und Gestaltung dieses neuen Policy-Feldes ging nicht von externen, außerparlamentarischen Kräften, sondern vom politisch-administrativen Entscheidungssystem selbst aus. Das „agenda setting“ kam durch politisch-staatliche Initiative (sog. inside initiation)<sup>30</sup> in Gestalt des zentralstaatlichen Entscheidungsakteurs Bundesregierung zustande. Die anfänglich große umweltpolitische Dynamik, so H. Weidner, sei „nicht durch „Außendruck“ zu erklären: Es gab weder relevanten Druck von durchsetzungsfähigen Interessengruppen, noch war die gesellschaftliche Umweltdiskussion soweit fortgeschritten, daß sie schon partei- oder wahlpolitisch ummünzbar gewesen wäre. Insofern war es eine aktive Politik der Gesellschaftsgestaltung oder, wie es die Ökonomen nennen würden, eine angebotsorientierte Politik, die sich zukünftige Erträge von der Schaffung eines neuen Politikfeldes erhoffte“ (Weidner 1991b: 14). Erst im Laufe der

---

26. Mit dem Umweltprogramm von 1971, dessen zentralen konzeptionellen Elemente heute noch Grundlagen der staatlichen Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland sind, wurden die inhaltlich-programmatische Konzeption, Ziele und Maßnahmen der Bundesumweltpolitik entwickelt (vgl. Hücke 1990: 382ff., Hücke 1991; vgl. auch Müller 1989: 5/1995:56ff).

27. Durch die Grundgesetzänderung von 1972 bekam der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in den Bereichen „Abfallbeseitigung“, „Luftreinhaltung“ und „Lärmbekämpfung“, sowie die Rahmengesetzgebungskompetenz für „Naturschutz/Landschaftspflege“ und „Wasserhaushalt“ zugesprochen (vgl. Hücke 1990: 382ff./1991).

28. Mit der Verlagerung der administrativen Zuständigkeiten für Wasserwirtschaft, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung auf das Bundesinnenministerium (1969), der Einrichtung des sog. Kabinettsausschuß für Umweltfragen (1970) sowie des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU, 1971) sowie des Umweltbundesamtes (1974) wurden die institutionellen Verwaltungszuständigkeiten für den staatlichen Umweltschutz neu organisiert (vgl. Hücke 1990: 382ff./1991; vgl. auch Müller 1984: 125ff./1989: 3f).

29. Vgl. Müller 1989: 6, Pehle 1994<sup>2</sup>: 649ff.

30. Zit. nach Jänicke/Mez 2000<sup>4</sup>: 596ff.

1970er Jahre wurde die außerparlamentarische Umweltbewegung (umweltkrisenbewußte politische Öffentlichkeit, Bürgerinitiativen, organisierte Umweltschutzinteressen in Gestalt von Umweltverbänden, darunter die grün-alternative Bewegung, die spätere ökologische Partei „Die Grünen“) zu einem politischen Motor öffentlichen Umweltschutzes.

Die zwischen 1969 und 1974 einsetzende „Umweltwelle“ (Küppers/Lundgreen/Weingart 1978: 112) läßt sich auf ein komplexes Bündel von strukturellen Ursachen<sup>31</sup> zurückführen, die dem politisch-administrativen Entscheidungssystem und dessen Aufgabenträgern einen erheblichen Handlungsspielraum zur reformerischen Politikgestaltung ermöglichten, wodurch sich dieses neue spezialisierte Politikfeld „Umweltschutz“ schnell herausbilden konnte<sup>32</sup>.

- der Problemdruck zunehmender Umweltbelastungen, d.h. die öffentliche Aufmerksamkeit für den Umweltschutz wurde durch verschiedene Umweltkatastrophen nachhaltig vertieft;
- das steigende Umweltbewußtsein der Öffentlichkeit, d.h. gegen Ende der 1960er Jahre berichteten die Medien immer häufiger über Umweltprobleme und Naturzerstörung<sup>33</sup> und trugen dadurch zur Erhöhung des öffentlichen Umweltbewußtseins bei;
- die allgemeine gesellschaftliche und politische Reformbereitschaft, d.h. im politisch-administrativen Bereich hatte die erfolgreiche Überwindung der schwachen wirtschaftlichen Rezession von 1966/1967 durch die Große Koalition allgemein die Auffassung verstärkt, daß sich politische Probleme durch den Ausbau von Planungsinstrumenten nachhaltig lösen ließen<sup>34</sup>. Daher bestand zunächst auch eine große Bereitschaft zur Schaffung neuer Instrumente und Verwaltungsorganisationen für den Umweltschutz und „der Optimismus, durch staatliche Programme und Interventionen umfassende Gesellschaftsveränderungen bewirken zu können, war in jener Zeit so groß, daß von einer Phase der „Planungs- und Reformeuphorie“ gesprochen werden kann (Weidner 1991b: 14);
- das fehlende politische Obstruktionspotential organisierter Interessengruppen<sup>35</sup>, d.h. in dieser Phase „aktiver Politikgestaltung“ (Müller 1989: 4) waren die Widerstände der gesellschaftlichen Gruppen, welche der umweltschutzpolitischen Programmatik

---

31. Vgl. Hücke 1990: 384f./1991: 26ff.

32. Schatz (1978) bezeichnet das Zusammenwirken dieser günstigen strukturellen Faktoren als ein „Reformfenster“ zugunsten des staatlichen Umweltschutzes.

33. Vgl. Meadows et.al. 1972, Rüter/Plum 1982.

34. Vgl. Schatz 1973.

35. Vgl. Müller 1995<sup>2</sup>: 89ff.

zufolge als Verursacher von Schäden an den natürlichen Umwelt vorrangig mit den Kosten von Umweltreparatur- und Umweltschutzmaßnahmen belastet werden sollten, noch kaum spürbar.

Überdies kam für die Etablierung staatlichen Umweltschutzes begünstigend hinzu, daß wirtschaftlich mit einer weiter anhaltenden konjunkturellen Aufschwungsphase gerechnet wurde. Die politischen Entscheidungsakteure und die wirtschaftlichen Interessenvertreter gingen davon aus, daß sich die für einen verbesserten Umweltschutz erforderlichen Investitionen in Produktionsanlagen und Infrastruktur aus zusätzlichen Wachstumsgewinnen finanzieren ließen. Angesichts dieses weitreichenden gesellschaftlichen Konsenses über die notwendige Stärkung des staatlichen Umweltschutzes in Politik und Ökonomie hatten es die Vertreter wirtschaftlicher Interessen, die bei einem Ausbau des öffentlichen Umweltschutzes insbesondere erhöhte Produktions- und Betriebskosten und internationale Wettbewerbsnachteile auf die Unternehmen zukommen sahen, nicht leicht, ihre Bedenken in der Öffentlichkeit verständlich zu machen<sup>36</sup>.

Darüber hinaus entsprach das Ziel einer Verbesserung der Umweltqualität außerordentlich gut der von der SPD/FDP-Regierungskoalition verkündete „Politik der inneren Reformen“ zur Verbesserung der Lebensqualität, so daß der politische Stellenwert des staatlichen Umweltschutzes als eines Eckpfeilers der sozial-liberalen Reformpolitik deutlich erhöht wurde. Außerdem herrschte anfänglich ein weitreichender politisch-parlamentarischer Konsens im Parteienwettbewerb<sup>37</sup> von SPD, CDU/CSU und der sich als „Umwertpartei“<sup>38</sup> profilierenden FDP vor, daß organisatorische und instrumentelle Verbesserungen beim Umweltschutz dringend erforderlich seien. Die von den bundesdeutschen politischen Parteien vorgelegten Umweltschutzprogramme profitierten wesentlich von den Programmarbeiten der Ministerialbürokratie und unterschieden sich in ihren programmatischen Aussagen und Problemlösungsangeboten nur marginal<sup>39</sup>.

„Aber nicht alle Zeichen standen für die Umweltpolitik der Etablierungsphase auf Schönwetter. In dieser Phase gab es auch Schranken und bremsende Kräfte“ (Schmidt 1992a: 159)<sup>40</sup>.

---

36. Vgl. Weßels 1989: 277, Malunat 1994: 5, Müller 1995<sup>2</sup>: 94.

37. Vgl. Küppers/Lundgreen/Weingart 1978: 112ff., Margedant 1987: 24f., Müller 1995<sup>2</sup>: 51ff.

38. Vgl. Müller 1989: 3.

39. Vgl. Müller 1989: 6f.

40. Vgl. auch Wilhelm 1994: 46f.

- So fehlte dem zentralstaatlichen Entscheidungsakteur eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für die Umweltpolitik, so daß er einige regelungsbedürftige Bereiche rechtlich nicht regulieren durfte .
- Im Bundeskabinett verteilten sich umweltschutzpolitische Normsetzungs- und Vollzugskompetenzen auf eine Reihe von Ministerien, die nicht selten gegeneinander arbeiteten. Die Bundesumweltpolitik wurde auf die Rolle einer Fach- und Expertenpolitik beschränkt, Quer-schnittsaufgaben wurden ihr aber nicht übertragen, sodaß ihr der Zugang zu den strukturellen Ursachen der Umweltbelastungen verwehrt wurde.
- Das Beharren der Bundesländer auf ihre Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen behinderte ebenfalls eine umfassend konzipierte Umweltpolitik. Da die meisten Gesetze zum Umweltschutz Zustimmungsgesetze darstellen, mußte sich die Bundesregierung mit der parlamentarischen Opposition bzw. mit der Mehrzahl der Länder mittels langwierigen Verfahren des Aushandelns und der Kompromißbildung im Bundesrat arrangieren, so daß die dann real umgesetzte materielle Umweltschutzpolitik hinter den formulierten Zielen und Maßnahmen zurückblieb.

Außerdem wirkten sich inhaltliche Weichenstellungen in der Umweltrechtspolitik langfristig noch abträglicher für eine aktive und entschlossene Umweltschutzpolitik aus<sup>41</sup>: So übernahmen die bundesumweltpolitischen Aufgabenträger bereits bestehende rechtliche Regelungen in modifizierter Form und ergänzten diese sowohl um inhaltlich-programmatische umweltschutzbezogene Formulierungen ohne direkte rechtliche Bindung als auch um Planungsermächtigungen für die öffentliche Umweltschutzverwaltungen. Die Fortführung der auf Eigentumsschutz und Nachbarrecht zugeschnittenen Rechtstraditionen<sup>42</sup> in der Umweltschutzpolitik verhinderte allerdings die Verankerung spezieller, auf aktiven Umweltschutz zugeschnittener Steuerungsinstrumente, wie z. B. Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>43</sup>, Verbandsklage<sup>44</sup>, Grundrecht auf saubere Umwelt<sup>45</sup>.

---

41. Vgl. Hücke 1990: 191.

42. Vgl. Pehle 1994<sup>2</sup>: 650f./1999<sup>2</sup>: 704f.

43. In der Bundesrepublik Deutschland wurde die Umweltverträglichkeitsprüfung - als ein auf das Ziel „Umweltschutz“ ausgerichtetes Prüfungsverfahren zur Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen von öffentlichen und privaten Maßnahmen und Vorhaben auf die natürliche Umwelt - auf der Grundlage einer Richtlinie der EG von 1985 im Jahre 1990 in die Bundesumweltgesetzgebung übernommen.

44. Die Verbandsklage, d.h. die verwaltungsgerichtliche Klage eines Verbandes in Anliegen des Schutzes der natürlichen Umwelt, ist ein wesentlicher umweltschutzpolitischer Programmpunkt im Koalitionsvertrag der SPD//B90/Die Grünen-Bundesregierung Schröder/Fischer von Oktober 1998.

Beim Rückgriff „auf die traditionellen umweltpolitischen Regelungsmuster, deren Grundmuster in der frühen Phase der Industrialisierung gegen Ende des 19. Jahrhunderts konzipiert worden sind und die insbesondere den Gedanken des Schutzes des Privateigentums vor Eingriffen des Staates und Dritter in den Mittelpunkt stellten, wurden jedoch zugleich auch entscheidende Hemmnisse und Verzögerungen für die weitere Entwicklung und den Vollzug der Umweltpolitik erkaufte. Ein umfassender Eigentumsschutz, der die Schwelle für weiterreichende staatliche Anforderungen und die private Klagebefugnis gegenüber einmal genehmigten umweltbelastenden Anlagen sehr hoch setzt, steht nämlich zum einen in grundlegenden Widerspruch zu dem im Rahmen der neuen Umweltpolitik programmatisch entwickelten Gedanken, daß der Grad an Umweltbelastungen immer so weit herabgesetzt werden sollte, wie dies jeweils nach dem neuesten Stand der Umwelttechnik möglich ist<sup>46</sup>. Zum anderen führt die Konzentration auf den Schutz von Privateigentum dazu, daß von Umweltbelastungen Betroffene, die keine Be-einträchtigung privater Rechte nachzuweisen vermögen, rechtlich wesentlich schwächer geschützt sind, da sie keine private Klagebefugnis gegenüber Umweltbelastungen haben, sondern sich vielmehr darauf verlassen müssen, daß andere Instanzen - insbesondere die öffentliche Verwaltung - selbst im öffentlichen Interesse tätig werden (Hucke 1991: 36)<sup>47</sup>. So waren die von der Implementationsforschung für die 1970er Jahre aufgedeckten sog. Vollzugsdefizite<sup>48</sup> im Umweltschutz legislativ quasi „vorprogrammiert“<sup>49</sup>.

Auch reagierten Umweltschutzpolitik und Umweltrecht zunächst auf bereits eingetretene Schäden an und akute Bedrohungen der natürlichen Umwelt. Im Vordergrund stand die „Feuerwehrfunktion“ (Gerhard Baum)<sup>50</sup> der Umweltpolitik, die sich zwangsläufig in einer stark segmentierten Betrachtungsweise manifestierte. Der Zugang zu den Umweltproblemen blieb ebenfalls medial, d.h. auf die Umweltmedien Luft, Wasser und Boden bezogen und höchstens auf bestimmte Schutzgüter wie Natur und Landschaft etc. ausgerichtet. Dadurch wurden die Umweltprobleme letztlich nur verschoben: Höhere Luftqualität über Filter und andere Rück-

---

45. Nach der Vereinigung Deutschlands hat die Verfassungskommission 1994 nicht ein Grundrecht auf saubere Umwelt, sondern lediglich ein Staatsziel „Umweltschutz“ (Art. 20a GG [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen]) in das reformierte Grundgesetz aufgenommen.

46. Vgl. Sendler 1983.

47. Vgl. auch Hucke 1990: 385f.

48. Vgl. Mayntz (Hg.) 1978/1980/1983.

49. Vgl. Pehle 1994<sup>2</sup>: 650f./1999<sup>2</sup>: 704f.

50. Zit. nach Wilhelm 1994: 62 und Mayer-Tasch/Kohout 1994: 9.

haltemaßnahmen führten zu Belastungen von Wasser und Boden. Höhere Wasserqualität führte zu einer stärkeren Bodenbelastung (Klärschlammdeponierung). Vielfach wurden die Umweltgifte im Sinne der „Politik der hohen Schornsteine“ auch nur großräumig verteilt. Das weite Spektrum umweltschutzpolitischer Maßnahmen aus den Änderungen normsetzenden Befugnisse, exekutiv-institutionellen Einrichtungen und konkreten gesetzgeberischen Akten, die in kaum mehr als einer Legislaturperiode umgesetzt wurden, läßt die „gesellschaftsreformerische Euphorie“ (Malunat 1994: 5) spüren, die unter sehr günstigen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen stattfand.

Daher bestand das zentrale Ergebnis der umweltschutzpolitischen Institutionalisierungs- bzw. Etablierungsphase darin, „daß die thematischen und institutionellen Grundlagen für die Schaffung eines eigenständigen Politikbereichs Umweltpolitik gelegt werden konnten“ (Hucke 1990: 385)<sup>51</sup>, so daß diese Anfangsphase bundesdeutscher öffentlicher Umweltschutzpolitik „ein von der Zeit vor 1969 deutlich zu unterscheidendes Kalkül“ aufweist: „Zwar ging es immer noch primär um Entsorgung und Wiederherstellung akzeptabler Umweltbedingungen, wenn auch präventive Ansätze sichtbar wurden, aber das politisch erklärte Ziel lag nicht in der Erhaltung und Bereitstellung von Ressourcen, sondern in der Dokumentation des Reformwillens und der Schaffung von Lebensqualität. Die initiierenden Akteure waren auch andere, als fünf Jahre zuvor: Der Wille, das umweltpolitische Kalkül in die gesellschaftliche Produktion einzubauen, ging eindeutig von der Politik aus“ (Weßels 1989: 280)<sup>52</sup>.

---

51. Vgl. auch Hucke 1991: 31ff.

52. Vgl. auch Wey 1982: 205, Müller 1995<sup>2</sup>: 51.

## Die Abschwungphase staatlichen Umweltschutzes (1974-1978)

Die umweltschutzpolitische „Abschwungphase“ (Hucke 1991: 38)<sup>53</sup>, auch als die „defensive Phase“ (Müller 1995<sup>2</sup>: 97) staatlichen Umweltschutzes bezeichnet<sup>54</sup> (1974-1978), war gekennzeichnet durch schwierige sozialökonomische Rahmenbedingungen (Steigerung der Rohölpreise, sich abschwächende wirtschaftliche Konjunktur, Rückgang des Wirtschaftswachstums, steigende inflationäre Entwicklung sowie zunehmende Erwerbslosigkeit) sowie durch den in der politischen Öffentlichkeit ausgetragenen Interessenkonflikt zwischen Ökonomie und Ökologie, d.h. zwischen den organisierten Interessengruppen von Kapital und Arbeit einerseits, die sich für wirtschaftliches Wachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit einsetzten und den umweltpolitischen Entscheidungsakteuren und Umweltverbänden andererseits, die sich weiterhin für umweltschutzpolitische Steuerung und ökologischer Regulierung politisch stark machten<sup>55</sup>.

Insbesondere die Interessenvertreter der Industrie und die Gewerkschaften sahen in verstärkten öffentlichen Umweltschutzmaßnahmen erhebliche negative wirtschaftliche Auswirkungen auf Produktions- und Arbeitskosten, nämlich zum einen die Behinderung von Investitionen in Anlagen und Infrastruktur durch langwierige und hinsichtlich ihres Ausgangs unvorhersehbare Gerichtsverfahren sowie die Gefährdung der Energieversorgung durch zu strenge Auflagen zur Luftreinhaltung, zum anderen die Bedrohung von Arbeitsplätzen aufgrund der Investitions- und Produktionsprobleme und eine allgemeine Überforderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch den staatlichen Umweltschutz<sup>56</sup>.

---

53. Nach Hucke (1992: 443/444) herrschte - im Gegensatz zum Abschwung und Stagnieren umweltschutzpolitischer Staatstätigkeit in der Bundesrepublik - in den westlich-demokratischen Industriestaaten im gleichen Zeitraum weiterhin eine Phase der Expansion umweltschutzpolitischer Aktivitäten vor, die geprägt war von den „Bemühungen ökologisch engagierter Bürgergruppen und zuständiger politischer Positionsträger und Fachbehörden (...), die Umweltschutzkompetenzen auszuweiten. Dabei werden von den öffentlichen Institutionen v.a. Ansätze zur Verbesserung bestehender gesetzlicher Regelungen, z.B. durch Grenzwertverschärfungen, sowie zur Verbesserung des Handlungsinstrumentariums durch die Einführung neuer Verfahrenselemente verfolgt“, darunter die Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltschutzabgaben als Instrumentarium indirekter, marktökonomischer Verhaltenssteuerung von Produzenten und Konsumenten, das Recht auf Einsicht in Umweltakten, die Veröffentlichung von Umweltdaten, eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung der Verursacher sowie ein Verbandsklagerecht.

54. Vgl. auch Schmidt 1992a: 160, Mayer-Tasch/Kohout 1994: 9f., Pehle 1994<sup>2</sup>: 650f./1999<sup>2</sup>: 704f. Malunat (1994: 5) bezeichnet diese Periode staatlichen Umweltschutzes in der Bundesrepublik Deutschland auch als „depressive Phase“, Weidner (1991a: 14 ) als „Phase der umweltpolitischen Stagnation“.

55. Vgl. Hartkopf 1976.

56. Vgl. Müller 1995<sup>2</sup>: 98, Mayer-Tasch/Kohout 1994: 11.

Die wesentlichen Merkmale dieser Abschwungphase bestanden in „der zunehmenden Identifizierung des Umweltschutzes als vorgebliches Wachstumshemmnis sowohl bei Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften als auch bei den institutionellen Vertretern von Wirtschaftsinteressen innerhalb von Regierung und Verwaltung, dem Erlahmen von Impulsen zum weiteren Ausbau des umweltrechtlichen Instrumentariums auf der Bundesebene, aber auch im langsamen Erstarken einer zunächst außerparlamentarischen Opposition von Kräften, die mit den bisherigen Ergebnissen der Umweltprobleme unzufrieden waren“ (Hucke 1990: 386)<sup>57</sup>.

Das Stagnieren des Wirtschaftswachstums und die in seiner Folge steigenden (teilweise strukturellen) Arbeitslosigkeit führten zu deutlichen inhaltlich-programmatischen Akzentverschiebungen in den politischen Prioritäten zugunsten der interventionsstaatlichen Förderung eines wirtschaftlichen Wiederaufschwungs und des Abbaus der Arbeitslosigkeit. Dadurch gewannen innerhalb Politik, Wirtschaft und Gesellschaft diejenigen Gruppen und Kräfte an politischem Gewicht, die in weiterreichenden öffentlichen Umweltschutzmaßnahmen grundsätzlich ein Wachstums- und Wettbewerbshemmnis für die wirtschaftlichen Marktmechanismen und die Gefährdung von Arbeitsplätzen erblickten. Diese umweltschutzfeindliche Position teilten auch die Mehrheit der politischen Entscheidungsakteure, voran die mit staatlichen Umweltschutzpolitiken befaßten Ministerien (Wirtschafts-, Verkehrs- und Agrarministerien), die ihre eigenen politischen Interessen durch einen weitergehenden Ausbau von Umweltschutzanforderungen bedroht sahen<sup>58</sup>.

Neben dem maßgeblichen Einfluß der ungünstigen sozialökonomischen Rahmenbedingungen und der Wirtschaftsinteressen auf die umweltschutzpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse wurden in zunehmenden Maße auch die administrativen Eigeninteressen der öffentlichen Verwaltung auf Bundes- und Länderebene als (institutionelles) Hemmnis für die Weiterentwicklung der öffentlichen Umweltschutzpolitik spürbar. Das Ende der umweltpolitischen Aufschwungphase wurde zunächst im inneradministrativen Bereich auf Bundesländerebene, d.h. im vertikalen Bund-Länder-Verhältnis deutlich, als im Rahmen der administrativen Planungs- und Vorentscheidungsverfahren zunehmend politische Widerstände der Länderexekutiven gegen den Ausbau von Normsetzungskompetenzen des Bundes im Umweltschutz aufkamen. So stimmten die Länder zwar der verfassungsrechtlichen Ausweitung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes beim Immissionsschutz sowie beim

---

57. Vgl. auch Feick/Hucke 1980, Müller 1995<sup>2</sup>.

58. Vgl. Hucke 1990: 386f./1991: 38ff., Müller 1995<sup>2</sup>: 97ff.



Abfallrecht (Art. 74 Nr. 24 GG) zu, während sie diese Zuständigkeiten beim Wasserrecht und Naturschutzrecht verweigerten. Maßgeblich hierfür waren insbesondere organisatorische und instrumentelle Eigeninteressen der Länderverwaltungen, die vor allem beim Gewässerschutz bereits über ausgebaute Rechtsregelungen und Verwaltungsorganisationen verfügten, die jedoch durch eine konkurrierende Bundesgesetzgebung in ihren autonomen Handlungsspielräumen und Gestaltungsmöglichkeiten beschränkt worden wären. Beim Immissionsschutz und beim Abfallwesen waren dagegen vergleichbare Handlungsinstrumente und Organisationen auf Länderebene nicht vorhanden<sup>59</sup>.

Nicht nur im vertikalen Bund-Länder-Verhältnis, sondern auch auf horizontaler Entscheidungsebene innerhalb der Ministerialverwaltung des Bundes machten sich administrative Eigeninteressen bemerkbar. Überdies war das Fehlen einer umfassenden Ressortkompetenz der Normsetzung für alle Umweltschutzfragen - in Gestalt eines Bundesumweltministeriums - ein häufiger Anlaß für verwaltungsinterne Zuständigkeits- und Interessenkonflikte<sup>60</sup>.

Diese sozialökonomischen sowie die institutionell-organisatorischen Rahmenbedingungen der vertikalen und horizontalen Politikverflechtungsstrukturen im bundesstaatlichen administrativen Umweltschutz und die sich für eine weitere aktive umweltschutzpolitische Steuerung negativ auswirkende Interessenstrukturen führten dazu, daß in dieser „depressiven Phase“ öffentlichen Umweltschutzes nur wenig neue Umweltschutzprogramme formuliert und implementiert wurden. Lediglich der technische Umweltschutz - in Form untergesetzlicher Vorschriften (Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Technische Anleitungen u.a.) mit bestimmten technischen Normen und Standards sowie spezifischen Grenzwerten - wurde vollzogen, begonnene Gesetzgebungsverfahren wurden fortgeführt.

So verabschiedeten Bundestag und Bundesrat 1975 und 1976 noch vier umweltrelevante Bundesumweltschutzgesetze, das Waschmittel-, Novelle zum Wasserhaushalts-, Abwasserabgaben- und Bundesnaturschutzgesetz. Insbesondere beim Abwasserabgabengesetz wurden bezüglich der Höhe und des erstmaligen Zeitpunkts der Abgabenerhebung erhebliche Abstriche am ursprünglichen Gesetzesentwurf vorgenommen, um Betriebe und Unternehmen nicht zu belasten und damit zu verhindern, daß sich dieses neue umweltschutzrechtliche Handlungsinstrument indirekter, marktökonomischer Verhaltenssteuerung nicht investitions- und wachstumshemmend auswirkt. Zwischen 1975 und 1978 wurden im Umweltschutzbereich keine neuen Gesetzgebungsvorhaben initiiert, wobei es dem politisch-administrativen Entschei-

---

59. Vgl. Hücke 1990: 386f./1991: 38ff.

60. Vgl. Zimmermann 1982, Damaschke 1986, Posse 1986.

dungssystem des Bundes gelang, den umweltschutzpolitischen Status Quo zu erhalten<sup>61</sup>. Es gelang keine neue inhaltliche Akzentsetzung in der Umweltschutzpolitik (z. B. Umweltverträglichkeitsprüfung).

Folge dieser „Eiszeit“ (Müller 1989: 8) der staatlichen Umweltschutzpolitik „war ein kräftiges Vollzugsdefizit: Anspruchsvolle Umweltgesetze und realisierte Umweltqualität klafften erheblich auseinander“ (Weidner 1991b: 14). Die zunehmende öffentliche Unzufriedenheit mit der Gesamttendenz und mit Einzelentscheidung einer sich abschwächenden staatlichen Umweltpolitik ließ in den politisch aktiven und ökologisch sensiblen Kreisen der Bevölkerung ein breites Protest- und Handlungspotential von Bürgerinitiativen<sup>62</sup> und aktiven Umweltschützern entstehen. Sie engagierten sich politisch zuerst auf der kommunalen und regionalen Ebene, als bald aber auch in landes- und bundesweiten Umweltschutzverbänden oder in den aufkommenden Grünen und Alternativen Parteigruppierungen, welche nach 1977 zunehmend in den Kommunal- und Länderparlamenten vertreten waren. Dadurch „wurden während der Abschwungphase der Umweltpolitik zugleich bereits die Grundlagen für deren Wiederaufschwung und Konsolidierung in den 1980er Jahren gelegt“ (Hucke 1990: 388).

Die wesentlichen Leistungen der umweltpolitischen Staatstätigkeit der sozial-liberalen Regierungskoalition bestanden in der Schaffung der thematischen, instrumentellen und organisatorischen Grundlagen für ein eigenständiges Politikfeld Umweltschutz, in der Ausarbeitung anspruchsvoller inhaltlicher Konzepte und Maßnahmenprogramme, in der Verteidigung des erreichten Umweltschutzstandards auch in wirtschaftlich rezessiven Zeiten und zum Teil auch in beobachtbaren und meßbaren Verbesserungen der Umweltschutzqualität.

Folgende Ergebnisse sind aus den Erfahrungen mit der sozial-liberalen Umweltschutzpolitik zu ziehen:

a.) In den Inhalten und Ergebnissen von Umweltschutzstaatstätigkeiten sind wesentliche Fortschritte nur dann zu erzielen, wenn Umweltschutzinteressen zu einem Machtfaktor im Konkurrenzkampf der Interessen, bzw. im Parteienwettbewerb um Wählerstimmen werden.

Die Formulierungen umweltschutzpolitischer Programme sowie die Planung und Entwicklung umweltpolitischer Entscheidungen der politisch-administrativen Aufgabenträger sind zwar für umweltschutzpolitische Willensbildungsprozesse unverzichtbar, für ihre Um- und Durchsetzung in Wirtschaft und Gesellschaft bestehen aber nur dann Handlungs- und Gestaltungsspiel-

---

61. Vgl. Pehle 1994<sup>2</sup>: 651/1999<sup>2</sup>: 705, Müller 1995<sup>2</sup>: 113.

62. Vgl. Andritzky/Wahl-Terlinden 1978.

räume, wenn sich die Gegeninteressen noch nicht formiert haben, wenn sich die Aufmerksamkeit der politischen Steuerung nicht durch andere Politikbereiche gebunden ist oder aber wenn Umweltschutzthemen wahlentscheidende Bedeutung im Wählerstimmenwettbewerb erlangen. Nach Müller konnten sich die Volksparteien SPD und CDU/CSU in den 1970er Jahren nicht zu eindeutigen programmatisch-inhaltlichen Prioritätensetzungen zugunsten des Schutzes der natürlichen Umwelt durchringen. Das politisch-programmatische und politisch-praktische Engagement der FDP als „Umweltschutz-Partei“ fand in ihrer wirtschaftsliberalen Tradition und an der Blockade durch die Ämterkonstellation der FDP-Bundesminister seine inhaltliche Grenze. Und die inhaltlich-programmatischen Einflüsse der Grünen wirkten nicht direkt über ihre Wahlerfolge, sondern eher mittelbar über die Stärkung der Positionen von Umweltschutzanhängern in den etablierten politischen Parteien, vor allem innerhalb der SPD<sup>63</sup>.

b.) In umweltschutzpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen sind die Entscheidungsebene der Ministerialbürokratie und die Entscheidungsebene der (partei-)politischen Akteure stark voneinander abhängig. Die Ausstattung mit instrumentellen, finanziellen und personellen Ressourcen sowie der Zuschnitt der politisch-administrativen Zuständigkeiten sind daher von hoher politischer Bedeutung. Laut den Untersuchungen von Müller waren die Arbeitsbedingungen keineswegs optimal: Die entscheidenden Gesetzgebungskompetenzen waren auf zu viele ministerielle Ressorts verteilt. Die dadurch hervorgerufenen langwierigen Konfliktaustragungs- und Kompromißbildungsverfahren und damit die hohen Konsensbildungs- und Entscheidungsfindungskosten konnten durch die stagnierende Ausstattung mit Mitteln und Personal nicht angemessen aufgefangen werden, vor allem bei steigendem ökologischem Problemdruck. Dadurch war auch die Entwicklung und Ausformulierung konkreter Umweltschutzprogramme behindert<sup>64</sup>.

c.) Einen weiteren wesentlichen Schluß zieht Müller aus der sozial-liberalen Umweltschutzpolitik: „Förderlich oder hinderlich für die Umweltpolitik ist weniger die objektive Wirtschaftslage, als vielmehr die subjektive Einschätzung des Verhältnisses von Wirtschaft und Umweltschutz“<sup>65</sup>. Charakteristisch dafür war das Umdenken bei den organisierten Interessen von Wirtschaft und Industrie, die staatliche Umweltschutzmaßnahmen, aber auch eigene Umweltschutzinvestitionen nicht mehr generell als unproduktive betriebliche Kosten und

---

63. Vgl. Müller 1989: 13f./1995<sup>2</sup>.

64. Vgl. Müller 1989: 14./1995<sup>2</sup>.

65. Vgl. Müller 1989: 15/1995<sup>2</sup>.

damit als Hemmnis für ökonomisches Wachstum und Investitionen ansahen, sondern den gesamtwirtschaftlichen Nutzen dieser Umweltschutzaktivitäten erkannten. Bis in die Mitte der 1990er Jahren erstreckten sich dennoch die innerbetrieblichen Umweltschutzaktivitäten der Umweltschutzindustrie im wesentlichen auf die sog. end-of-pipe-Technologien bei Produktion und Entsorgung (Meß- und Regeltechnik, Analyse- und Nachsorgetechnologien) und nur in Ausnahmefällen auf vermeidungsorientierte Technologien<sup>66</sup>.

Außerdem dürfte es für den ausbleibenden entscheidenden Erfolg der umweltpolitischen Staatstätigkeit der SPD/FDP-Regierungskoalition ausschlaggebend sein, „daß es nicht ausreicht, Ziele zu formulieren und entsprechende Instrumente zur Verfügung zu stellen; vielmehr ist zum Erfolg neben den richtigen Erkenntnissen auch der politische Wille erforderlich, der sich auch durch Widerstände nicht beirren läßt. Dieser Befund ist vielleicht insoweit etwas zu relativieren, als sich die Umweltzerstörungen mit ihren sämtlichen Folgewirkungen nur sehr allmählich in ihrer ganzen bedrohlichen Schärfe herauskristallisieren“ (Malunat 1994: 8)<sup>67</sup>.

### **Die Konsolidierungsphase staatlichen Umweltschutzes (1978-1990)**

Die Re-Dynamisierung der staatlichen Umweltschutzpolitik in der etwa seit Ende der 1970er Jahre einsetzenden „Wiederaufschwung- und Konsolidierungsphase“<sup>68</sup> öffentlichen Umweltschutzes in Deutschland begann mit dem Bekanntwerden großflächiger Waldschäden („Waldsterben“) womit „die Luftverschmutzung noch vor den Risiken der Kernenergie und den Gefährdungen durch die Chemieindustrie zum umweltpolitischen Thema Nummer Eins“ (Weidner 1991b: 14) wurde.

Diese zunehmenden ökologischen Krisenzustände und Problemlagen sowie die wachsende Passivität der Regierungskoalition bei der Umweltschutzgesetzgebung und im Vollzug führten in dieser „Erholungsphase“ der Umweltpolitik zu einer massiven „Politisierung“<sup>69</sup> (Müller 1995<sup>2</sup>: 114) in der ökologisch sensiblen Öffentlichkeit, wozu insbesondere die zunehmende politische Mobilisierung der Umweltschutzbewegung sowie betroffener Bevölkerungsgruppen (Bürgerinitiativen)<sup>70</sup> und der Aufstieg sowie die Etablierung der Grünen und Alternativen Par-

---

66. Vgl. Müller 1989: 15/1995<sup>2</sup>.

67. Vgl. auch Jonas 1979, Beck 1986.

68. Vgl. Hücke 1990: 388ff./1991: 51ff.

teigruppen im bundesdeutschen Parteiensystem und in den Kommunal- und den meisten Landesparlamenten, des „parlamentarischen Arms“ der organisierten Umweltschutzinteressen, beitrugen<sup>71</sup>.

Im Gegensatz zur „Etablierungs“- und „Institutionalisierungsphase öffentlichen Umweltschutzes (s.o.) „war es nunmehr umweltpolitischer Handlungsdruck, der die staatliche Umweltpolitik mobilisierte“ (Weidner 1991b: 14), die „Machtpolitik“ (kam) ins Spiel“ (Müller 1989: 10).

Bei Wahlen zu einzelnen Landtagen 1978, 1979 und 1980 konnten die Grünen Parteien, die sich 1980 zu einem einheitlichen Bundesverband „Die Grünen“ zusammenschlossen, wählerstimmen- und mandatsmäßige Erfolge verzeichnen.

1983 zogen die Grünen erstmals in den Deutschen Bundestag ein<sup>72</sup>. Dadurch erwuchs den etablierten politischen Parteien der Bundesrepublik, SPD, CDU/CSU und FDP im Parteienwettbewerb um Wählerstimmen eine ernstzunehmende Konkurrenz, die diese zwang, sich ebenfalls wieder intensiver mit dem Thema „Schutz der natürlichen Umwelt“ zu beschäftigen, was sich zunächst in einer Wiederbelebung staatlicher Umweltschutzpolitik auf parteiprogrammatischer Ebene<sup>73</sup> niederschlug. Im Zusammenwirken mit neu entstandenen ökologischen Pro-

---

69. Zeitgleich zum Wiederaufschwung und zur Konsolidierung der Umweltschutzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland war die Umweltschutzpolitik in den meisten westlich-demokratischen Industriestaaten „durch internationale Verflechtung und Differenzierung der Problemlagen charakterisiert“ (Hucke 1992: 445). Die materiellen Umweltschutzpolitiken weisen inhaltlich-sachlich einen hohen Grad an internationaler Verflechtung auf, da eine Vielzahl von Umweltbelastungen von grenzüberschreitender Natur sind (Luftverschmutzung, Belastung großer Ströme und die Meeresverschmutzung, Veränderung des globalen Klimas infolge Zerstörung der Ozonschicht und des Treibhauseffekts). Diese wachsende Internationalisierung ( Globalisierung) der Umweltpolitik hat zur Folge, daß sich aufgrund internationaler Vereinbarung die nationalen Problemlösungsstile und Handlungsinstrumente noch mehr einander angleichen. Wichtiger ist jedoch die strukturelle Veränderung der an der Problemlösung beteiligten Entscheidungsakteure und Aufgabenträger: Im nationalen Bereich wird die Umweltschutzpolitik mit Unterschieden je nach politischer Kultur und Machtverhältnissen in den einzelnen Ländern insbesondere durch Beiträge der Umweltforschung, der Interessenverbände und Bürgergruppen, der politischen und administrativen Entscheidungsträger sowie nicht zuletzt der Rechtsprechung forciert, die anhand von Einzelentscheidungen zur Fortentwicklung des Umweltrechts beiträgt. Demgegenüber dominieren auf internationaler Ebene neben den wissenschaftlichen Experten eindeutig die nationalen Exekutiven, die ihre Hauptaufgabe darin sehen, nationale, v.a. Wirtschaftsinteressen gegenüber supra- oder internationalen Interventionsversuchen abzusichern.

70. Vgl. auch Cornelsen 1991, Hey/Brendle 1994: 132ff.

71. Vgl. Müller 1989: 11.

72. Seit 1993 bezeichnen sich die Grünen nach ihrem Zusammenschluß mit ostdeutschen demokratischen und ökologischen Protestgruppierungen „Bündnis 90/Die Grünen“, seit 1998 Beteiligung von B90/Die Grünen an der Bundesregierung Schröder.

73. Insbesondere im Vorfeld der Bundestagswahl 1980 entwickelten alle etablierten politischen Parteien neue umweltschutzpolitische Programme, die sowohl auf der Ebene allgemeiner Umweltschutzzielsetzungen als auch durch die Vielzahl an umweltbereichsspezifischen Einzelvorschlägen den hohen politischen Stellenwert des staatlichen Umweltschutzes besonders herausstellten (vgl. Hucke 1990: 389/1991: 51).

blemlagen entstand ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens über die hohe Priorität der Umweltpolitik in Programmatik, in der praktischen Politik und im Regierungshandeln.

Die Konsolidierung und „Präzisierung“ (Mayer-Tasch/Kohout 1994: 11) öffentlichen Umweltschutzes in Wahlprogrammen und in der praktischen Politik hat bis etwa zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1989/1990 zu folgenden wesentlichen Resultaten geführt:

Bei allen politischen Parteien und den meisten gesellschaftlichen Gruppen bestand ein weitgehender politischer Konsens darüber, daß der Schutz der natürlichen Umwelt als Aufgabe öffentlicher Daseinsvorsorge eine sehr hohe Vorrangstellung im Tun und Lassen politischer und administrativer Entscheidungsakteure haben muß und daß nach wie vor verstärkte organisatorische und instrumentelle Anstrengungen bei der Lösung von Umweltschutzproblemen erforderlich sind.

Die allgemeine umweltpolitische Situation während des Regierungswechsels von der sozial-liberalen Regierungskoalition Schmidt/Genscher zur CDU/CSU-FDP-Bundesregierung Kohl/Genscher war dadurch gekennzeichnet, daß erhebliche Teile der Bevölkerung trotz der ungünstigen sozialökonomischen Rahmenbedingungen (u.a. Minuswirtschaftswachstum, Massenarbeitslosigkeit, hohe inflationäre Entwicklung) striktere Umweltschutzmaßnahmen befürworteten als die alte bzw. neue Bundesregierung realisieren wollte. Zugleich war das Vertrauen in die Problemlösungskapazität und das Engagement von Politikern und etablierten Parteien bei der Formulierung und Produktion materieller Umweltschutzpolitiken sowie der zuständigen Verwaltung (Vollzugsdefizite) und der Industrie (negativer Stellenwert des Umweltschutzes als Wachstums- und Investitionshemmnis), aber auch das Vertrauen in die Objektivität und Neutralität wissenschaftlicher Experten gesunken.

“Vor diesem Hintergrund allgemein schwindenden Vertrauens in den Problemlösungswillen der traditionellen politischen Aktorgruppen war die umweltpolitische Ausgangslage für die konservativ-liberale Regierung (...) besonders ungünstig, da sie noch mehr als die alte sozial-liberale Regierung als Vertreterin ökonomischer Interessen galt“ (Weidner 1991b: 15).

Überdies wurde die politische Bereitschaft einer erneuten Intensivierung der staatlichen Umweltpolitik dadurch erheblich gestärkt, daß die Bewertung öffentlicher Umweltschutzmaßnahmen als Hemmnis für Wirtschaftswachstum sowie für die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Investitionstätigkeit von Unternehmen in der politischen Öffentlichkeit - trotz steigender Arbeitslosenzahlen - , aber auch in der Wirtschaft<sup>74</sup> selbst aufgegeben wurde. Vielmehr

---

74. Vgl. Weidner 1991b: 15.

gewann zunehmend die Vorstellung an Raum, daß Umweltschutz selbst, insbesondere in Form neuer „umweltfreundlicher“ Technologien und Verfahren bei der Güterproduktion und beim Gütertransport, bei der Energieversorgung und der Abfallentsorgung sowie durch verstärkte Umweltschutzinvestitionen in den Betrieben selbst, zu einem Motor wirtschaftlichen Wachstums werden kann<sup>75</sup>, d.h. gewisse Wachstums- und Beschäftigungseffekte erzielen kann<sup>76</sup>. Durch das Anwachsen eines neuen Wirtschaftszweiges, dem der Umweltschutzindustrie (ökoindustrieller Komplex)<sup>77</sup> ließ sich die These vom „Jobkiller Umweltschutz“ empirisch nicht mehr aufrechterhalten<sup>78</sup>.

Außerdem sind die umweltschutzpolitischen Handlungsinstrumente weiter verbessert worden, „wobei allmählich auch ein Wandel in den Grundmustern der Regelungsstrukturen“ (Hucke 1990: 388) eintrat, nämlich von Instrumenten direkter Verhaltenssteuerung, d.h. von ordnungsrechtlichen Eingriffsinstrumenten in Form von Ge-, Verboten und Umweltschutzaufgaben bis hin zu Instrumenten indirekter Verhaltenssteuerung, d.h. zu marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten in Form von Steuern und Abgaben.

Ausgelöst durch den infolge der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl von April 1986 ausgelösten massiven Problemdruck sowie das Unvermögen der politisch-administrativen Entscheidungsträger, ein einheitliches Konzept der Schadensbegrenzung zu entwickeln und umzusetzen, wurde das „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ gegründet, das erstmals die politischen und administrativen Umweltschutzkompetenzen auf Bundesebene weitgehend zusammenfaßte. Durch diese Kompetenzzusammenfassung wurden die verwaltungsinternen Reibungsverluste geringer.

Auf der Basis sowohl des sich aus der öffentlichen Diskussion erwachsenden breiten gesellschaftlichen Konsenses über die Notwendigkeit wirksamer umweltschutzpolitischer Maßnahmen und des anhaltenden ökologischen Problemdrucks (v.a. Waldsterben) als auch der inhaltlich-programmatischen, organisatorischen und rechtlich-instrumentellen Vorarbeiten sowie der umweltschutzpolitischen Prioritätensetzung gelang es der konservativ-liberalen Regierungskoalition, eine qualitativ durchgreifende Reform des Umweltschutzrechts durchzusetzen. Die Bundesregierung versuchte, gewisse umweltrechtliche Anforderungen zu verschärfen sowie Produktionsverfahren zu verbessern und an den neuesten Stand der Technik an-

---

75. Vgl. Hucke 1990: 389/1991: 59.

76. Vgl. auch Sprenger/Knödgen 1984, Brunowsky/Wicke 1984.

77. Vgl. Meißner/Hödl 1978, Sprenger 1979.

78. Vgl. Sprenger 1979, Wicke 1989.

zupassen. Beispiele dafür sind die Novellierungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes (1985/1986) und die dazu gehörigen ordnungsrechtlichen Regelwerke wie etwa die Großfeuerungsanlagenverordnung (1983/1984) und die T(echnische) A(nleitung) Luft (1983/1986) sowie die Fünfte Novellierung des Abwasserabgabengesetzes. Einen gewissen Neuansatz gegenüber einer als Reparaturbetrieb verstandenen Umweltschutzpolitik erbrachte das neue Abfallgesetz (1986). Danach bestand erstmals die gesetzliche Möglichkeit, durch Abfallvermeidung und Abfallverwertung ordnungsrechtlich steuernd in betrieblich-industrielle Produktionsprozesse einzugreifen.

Die Weiterentwicklung des umweltschutzpolitischen ordnungsrechtlichen Handlungsinstrumentariums galt insbesondere für die seinerzeit auf Grund der rapiden Zunahme der Waldschäden interessenkonfliktgeladenen Luftreinhaltepolitik. Mit der Großfeuerungsanlagen-Verordnung, die die europaweit strengsten gesetzlichen Vorschriften zur Begrenzung des Ausstoßes (Emissionen) von Luftschadstoffen aus Großanlagen, spielte der bundespolitische Entscheidungsakteur auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften (EG) „immer häufiger eine Schrittmacherrolle“ (Weidner 1991b: 15). In anderen umweltschutzrechtlichen Bereichen setzte die Bundesregierung ebenfalls strengere EG-Umweltrichtlinien an<sup>79</sup>: „Insofern übernahm die konservativ-liberale Bundesregierung relativ rasch nach ihrem Amtsantritt die schwierige Rolle eines „Vorreiters“ auf dem hindernisreichen Parcours der suprastaatlichen Umweltpolitik. Sie konzentrierte sich dabei überwiegend auf solche Bereiche, in denen der umweltpolitische Handlungsdruck in der Bundesrepublik sehr hoch war. Die nationale Umweltpolitikentwicklung steuerte weitgehend die internationalen Aktivitäten“ (Weidner 1991b: 16).

Was die umweltschutzpolitische Leistung der CDU/CSU/FDP-Regierung in der Phase der Präzisierung und Konsolidierung (1982-1990) anbetrifft, so ist bezüglich des umweltschutzrechtlichen Handlungsinstrumentariums das weitgehende Fehlen marktwirtschaftlicher und flexibler Instrumente<sup>80</sup> indirekter Verhaltenssteuerung zu kritisieren. So werden Handlungsdefizite insbesondere bei der Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von umweltbezogenen Informationen, im Naturschutz und in der Landschaftsplanung<sup>81</sup>, im Bereich Bodenschutz, Gewässerschutz<sup>82</sup> sowie beim Lärmschutz und dem Schutz von Lebensmitteln vor Verunreini-

---

79. Vgl. Reiche 1987.

80. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), 1987: 10, zit. nach Weidner 1989: 24.

81. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), 1987: 13, zit. nach Weidner 1989: 24.

82. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), 1987: 17, zit. nach Weidner 1989: 24.



gungen festgestellt. Im Bereich Umwelt und Energie wird einerseits die Nutzung von Kernenergie als „umweltpolitisch verantwortbar“ (SRU 1987)<sup>83</sup> bezeichnet, andererseits wird darauf verwiesen, daß die Entsorgung der radioaktiven Abfälle mit dem Bau von Kernkraftwerken nicht Schritt gehalten habe<sup>84</sup>.

Als positive Ergebnisse umweltschutzpolitischer Staatstätigkeit der konservativ-liberalen Regierungskoalition werden insbesondere die Maßnahmen zur Luftreinhaltung, den Bau von Kläranlagen, das Verbot von bleihaltigem Benzin sowie das im Vergleich zu früheren Zeiten stärkere Engagement auf internationaler Entscheidungsebene<sup>85</sup>.

Im Gegensatz zu manchen Erwartungen lief die staatliche Umweltschutzpolitik nach dem Regierungswechsel von 1982 ohne große inhaltlich-programmatische und politisch-praktische Brüche weiter. Die zunehmende Politisierung der Öffentlichkeit, der Interessengruppen sowie der politischen Entscheidungsträger durch ökologisch brisante Themen (Atomenergie-Konflikt/Wald-, Artensterben u.a.) und die damit zusammenhängenden neue Ansätze umweltschutzpolitischer Programmformulierungen und Politikgestaltungen setzten sich auch nach dem Regierungswechsel 1982/1983 ohne substantielle politisch-ideologische Differenzen fort, so daß trotz der politisch proklamierten „geistig-moralische Wende“<sup>86</sup> zumindest in der staatlichen Umweltschutzpolitik von einer bemerkenswerten politischen Kontinuität<sup>87</sup> gesprochen werden kann:

---

83. Zit. nach Weidner 1989: 24.

84. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), 1987: 61, zit. nach Weidner 1989: 24.

85. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), 1987: 61, zit. nach Weidner 1989: 24.

86. Die CDU/CSU//FDP-Bundesregierung Kohl/Genscher verfolgte im Gegensatz zur SPD//FDP-Bundesregierung Schmidt/Genscher, die die sozialökonomische Strukturkrise vor allem durch eine nachfrageorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie durch öffentliche Investitions- und Konjunkturprogramme zu überwinden gesucht hatte, eine angebots- und marktreformorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik in Anlehnung an entsprechende Reformpolitiken in den USA („Reaganomics“) und GB („Thatcherism“) ein wirtschafts- und sozialpolitisches Konzept der Deregulierung und Privatisierung, bei dem durch die Reduzierung der Steuer- und Sozialabgabenbelastung von Unternehmen, durch den Subventionsabbau und durch die Beseitigung regulativer Vorschriften und Standards sowie durch die Förderung von Forschung und Entwicklung, von Unternehmensgründungen und durch berufliche Weiterqualifizierung zusätzliche Innovations- und Investitionskräfte der Wirtschaft aktiviert werden sollten.

87. Vgl. Weidner 1989a: 27ff./1989b: 51/1989/1990: 288f./1991a: 150f./1991b: 22; vgl. auch Wilhelm 1994: 80, Pehle 1999: 706.

Bei der Analyse von wesentlichen Unterschieden im Politikstil, in den Inhalten und Ergebnissen umweltpolitischer Regierungstätigkeit, bei den Strategien und den Instrumenten der staatlichen Umweltschutzpolitik der CDU/CSU//FDP-Bundesregierung im Vergleich zu ihrer Vorgängerin, der sozial-liberalen Regierungskoalition kommt man zu zwei wichtigen Ergebnissen:

a.) Es „fällt zunächst eher die Kontinuität als eine grundlegende Änderung auf“ (Weidner 1991b: 19). Zwar wurden nach 1982/1983 erheblich mehr umweltschutzpolitische Fortschritte bei der Senkung von Schadstoffemissionen durch massive Umweltqualitätsverbesserungsmaßnahmen erzielt als unter der sozial-liberalen Regierung, doch ist aber dabei auch zu berücksichtigen, daß in den 1980er Jahren nicht nur der ökologische Problemdruck stark zugenommen hat, „sondern sich auch die gesellschaftlich-politischen Rahmenbedingungen für die Durchsetzung einer strengeren Umweltpolitik erheblich gebessert haben. Die Zunahme des umweltpolitischen Handlungsdrucks im Sinne von Handlungsanforderungen an die politischen Entscheidungsträger, die diese nicht folgenlos (ohne Wählerstimmen- und Legitimationsverlust) ignorieren oder in lediglich symbolischer Weise behandeln können, resultiert im wesentlichen aus dem gestiegenen Umweltbewußtsein der Bevölkerung, ihrem gesunkenen Vertrauen in Problemlösungskapazität und -willen der zuständigen politisch-administrativen Institutionen, dem wachsenden Mißtrauen gegenüber dem angeblich neutralen Sachverstand von naturwissenschaftlich-technischen Experten und - was besonders wichtig ist - der Verbesserung der Rahmenbedingungen für umweltschutzengagierte Bürger, ihre Forderungen in zielgerichtete und wirksame umweltpolitische Aktivitäten umzusetzen“<sup>88</sup> (Weidner 1991b: 19).

Dagegen tritt die theoretisch-konzeptionelle Schwäche der konservativ-liberalen Regierung im Umweltschutz deutlich zu Tage: So schaffte es die Bundesregierung Kohl bis zum Ende ihrer Amtszeit 1998 nicht, ein dem Umweltprogramm von 1971 bzw. 1976 entsprechendes poli-

---

88. Zu den wichtigsten gesellschaftlich-politischen Rahmenbedingungen zählt H. Weidner - den Anstieg des Organisationsgrades von Umweltschutzinteressen sowie die stärkere Sensibilisierung der etablierten und traditionellen politischen Parteien und öffentlichen Institutionen für Umweltschutzbelange, - die starke Zunahme des „Umweltwissens“ von Laien, - die Verstärkung institutionalisierten „Gegenwissens“ zu der etablierten Umwelt-Expertokratie, - der breitere Raum der privaten und öffentlich-rechtlichen Medien für die Umweltschutzdiskussion und -information, - der Anstieg der Bereitschaft der Bevölkerung, wirksame Umweltschutzmaßnahmen zu akzeptieren und zu unterstützen, - die Abnahme des generellen Widerstands von Unternehmen und Gewerkschaften gegen effektive Umweltschutzregelungen, - die zunehmende Gestaltung und Durchsetzung progressiver materieller Umweltschutzpolitiken durch die Bundesländer und Kommunen, - die Zunahme an „umweltfreundlichen“ Tendenzen in der juristischen Diskussion zu Rechtsproblemen des Umweltschutzes, - die positive Einstellung der parlamentarischen Opposition zu verstärkten aktiven Umweltschutzmaßnahmen sowie die Bedeutungszunahme des öffentlichen Umweltschutzes auf internationaler Entscheidungsebene (Weidner 1991b: 19).

tisch-inhaltlich anspruchsvolles Grundsatzprogramm zu entwickeln. Ihre programmatische Basis fußt eindeutig noch in den Umweltprogrammen von 1971 und 1976 der sozial-liberalen Regierung.

b.) Eine fundamentale Wende in der staatlichen Umweltschutzpolitik, die als spezifisch konservativ-liberale Umweltschutzpolitik zu charakterisieren ist, ist bis Ende der 1980er Jahre nicht zustande gekommen.

Seit etwa Ende 1980er Jahren zeichnete sich jedoch ein allmählicher programmatisch-instrumenteller Übergang von überwiegend reaktiv-kurativen, passiven Umweltschutzmaßnahmen und Handlungsinstrumenten zu ursachenorientierten, ressourcen- und umweltschonenden, aktiven Ansätzen ökologischer Problemlösung ab. Dennoch „dominiert immer noch ein Politikkonzept, das reaktive und kurative Maßnahmen sowie den Einsatz (problemverschiebender) Entsorgungstechniken systematisch begünstigt“ (Weidner 1991b: 22), so daß geschlußfolgert werden kann: „Das Fazit „Mehr Kontinuität als Wende“ mag vor dem Hintergrund massiver ideologischer und sonstiger Differenzen zwischen sozial-liberaler und konservativ-liberaler Regierungskoalition überraschend sein, steht aber in Einklang mit allgemeinen Ergebnissen umweltpolitologischer Forschungen, die zeigen, daß parteipolitische Faktoren von eher geringer Bedeutung für umweltpolitische Leistungen sind. Diese hängen überwiegend vom ökologischen Belastungsniveau und seinem Politisierungsgrad, also dem umweltpolitischen Handlungsdruck, sowie von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Besonderheiten der politischen Kultur (Politikstil) und der Innovationskapazität des politisch-administrativen Systems ab.“<sup>89</sup> Die Bundesregierung hat auf den gestiegenen Handlungsdruck weitgehend mit einer Effektivierung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums reagiert; echte umweltpolitische Innovationen im Sinne einer Änderung der problemverursachenden Strukturen hat die konservativ-liberale Umweltpolitik (...) nicht hervorgebracht“ (Weidner 1991b: 22).

Mit seinen empirischen Forschungen belegt Weidner die parteipolitische Nullhypothese, wonach die unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung des zentralstaatlichen Entscheidungsakteurs der Bundesrepublik Deutschland, die SPD/FDP-Bundeskabinette zwischen 1969 und 1982 sowie die CDU/CSU/FDP-Bundeskabinette zwischen 1982 und 1990 keine effektiven Auswirkungen auf die Inhalte und Ergebnisse der umweltschutzpolitischen Staatstätigkeiten hatten.

---

89. Vgl. Jänicke 1990, Weidner 1989a: 27/1989b: 51f./1989/1990: 288f./1991a: 150f.

Vielmehr sieht Weidner in den institutionellen Rahmenbedingungen der umweltschutzpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse in dieser Periode zwischen 1969 und 1990 in Gestalt der vertikal und horizontal ausgeprägten föderalen Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern im unitarisch-kooperativen Bundesstaat eine maßgebliche, die materielle Umweltschutzpolitiken des Bundes beeinflussende Erklärungsgröße, die „aufgrund der föderalistischen Kompetenzstruktur bei Umweltschutzaufgaben „radikale“ Änderungen in der Politik sehr unwahrscheinlich macht“ (Weidner 1989/1990: 289)<sup>90</sup>.

„Kontinuität statt Wende“ (Weidner: 1989a:27) ist somit charakteristisch für die Umweltschutzpolitik der CDU/CSU/FDP-Regierung: Die inhaltlich-programmatische Basis der Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung, die eingesetzten Instrumente sowie die Anwendung der Handlungsprinzipien bundesdeutscher Umweltschutzpolitik, Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip unterscheidet sich in der Substanz nicht von der Umweltschutzpolitik der sozial-liberalen Regierung.

M.G. Schmidt schlußfolgert: „Im Parteienwettbewerb entwickelte sich die Umweltpolitik auf diese Weise zur sog. Valenz-Issue: sie ist nunmehr eine Streitfrage, bei der sich die Kontrahenten über das eigentliche Ziel (Umweltschutz) im großen und ganzen einig sind, bei dem aber Streit herrscht über die Art und Weise, wie dieses Ziel am effektivsten und effizientesten zu erreichen sei, und über die Zielkonflikte, die jeweils erzeugt werden“ (Schmidt 1992a: 162).

#### **4.3.2 Umweltschutzpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik (bis 1989/1990)**

Umweltprobleme und Umweltbelastungen sind in der DDR - wie in den meisten industriegesellschaftlichen Staaten - erst etwa seit Ende der 1960er Jahre ins Bewußtsein von Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit gerückt. Die erhebliche Belastung von Boden, Wasser und Luft durch Güterproduktion und Güterkonsumtion im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums machte auch allmählich dem herrschenden staatlich-politischen Regime sowie der Bevölkerung der DDR deutlich, daß es sich bei diesen natürlichen Faktoren nicht um jederzeit und unbegrenzt verfügbare (wirtschaftliche) Ressourcen handelt, sondern daß ihre Vernachlässigung zu schweren Schäden an den natürlichen Lebensgrundlagen führen kann.

---

90. Vgl. auch Weidner 1989a: 27/1989b: 52.

Der zweite deutsche Staat gehörte - ebenso wie die Bundesrepublik Deutschland - durch ihre Bevölkerungsdichte, intensive Landwirtschaft und industrielle Produktion zu den Industriestaaten der Erde mit der höchsten Umweltressourcenbelastung und Umweltressourcenbeanspruchung.

Somit unterschieden sich die tatsächlichen Umweltschutzprobleme in der DDR nicht wesentlich von denen in anderen dichtbesiedelten und hochindustrialisierten marktkapitalistisch oder plansozialistisch organisierten Ländern. Zwei spezielle Probleme der Belastung der natürlichen Umwelt waren allerdings etwas gravierender, nämlich die Belastung von Luft und Wasser.

### **Belastungsfaktoren Luft und Wasser**

Die massive Belastung und Verschmutzung der Luft in der rohstoffarmen DDR ist ein Ergebnis der planwirtschaftlich gelenkten Energiepolitik. Denn Ende der 1970er Jahre wurde die energiepolitische Grundsatzentscheidung getroffen, die importierten Energieträger Öl und Steinkohle soweit wie möglich durch die heimische Braunkohle zu ersetzen. Braunkohle war der mit Abstand bedeutendste Energieträger, 68 vH des Primärenergieverbrauchs der DDR wurden damit gedeckt. Knapp 60 vH der Braunkohle wurden in Kraftwerken der DDR für die Erzeugung von Strom und Fernwärme verfeuert; Ende der 1980er Jahre wurden 83 vH der gesamten Elektroenergie in Braunkohlenkraftwerken erzeugt, 10 vH entfielen auf Kernkraftwerke<sup>91</sup>. Damit wies die DDR absolut und pro Kopf der Bevölkerung die mit Abstand höchste Fördermenge aller Länder der Erde auf<sup>92</sup>.

Dieser hohe Braunkohleeinsatz hatte schwerwiegende Folgen für die Umwelt der DDR. Er führte zu hohem Verbrauch von Landschaften und zur weiträumigen Inanspruchnahme von Boden und Grundwasser durch die Braunkohletagebaue (Zerstörungen von Siedlungen und landwirtschaftlicher Nutzfläche, weiträumige Grundwasserabsenkungen, Probleme der Rekultivierung)<sup>93</sup> sowie zur Schädigung der menschlichen Gesundheit, von Vegetation und Sach- und Kulturgütern durch die bei der Verbrennung emittierten Schadstoffe, wie Flugasche und Staub sowie vor allem durch die Schwefeldioxidemissionen<sup>94</sup>.

---

91. Vgl. Cornelsen 1989: 49.

92. Vgl. v. Berg 1990: 898.

93. Vgl. v. Berg 1986: 337.

Die Wasserwirtschaft der DDR befand sich in einer besonders schwierigen und angespannten ökologischen Problemlage: Sie verfügte im Vergleich zu anderen Ländern über ein relativ geringes Wasserdargebot und Speichervolumen, hatte aber im internationalen Vergleich mit 90 vH<sup>95</sup> den höchsten Nutzungsgrad des Wassers und mit 75 vH<sup>96</sup> einen ungewöhnlich hohen Nutzungsanteil der Industrieproduktion. Der nutzbare Wasservorrat der wasserarmen DDR lag erheblich unter dem europäischen Durchschnitt, so daß eine Mehrfachnutzung des Wassers - wie vielfach auch in der Bundesrepublik Deutschland - die Regel war. Neben Landwirtschaft und Bevölkerung waren die größten industriellen Wasserkonsumenten die Energiewirtschaft, die chemische Industrie, die Metallurgie und Kaliindustrie, die ihre Abwässer ungeklärt oder unzureichend geklärt in die Flüsse leiteten, die dadurch eine entsprechend hohe Verunreinigung aufwiesen. Trinkwasser wurde zu 80 vH aus Grundwasser gewonnen<sup>97</sup>, die Qualität des Oberflächengewässers hatte sich bis zum Ende der 1980er Jahre außerordentlich verschlechtert. Hauptverursacher der Verschmutzung der Oberflächengewässer waren die Landwirtschaft, die Industrie und die privaten Haushalte. Während in der Agrarwirtschaft Wasserverbrauch und Wasserbelastung in Zusammenhang mit der forcierten Produktionssteigerung in diesem Wirtschaftssektor standen, stellte die Energiewirtschaft mit der Inanspruchnahme großer Landflächen infolge der Ausweitung des Braunkohletagebaues ein ökologisches Problem für die Wasserwirtschaft dar: Die umfangreichen Trockenlegungen und Entwässerungsmaßnahmen für den Neuaufschluß von Braunkohletagebauen hatten großflächige Grundwasserabsenkungen zur Folge, was sowohl den Wasserhaushalt als auch die Ökologie der betroffenen Gebiete aus dem Gleichgewicht brachte. Neben der wasserabhängigen und vor allem wasserbelastenden industriellen Warenproduktion durch giftige Stoffemissionen trugen auch kommunale und häusliche Abwässer zur Verschmutzung bei. Bis zum Ende der DDR waren lediglich 57 vH der privaten Haushalte an Kläranlagen angeschlossen<sup>98</sup>. Auch die Schadstoffbelastung des Grundwassers, insbesondere mit Nitrat<sup>99</sup>, hatte im Verlauf der 1980er

---

94. Braunkohle enthält Schwefel, der bei der Verbrennung zu Schwefeldioxid oxidiert. Ein Teil wird in den Ascherückständen gefunden; der größere Teil jedoch geht ohne technische Vorkehrungen zur Entschwefelung als Emission durch die Schornsteine in die Luft.

95. Vgl. Cornelsen 1989: 50.

96. Vgl. v. Berg 1986: 338.

97. Vgl. Cornelsen 1989: 51.

98. Vgl. Cornelsen 1989: 52.

99. Vgl. v. Berg 1990: 898.

Jahre in besorgniserregendem Umfang zugenommen, so daß befürchtet wird, daß im Laufe längerer Zeit in den Untergrund versickernde Schadstoffe erst in den nächsten Jahren mit ihren negativen Folgen für die Trinkwasserversorgung wirksam werden.

### **Institutionelle, gesetzliche und instrumentelle Grundlagen des staatlichen Umweltschutzes in der DDR**

Die politisch-administrative Institutionalisierung der staatlichen Umweltschutzpolitik begann in der DDR 1968 mit der Verankerung des Umweltschutzes in der Verfassung<sup>100</sup> und somit früher als in der Bundesrepublik. Als zweites Land Europas - nach Schweden (1969) - erließ der zweite deutsche Staat im Mai 1970 mit dem sog. Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der Deutschen Demokratischen Republik (Landeskulturge-setz, LKG)<sup>101</sup> ein umfassendes Umweltschutzrahmengesetz zur Durchführung der Umweltschutzverfassungsnorm sowie als rechtliche Basis des staatlichen Umweltschutz, das Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche der Staats- und Wirtschaftsorgane regelt und diese verpflichtet, „zur Verwirklichung ihrer Aufgaben die fortgeschrittensten Erkenntnisse von Wissenschaft und Technik anzuwenden, durch die Betriebe planmäßig Verfahren und Anlagen zu entwickeln und einzusetzen, die schädigende Wirkungen und Belästigungen für die Menschen und ihre Umwelt weitestgehend ausschließen (...)“ (v. Berg 1986: 340). Das LKG wurde in der Folge durch eine Vielzahl von Spezialgesetzen zur Reinhaltung des Wassers, Nutzung des Bodens, Reinhaltung der Luft und Beseitigung des Mülls sowie durch zahlreiche Durchführungsverordnungen und Durchführungsbestimmungen inhaltlich konkretisiert<sup>102</sup>.

---

100. Der staatliche Umweltschutz in der DDR hatte bereits seit 1968 - im Gegensatz zur erst 1994 erfolgten Ratifizierung des staatlichen Umweltschutzes der Bundesrepublik in Gestalt des Art. 20a GG [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen] im Grundgesetz (s.o.) - Verfassungsrang. Bereits in der Verfassung der DDR von April 1968 war der bestimmende Artikel 15 Verf.DDR enthalten, der unverändert in die Fassung von Oktober 1974 übernommen worden ist: „Im Interesse des Wohlergehens der Bürger sorgen Staat und Gesellschaft für den Schutz der Natur. Die Reinhaltung der Gewässer und der Luft sowie der Schutz der Pflanzen- und Tierwelt und der landschaftlichen Schönheiten der Heimat sind durch die zuständigen Organe zu gewährleisten und sind darüber hinaus auch Sache jedes Bürgers.“ (Art. 15, Abs. 2 Verf.DDR) (zit. nach v. Berg 1986: 339).

101. Dieses Landeskulturge-setz (LKG) enthält die Grundsätze für „die planmäßige Entwicklung der sozialistischen Landeskultur als System zur sinnvollen Gestaltung der natürlichen Umwelt und zum wirksamen Schutz der Natur mit dem Ziel der Erhaltung, Verbesserung und effektiven Nutzung der natürlichen Lebens- und Produktionsgrundlagen der Gesellschaft - Boden, Wasser, Luft sowie Pflanzen- und Tierwelt in ihrer Gesamtheit - und zur Verschönerung der sozialistischen Heimat.“(zit. nach v. Berg 1986: 339; vgl. auch Würth 1985: 44ff.). Diesem DDR-Landeskulturge-setz entsprach in der Bundesrepublik das in der „Etablierungsphase“ staatlichen Umweltschutzes 1971 von sozial-liberalen Bundesregierung Brandt entwickelte „Umweltprogramm“ (s.o.).

---

Das umweltschutzpolitische Handlungsinstrumentarium des streng zentralistisch-hierarchisch aufgebauten politischen und administrativen Entscheidungssystems reichte von der organisatorischen Integration von Umweltschutzaspekten in die verschiedenen Ebenen zentralstaatlicher (Bezirke und Kommunen) und betrieblicher Planung über instrumentelle Formen ordnungsrechtlicher Umweltschutzverhaltenssteuerung der Produzenten und Konsumenten, z. B. durch Grenz- und Richtwerte oder strafrechtlichen Vorschriften bis hin zu ökonomischen Steuerungsinstrumenten umweltschutzpolitischen Verhaltens und ökologischer Problemlagen, wie z. B. dem Staub- und Abgasgeld, dem Wassernutzungsgentgelt, dem Abwassergeld und der Bodennutzungsgebühr<sup>103</sup>.

Auch im öffentlichen Bereich der administrativen Vollzugsbehörden der Bezirke und Kommunen erfolgte relativ frühzeitig der organisatorische Aufbau differenzierter Institutionen staatlichen Umweltschutzes. So wurde bereits 1971 das DDR-Ministerium für Umwelt und Wasserwirtschaft (MUW) gegründet, das planende, anleitende, koordinierende und kontrollierende Funktionen auf dem Gebiet der Landeskultur und des Umweltschutzes innehatte<sup>104</sup>. Der organisatorische Aufbau des Ministeriums zeigte, daß das inhaltliche Schwergewicht seiner politischen und administrativen Aufgaben bei der Wasserwirtschaft<sup>105</sup> lag. Auf bezirklicher Ebene waren staatliche Umweltinspektionen und die dem DDR-Gesundheitsministerium unterstellten Hygieneinspektionen für die Kontrolle der Einhaltung von Umweltvorschriften verantwortlich.

---

102. Vgl. Melzer/Schwartau 1985<sup>3</sup>: 1373f., Würth 1979: 167ff.

103. Vgl. Kloepfer/Reinert 1990: 1ff., Paucke 1994.

104. Vgl. Würth 1985: 49ff. Ein vergleichbarer zentraler politisch-administrativer Entscheidungsakteur staatlicher Umweltschutzpolitik entstand in der Bundesrepublik erst 1986 mit der Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (s.o.).

105. Hier liegt eine thematische Parallele zur Frühphase der Umweltschutzpolitik in der Bundesrepublik (bis 1969) vor, in welcher der Bund nahezu ausschließlich ein wasserwirtschaftliches Ressourcen- und Entsorgungsmanagement betrieb (s.o.).



## Die Ursachen für Umweltverschmutzung und -zerstörung in der DDR<sup>106</sup>

Mit der Ratifizierung des Landeskulturgesetzes, der Gründung des Ministeriums für Umwelt und Wasserwirtschaft sowie der zunehmenden Propagierung des Umweltschutzgedankens in der Öffentlichkeit durch die Medien stellten sich nach 1970 umweltschutzpolitische Erfolge in Ostdeutschland ein: Die Wasserverschmutzung, die Staubbelastung und die SO<sub>2</sub>-Immissionen gingen zurück.

Der politische Aufschwung der ersten Jahre nach 1970 hinsichtlich der staatlichen Umweltschutzmaßnahmen verschwand aber bereits Mitte der 1970er Jahre. Hervorgerufen durch den Anstieg der Rohstoffpreise, vor allem bei den Energieträgern, wurden einerseits die verfügbaren finanziellen Mittel knapper. Andererseits zeigte sich, daß öffentlicher Umweltschutz mehr kostet als die politisch-administrativen Entscheidungsträger es eingeplant hatten<sup>107</sup>. So wurde die Wirtschaftskraft und Produktivität einzelner Produktionsbetriebe mit staatlichen Umweltschutzmaßnahmen überfordert. Sie konnten nicht mehr die finanziellen Ausgaben für den Umweltschutz selber erwirtschaften, sodaß die zentralistisch organisierten staatlichen Steuerungsinstanzen zunehmend in die betrieblichen Prozesse intervenierten, um die vorhandenen Finanzmittel auf ökologische Schwerpunkte zu konzentrieren<sup>108</sup>.

Dem relativ umfassenden umweltschutzrechtlichen Steuerungsinstrumentarium stand somit ein offensichtlicher Mangel inhaltlich-substantieller Umweltschutzpolitik gegenüber. Denn seit Mitte der 1970er Jahre war eine „Neuorientierung der Umweltpolitik festzustellen. Dominierte vorher die Entsorgungsfunktion, so verstand man jetzt die intensiv erweiterte Reproduktion der Volkswirtschaft zunehmend auch als rationelle Nutzung der Naturressourcen“ (Würth 1985: 33). Staatlich gelenkter Umweltschutz wurde also grundsätzlich zunehmend ökonomischen, außenwirtschafts- und auch sozialpolitischen Erwägungen in der politischen Themengewichtung untergeordnet<sup>109</sup>. Die politischen Planungs- und Entscheidungsinstanzen des SED-Regimes zielten nun auf die Einführung möglichst material- und energiesparender Produktions- und Entsorgungstechnologien sowie auf die weitgehende Nutzung der Abfälle aus Industrie und Haushalt (SERO-System)<sup>110</sup>. Diese neue umweltschutzpolitische Strategie hing mit den seit Mitte der 1970er Jahre einsetzenden Rohstoffpreiserhöhungen zusammen. Insbesondere die seit 1979 - infolge steigender Zahlungsunfähigkeit der DDR gegenüber ausländi-

---

106. Vgl. Würth 1976: 161ff.

107. Vgl. Neef 1977: 21.

108. Vgl. Reinhold 1982: 152, Nick 1981.

schen Rohstoffeinfuhren - bestehende einseitige Ausrichtung der DDR-Energiewirtschaft auf die einheimische Braunkohle als Hauptenergieträger, die sich mit massiven Braunkohleabbau unter Tage und erheblichen Landschaftszerstörungen als ökologisch verheerend erwies (s.o.), verhinderte weitere sicht- und meßbare Erfolge im Umweltschutz. Seither ist die Umweltverschmutzung durch wachsenden Rohstoffverbrauch und ungebremste Schadstoffeinträge in die Umweltmedien Luft, Wasser und Boden bis zum Ende der 1980er Jahre eher noch gestiegen. Die Umweltsituation in der DDR wurde bis zu ihrem Ende ganz wesentlich durch die Energie- und Rohstoffpolitik bestimmt. Auch die sozialpolitisch motivierte Subventionierung des privaten Energie- und Wasserverbrauchs war umweltschutzpolitisch höchst nachteilig.

Daneben betrieb seit den 1980er Jahren das streng zentralistisch-hierarchisch organisierte, den ideologisch geprägten Direktiven der Führungsgremien der staatsautoritär-sozialistischen Einheitspartei SED untergeordnete politische und administrative Entscheidungssysteme eine repressive Abschottung seiner zentralstaatlichen Informations- und Entscheidungsstrukturen, obgleich die strukturelle Offenheit und Transparenz<sup>111</sup> der politischen Meinungs- und Willensbildungsorgane für eine erfolgreichen staatlichen Umweltschutz sehr wichtig ist<sup>112</sup>. Die aufgrund der Monopolstellung der kommunistischen Partei fehlenden Wahl- und Repräsentati-

- 
109. Hier zeigt sich eindeutig eine historische Parallele zur „Abschwungphase“ staatlicher Umweltschutzpolitik (1974-1978) in der Bundesrepublik. In dieser Phase nahm die - in Programmen und in der politischen Praxis beobachtbaren - Einsicht des zentralstaatlichen Entscheidungsakteurs in die politische Notwendigkeit des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen zunehmend ab, staatlicher Umweltschutz wurde den in der allgemeinen sozialökonomischen Krisenlage wachsenden wirtschaftlichen Sachzwängen untergeordnet. Die politischen Motive für den Prioritätenwechsel waren im Vergleich zur DDR-Situation jedoch andere: Während in der DDR der steigende Devisen- und Rohstoffmangel die umweltpolitischen Entscheidungsträger zum Strategiewechsel zwangen, galt öffentlicher Umweltschutz in Westdeutschland als „Hemmschuh“ für einen möglichen wirtschaftlichen Wiederaufschwung, für die Wettbewerbsfähigkeit und Investitionstätigkeit von Betrieben und Unternehmen, sodaß der Strategiewechsel der Politik im Umweltschutz als notwendig erachtet wurde.
110. Das SED-Umweltschutzregime richtete seit Mitte der 1970er Jahre aus Gründen der Devisen- und Ressourcenknappheit mit den „Annahmestellen für Sekundärrohstoffe (SERO)“, dem SERO-Kombinat, ein vorbildliches System der Sammlung und Wiederaufbereitung von Haushaltsmüll ein, das durch staatliche Subventionen finanziell unterstützt wurde. Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 wurde dieses - nach wie vor umweltschutzeffiziente - System der Wiederverwertung von Rohstoffen infolge des steigenden Konsumangebots mit Einwegflaschen und -behältern aus der Bundesrepublik, infolge des Rückzugs des Staates bei der Subventionierung der SERO-Annahmestellen und Sammelplätze sowie des Wegfalls der Ressourcen- und Devisenknappheit Ostdeutschlands in der neuen Bundesrepublik als Hauptgrund für das Sammeln aufgelöst.
111. Zwar gab es langfristige Datenreihen und Forschungen über extreme Schadstoffgebiete. Doch die SED-Führungsgremien ordneten an, daß Informationen und Umweltdaten als „Staats- bzw. Dienstgeheimnis“ (zit. nach Herbst u.a. 1994: 1041) zu behandeln sind. (vgl. Strübel 1999: 312).
112. Vgl. Jänicke 1999: 45.

onsmöglichkeiten für opponierende politische Gruppen ließen es nicht zu, daß Umwelt- und Naturschutzinteressen gesellschaftlich-organisatorisch vertreten wurden, so daß sich auch keine Formen umweltpolitischer Partizipation entfalten konnten<sup>113</sup>.

Auch das umweltschutzrechtliche Handlungsinstrumentarium erwies sich auf Grund schwacher Grenz- und Richtwerte, niedriger Umweltschutzabgaben, geringer umweltstrafrechtlicher Verfolgung und unvollkommener staatlicher Kontrolle - aufgrund der massiven Investitionen des SED-Regimes in den organisatorischen und personellen Ausbau des polizeistaatlichen Überwachungs- und Repressionsapparates - als umweltpolitisch ineffektiv. Zudem wurde infolge der ab der Mitte der 1980er Jahren wachsenden wirtschaftlichen und fiskalischen Staatskrise - gefördert durch permanente Fehlplanungen und Fehlentscheidungen bei der Steuerung der zunehmend unproduktiven hochzentralisierten Kommandowirtschaft - vielfach mit ökonomisch begründeten ordnungsrechtlichen Ausnahmegenehmigungen umweltschädlich operiert.

Woran letztlich staatlicher Umweltschutz in der DDR scheiterte, ist in modifizierter Form allen ehemals planwirtschaftlich und staatszentralistisch organisierten Systemen Mittel- und Osteuropas gemeinsam, daß nämlich „bei den wirtschaftspolitischen Prioritätssetzungen die Planerfüllung vor den Belangen des Umweltschutzes rangierte. Das Verursacherprinzip galt nicht, sondern nur ein diffuses, nicht justiziables Gemeinlastenprinzip. Die Implementation von Gesetzen und Verordnungen wurde an dezentral operierende Administrationen und Produktionseinheiten delegiert, unter Ausschaltung demokratisch gewählter und legitimer Kontrollorgane. Schließlich wurde die Erforschung, öffentliche Thematisierung und Publizierung von Umweltschäden dem Geheimhaltungsvorbehalt unterworfen und die Formierung von Öffentlichkeit gewaltsam unterdrückt. Auf der ideologischen Ebene ist allen ehemals sozialistischen Staaten gemeinsam, daß sie unkritisch und einseitig ein Fortschritts- und Wachstumsmodell propagierten, das die Umweltpolitik systematisch ausklammerte oder als Erscheinungsform des dekadenten kapitalistischen Westens denunzierte“ (Strübel 1999: 310).

Auch die systemgegebenen Bedingungen und Zwangslagen, insbesondere die ökonomischen Sachzwänge, denen die DDR als Staat des „realen Sozialismus“ unterworfen war, hatten auf den öffentlichen Umweltschutz sehr ungünstige Auswirkungen:

---

113. Vgl. Strübel 1991: 261/1992: 58/1996: 59/1999: 312.

„So wurde die Dominanz der Wirtschaftsinteressen - bei entsprechenden Präferenzen für das Militärische - ohne Rücksicht auf ökologische Belange definiert. Umweltpolitik fand nicht im Spannungsdreieck von Staat - Markt - Demokratie statt, sondern wurde im RGW-Bereich von völlig anderen Prämissen bestimmt. So verhinderte der Primat der Ökonomie mit seinem starren Zentralismus und seinen engen Planvorgaben ein flexibles Eingehen auf Umwelterfordernisse. Es entstand im Produktionssektor weder durch den Staat noch durch den Markt ein Zwang zum Umdenken oder ein Innovationsdruck in Richtung ökologische Modernisierung“ (Strübel 1999: 311)<sup>114</sup>.

Wie sehr die DDR auch in ihrer staatlichen und kommunalen Energie- und Umweltschutzpolitik umweltschutzpolitisch kontraproduktiv gewesen war, ist erst nach dem Zusammenbruch des staatsautoritären SED-Regimes 1989 voll zu Tage getreten.

### **Umweltsituation am Ende der DDR**

Denn schließlich ist der öffentliche Umweltschutz bis zum Ende der DDR von den staatlichen und kommunalen Planungs- und Entscheidungsorganen „in einer Weise vernachlässigt worden, die allenfalls in anderen Ländern des RGW-Bereichs ihresgleichen fand. Die DDR wies am Ende ihres Bestehens dramatische Umweltprobleme auf: Im Bereich der Luftverschmutzung betragen die Emissionen je Einwohner 1988 bei Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>) mehr als das Dreißigfache von Japan, bei Staub mehr als das Hundertfache und bei CO<sub>2</sub> fast das Dreifache (...) Die Gewässerverschmutzung war, insbesondere im Süden der DDR, extrem hoch. Die Mehrheit der Einwohner erhielt zeitweise oder ständig qualitativ beeinträchtigtes Trinkwasser. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln lag flächenbezogen im Vergleich zu Westdeutschland etwa doppelt so hoch“ (Jänicke 1999: 46)<sup>115</sup>.

Den ökonomischen Preis für dieses ökologische Desaster mußten in erster Linie die von Verschmutzungen und Zerstörungen der natürlichen Umwelt betroffenen Menschen in der DDR zahlen. Dabei hatte auch die „alte“ Bundesrepublik ihren entscheidenden Anteil an den Umweltbelastungen Ostdeutschlands, insbesondere durch den jahrelang erfolgten Export von Abfall von West nach Ost - eine der folgenschwersten Kapitel der deutsch-deutschen Umweltunion<sup>116</sup>.

---

114. Vgl. auch Strübel 1991: 261/1992: 57/1996: 59.

115. Vgl. auch Petschow/Meyerhoff/Thomasberger (Hg.) 1990, Töpfer 1991, Mez/Jänicke/Pöschk (Hg.) 1991, Sprenger/Hartmann/Wackerbauer/Adler (Hg.) 1991, OECD-Bericht zur Umweltsituation und Umweltpolitik in Deutschland 1993, Petschow 1993: 137ff.

### 4.3.3 Umweltschutzpolitik im vereinten Deutschland (nach 1989/1990) bzw. in den fünf neuen Bundesländern

#### Die „Umweltunion“ 1989/1990

Mit dem politischen Umbruch im Herbst 1989 wurde die verheerende Situation der natürlichen Umwelt in der DDR sichtbar. Die Pressefreiheit sowie die direkte Beteiligung von Vertretern der Umweltschutzinteressen am „Runden Tisch“, dem vorparlamentarischen Rat der politischen Parteien und gesellschaftlichen Protest- und Reformgruppierungen und in der ersten Interimsregierung Modrow machten die ökologischen Probleme transparenter und offener. Die „Umweltunion“ zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der sich nach der Öffnung der Berliner Mauer wirtschaftlich und gesellschaftlich destabilisierenden DDR (u.a. Zusammenbruch der industriellen Produktion, Massenflucht nach Westdeutschland) war als Interimsperiode (November 1989 bis Oktober 1990) nur von kurzer Dauer. Schwerpunkte dieser Umweltunion waren die Entwicklung eines gemeinsamen ökologischen Handlungsplans, die Förderung konkreter Maßnahmen der Eingrenzung des Ressourcenverbrauchs sowie der Minderung der Schadstoffeinträge zur Minderung der Umweltbelastung und die Schaffung eines Rahmens für einen abgestimmten Umweltschutz<sup>117</sup>. Überdies wurden konkrete Sofortmaßnahmen getroffen, um in besonders belasteten Gebieten Ostdeutschlands für die dort lebenden Menschen schnell eine Verbesserung der Umweltsituation zu schaffen. Der an politischer Eigendynamik zunehmende Vereinigungsprozeß ließ alle kurzfristig geplanten und entwickelten umweltschutzpolitischen Aktivitäten der ostdeutschen Entscheidungsträger bzw. der Umweltgruppen hinfällig werden. Politikstrategien zugunsten ökologischer Entlastung und der Umweltsanierung mußten hinter die von den politisch-administrativen Entscheidungsinstanzen der Bundesrepublik, voran der Bundesregierung, gestalteten und durchgesetzten nationalen Gesamtlösung zurücktreten, welche neben dem Bekenntnis der politisch handelnden Akteure

---

116. Bereits zwischen 1982 und 1989 bestand zwischen der Bundesrepublik und der DDR eine deutsch-deutsche Umweltkooperation, die auch vertraglich fixiert war. Kooperationsprojekte bestanden z.B. aus dem Transfer von sog. End-of-the-pipe-Technologien, wie Filter- und Verbrennungsanlagen.

117. Zur politisch-praktischen Verwirklichung der Umweltunion wurde weiterhin die Schaffung eines Rahmens für koordinierte Umweltschutzmaßnahmen zwischen West- und Ostdeutschland vereinbart. Hierzu erarbeitete die bereits 1989 eingesetzte sog. Gemeinsame Umweltkommission folgende Kernpunkte: - Aufstellung von Sanierungskonzepten für die Industriestandorte; - Zusammenarbeit bei Demonstrationsprojekten mit moderner Umweltschutztechnologie; - Maßnahmen in besonderen Belastungsschwerpunkten; - Erarbeitung von Sanierungskonzepten für Flüsse, Bäche und Seen; - Sicherung ökologisch wertvoller Gebiete; - Überprüfung von Deponiestandorten und deren Sanierungsbedürftigkeit; - Zeitplan zur Beendigung der Abfallexporte aus der BRD; - Sicherheitsüberprüfung des Kernkraftwerks Nord bei Greifswald. (zit. nach v. Berg 1990: 903f).

Ostdeutschlands zum Grundgesetz, zur parlamentarischen Demokratie, zur föderalen Staatsstruktur und zur sozialen Marktwirtschaft aus der Erwartung bestand, daß im Sinne der grundgesetzlich geforderten „Angleichung der Lebensverhältnisse“ auch eine Angleichung der ökologischen Normen und Standards zu erfolgen habe. So beschloß die zweite Interimsregierung de Maizière, das Umweltschutzrecht der Bundesrepublik Deutschland unmodifiziert zu übernehmen<sup>118</sup>.

Dies hatte zur Folge, daß in den Entscheidungsgremien der „Umweltunion“ grüne Parteigruppierungen und Umwelt-Listen mit ihren Konzepten wie z. B. der ökologisch-sozialen Steuerreform, Energieeinsparung und Steigerung der Energieeffizienz, Nutzung regenerativer Energieträger, Ausstieg aus der Kernenergie, Wachstums- und Massenkonsumverzicht sowie wirtschaftsstrukturelle Regionalisierung an den Rand des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses gedrängt wurden.

Auf Grund des politischen und wirtschaftlichen Zusammenbruchs des zweiten deutschen Staates war das „komplizierte Wechselverhältnis von ökonomischer Effizienz, ökologischer Verträglichkeit und sozialer Stabilität in der DDR empfindlich gestört“ (Pichl/Schmidt 1992: 145) worden, so daß künftige Umweltschutzpolitik nicht als ein von den gegebenen Rahmenbedingungen isoliertes Policy-Feld betrachtet werden konnte: „Bei einem Produktivitätsrückstand von mehr als 50 Prozent zur Bundesrepublik Deutschland wurde die Wirtschaft jahrelang auf Kosten der natürlichen Umwelt und der Zukunft (...) entwickelt, um in Lebens- und Konsumptionsniveau soweit als möglich Anschluß an das westeuropäische Niveau zu halten“ (Pichl/Schmidt 1992: 145). Die zukünftige Wirtschaftspolitik werde sich, so Pichl/Steiner weiter, konsequent an den drei politischen Zielstellungen „a) Erhöhung der Effektivität der Wirtschaftstätigkeit, b) Erzielung einer höheren Umweltverträglichkeit und c) Sicherung der notwendigen sozialen Stabilität orientieren“ (Pichl/Schmidt 1992: 145) müssen. Dabei wurden auch künftige politische Konfliktlagen angesprochen: „Jede Überbetonung eines dieser drei Aspekte muß daher zwangsläufig die anderen beiden Bereiche in Mitleidenschaft ziehen: eine Wirtschaftspolitik, die einseitig auf die Angleichung des Produktivitätsniveaus an dasjenige

118. Diese Übernahme des bundesdeutschen Umweltrechts, welche in Art. 16 des Staatsvertrages über eine Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 ratifiziert und durch die Verabschiedung des sog. Umweltrahmengesetzes der DDR vom 29.06.1990 rechtsverbindlich verwirklicht wurde, bildete den formal-politischen Rahmen für die sog. deutsche Umweltunion. Die darin übernommenen Ziele, Prinzipien und Instrumente der westdeutschen Umweltschutzpolitik und die künftigen Aufgaben und Maßnahmen von Legislative und Exekutive wurden überdies nochmals in Art. 34, Absatz 1 des Einigungsvertrages vom 30.08.1990 formuliert. Dieser bestimmt, „die natürlichen Grundlagen des Menschen unter Beachtung des Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzips zu schützen und die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens jedoch dem in der Bundesrepublik Deutschland erreichten Niveau zu fördern.“ (nach BMU 1990: 21).

---

der Bundesrepublik Deutschland gerichtet ist, muß zwangsläufig zu Lasten der Umwelt und der sozialen Belange gehen; eine vorrangige Orientierung auf die ökologische Sanierung muß wegen der damit verbundenen Kostensteigerungen und der Schließung umweltschädigender Betriebe zu schwerwiegenden ökonomischen und sozialen Belastungen führen; eine zu starke Betonung der sozialen Belange schließlich würde unweigerlich zu Lasten der Effektivitätswicklung und der Umweltsanierung gehen“ (Pichl/Schmidt 1992: 145).

Was die Herausbildung einer Präferenzordnung in der Programmentwicklung und in der praktischen Politik hinsichtlich dieser drei genannten Zielkonflikte in dieser Interimsphase anbelangt, sind im weiteren Verlauf des deutschen Einigungsprozesses die strukturelle Anpassung der Wirtschaftspolitik an das westdeutsche Niveau sowie die Forderung nach sozialer Sicherung und wohlfahrtstaatlicher Umverteilung an die vorderste Stelle getreten. Einerseits blieb es politisch illusorisch, in der wirtschaftlich und gesellschaftlich zusammengebrochenen DDR einen strukturellen Transformationsprozeß im Sinne des „ökologischen Umbaus“, der „ökologischen Modernisierung“ zu erwarten. Andererseits kamen die aus der eingebrochenen Industrieproduktion und der wirtschaftlichen Unrentabilität der Betriebe hervorgegangenen objektiven Arbeitsmarktprobleme nach dem politischen und ökonomischen Systemwechsel hinzu: Schließung der veralteten Produktionsanlagen im primären und sekundären Bereich bei gleichzeitigem Verlust des Osthandels, Massenentlassungen und Abwanderung qualifizierten Personals in den Westen und die fehlende Finanzausstattung der Kommunen für Infrastruktur- und Industrieansiedlungs- sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Daher brachte es der rasche Vereinigungsprozeß mit sich, daß die Haushaltsmittel des Bundes vorrangig für sozialstaatliche Leistungen, wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Renten- und Krankenversicherungszahlungen, und nicht für öffentliche Umweltschutzmaßnahmen verwendet werden mußten.

Die Umweltunion blieb angesichts der selbstgesteckten Ziele wenig erfolgreich: „Bewährtes, wie die Recycling-Sammelstellen, wurde zerstört, Reformbedürftiges, wie eine anstrebenswerte dezentralisierte kommunale Energieversorgung, wurde von den westdeutschen Stromoligopolisten verhindert. Umweltprobleme westlicher Staaten, vor allem in der Verkehrspolitik bei der einseitigen staatlichen Förderung des PKW- und LKW-Verkehrs und der Benachteiligung des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs, wurden kritiklos kopiert“ (Strübel 1991: 280f.). Einem kurzen politischen Aufschwung nach dem politisch-ökonomischen Umbruch in der DDR, ausgelöst vor allem durch das rasche mediale Bekanntwerden der katastrophalen ökologischen Zustände in der Öffentlichkeit, folgte also im weiteren Verlauf des Einigungsprozesses ein programmatischer und wahlpolitischer Bedeutungsverlust des Policy-Themas „Schutz

der natürlichen Umwelt“. Jene politischen Parteien, voran die grün-alternativen Parteigruppierungen und die bürgerliche Protestbewegung, die Ökologie als programmatischen Kernpunkt vertraten, schnitten in der Gunst ihrer Wählerschaften sowohl bei der Volkskammerwahl (18.03.1990) als auch bei der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl (02.12.1990) unerwartet schlecht ab.

### **Staatlicher Umweltschutz in den 1990er Jahren: eine erneute Abschwungphase?**

Die Umweltschutzpolitik der 1990er Jahre stand einerseits im Zeichen der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation einer staatsautoritären Parteidiktatur, einer zentralistischen Staatsstruktur sowie einer hochzentralisierten Planwirtschaft in eine pluralistische Parteien- und Verbändedemokratie, in eine föderale Staatsstruktur sowie in eine dezentrale Konkurrenzökonomie mit all ihren sozialökonomischen Verwerfungen und einem historisch einmaligen „Institutionentransfer“ (Lehmbruch 1993: 41)<sup>119</sup>, verbunden mit dem Um- und Aufbau funktionsfähiger Verwaltungsstrukturen in den fünf neuen Ländern und deren Gemeinden sowie einer „begrenzten institutionellen Anpassungsfähigkeit des politischen Systems“ (Lehmbruch 1991: 592) als eines der zentralen politischen Probleme des Einigungsprozesses. Andererseits wurde die staatliche umweltpolitische Steuerung der 1990er Jahre von dem außerordentlich hohen ökologischen Problemdruck in den fünf ostdeutschen Ländern und von den sich daraus ergebenden Handlungsanforderungen für die staatlichen und kommunalen Akteure überlagert, einem Prozeß der „ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern“ mit dem Ziel der „Ökologischen Modernisierung“<sup>120</sup> einzuleiten. Auch der bundesdeutsche staatliche Umweltschutz befand sich seit 1990 in einer „Phase des Zweifels“ (Malunat 1994: 10): So wurde die nach der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands aufkommende Diskussion um den Wirtschaftsstandort Deutschland und die internationale

---

119. Im Sinne der Übertragung der politisch regulierten administrativen Entscheidungsinstitutionen der alten Bundesrepublik auf die ehemalige DDR (vgl. auch Lehmbruch 1990: 462ff./1991: 585ff./1999: 114ff./2000a: 13ff./2000b: 186ff.).

120. Nach Huber vollzieht sich Ökologische Modernisierung „als fortgesetzter industrieller Entwicklungs- und Strukturwandelprozeß. Einem anfänglichen Stadium der nachsorgend-kompensatorischen Umweltsanierung, das auf sozialem Dilemmata, tendenziell bürokratischer ordnungsrechtlicher Staatsintervention und nachgeschalteten technischen Maßnahmen beruht, folgt eine innovative Phase des integrierten Umwelt- und Ressourcenschutzes, in der das Umwelthandeln relativ konsistent wird und verstärkt auch zivilrechtliche und marktwirtschaftliche Orientierungen zum Tragen kommen (...) Nachdem die frühere BRD und die ehemalige DDR im Zeitraum Ende 60er Jahre, Anfang 70er Jahre zeitgleich in die Phase der nachsorgend-kompensatorischen Umweltsanierung eintraten, war die DDR an ihrem Ende hinter ihre umweltpolitischen Anfangserfolge weit zurückgefallen, während die frühere BRD sich der Schwelle des Übergangs zur eigentlichen innovativen Modernisierungsphase näherte.“ (Huber 1993: 288).



Wettbewerbsfähigkeit seiner Unternehmen, in der zunehmend ein „Abbau der Umweltpolitik“ (Töpfer 1993: 465) gefordert wurde, „dadurch verstärkt, daß die bisherige Umweltpolitik zwar beträchtliche Erfolge vorzuweisen vermag, daß die Umweltprobleme sich zugleich aber beträchtlich verschärft haben. Trotz der notwendigen Präzisierungen der inhaltlichen Regelungstiefe umweltrechtlicher Normen ist an der Umweltfront keine Entwarnung eingetreten, eher schon eine Verschärfung. Dieses scheinbare Paradoxon verdeutlicht die Grenzen der bisherigen umweltpolitischen Orientierungen, deren Instrumentarium seit den frühen Anfängen allenfalls graduell modernisiert wurde“ (Malunat 1994: 10). Überdies wirkte sich auch die fortschreitende „Europäisierung“ bzw. „Internationalisierung“<sup>121</sup> staatlichen Umweltschutzes in der Bundesrepublik in wachsendem Ausmaß auf das öffentliche Umwelthandeln der 1990er Jahre aus.

Die Periode zwischen der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 und der Bundestagswahl 1994 gilt als „eine Phase der Kompetenzrückgewinnung und Re-Dynamisierung der Umweltpolitik, die (...) allerdings schon ab 1992 erheblich an Dynamik verliert“ (Weidner/Jänicke 1998: 208). Besonders hervorhebenswert in dieser Periode sind die Konzepte zum Schutze von Nord- und Ostsee, die Erweiterung des Umwelthaftungsrechts, das Pfandgeld für Getränkeflaschen aus Kunststoff, die Verordnungen zu Kleinf Feuerungsanlagen und Störfällen bei Industrieanlagen, die steuerliche Förderung schadstoffarmer Automobile, die Erhöhung der Abwasserabgabe, das Verbot von bleihaltigem Benzin, die Einstellung der Abfallverbrennung auf hoher See und der Einleitung von Dünnsäure in die Nordsee, die FCKW-Ausstiegsregelung sowie die Ratifizierung des Umweltschutzes als Staatszielbestimmung (Art. 20a GG) in das Grundgesetz 1994 (s.o.). Ein wichtiger Schwerpunkt war die Abfallpolitik geworden: Neben

---

121. Die „Europäisierung“ bzw. „Internationalisierung“ staatlichen Umweltschutzes manifestiert sich vor allem in der Festschreibung umweltpolitischer Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft in den Verträgen von Maastricht (1993) und Amsterdam (1997), in der Zunahme umweltrelevanter, für die Mitgliedstaaten verbindlicher Richtlinien des Europäischen Rates und damit in der Übertragung weiterer umweltpolitischer Entscheidungskompetenzen auf die supra- bzw. internationale Handlungsebene, insbesondere in den grenzüberschreitenden Umweltproblembereichen Wasser, Luft bzw. Atmosphäre (Klima). (vgl. Pehle 1994<sup>2</sup>: 651).

der Verpackungsverordnung von 1991<sup>122</sup> trat im Oktober 1996 das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sowie das ergänzende Regelwerk mit einer Reihe neuer Verordnungen in Kraft<sup>123</sup>.

Dennoch nahm - neben der ohnehin schon „institutionellen Schwäche der Umweltpolitik“ (Hillenbrand 1999: 757) als eines ihrer strukturellen Kernprobleme - der politische Stellenwert öffentlicher Umweltschutzmaßnahmen in Wahlprogrammatik, in der praktischen Politik sowie in der Öffentlichkeit nach der Wiedervereinigung allmählich ab. So ging der politische Einfluß der umweltpolitischen Entscheidungsinstanzen auf die anderen Policy-Bereiche, wie vor allem der Wirtschafts-, Landwirtschafts- und Arbeits- und Sozialpolitik in diesem Zeitraum zurück. Vor dem Hintergrund der nach 1992 einsetzenden ökonomischen Rezession wurde der bundespolitische Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß zunehmend von Schlagworten wie dem Vorrang der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Verschlechterung der sozialökonomischen Standortbedingungen im globalen Innovations- und Kostensenkungswettbewerb oder der finanziellen Sanierung des Bundeshaushaltes geprägt. Während nachsorgende Maßnahmen an ihre ökologische Wirksamkeitsgrenze gestoßen waren, traf eine integrierte präventive Umweltpolitik, die auf drastische Energieeinsparung und der Steigerung der Energieeffizienz im Produktions- und Konsumentenbereich, einer Verringerung des Rohstoffverbrauchs in der Güterproduktion sowie die Überprüfung der ökologischen Verträglichkeit aller Produkte drängt, auf steigenden Widerstand bei den Unternehmen und deren organisierten Interessen sowie bei einigen Ministerien der konservativ-liberalen Bundesregierung. Im Zuge einer wachsenden politisch-konzeptionellen und politisch-praktischen Fixierung auf Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen von Marktwirtschaft und Sozialordnung, in der öffentlicher Umweltschutz zunehmend als reiner betriebswirtschaftlicher Kostenfaktor<sup>124</sup> betrachtet wurde, sind wegweisende Vorhaben wie die Wärmenutzungsverordnung, die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, das Bundesbodenschutzgesetz, ein Verkehrslärmgesetz, das Abfallge-

---

122. Ziel der Verpackungsverordnung ist es, Abfälle aus Verpackungen zu vermeiden bzw. wiederzuverwenden. Hersteller und Vertreiber sind grundsätzlich dazu verpflichtet, Verpackungen zurückzunehmen und stofflich zu verwerten. Die Verpackungsverordnung sieht vor, daß die Verpflichtung zur Rücknahme von Herstellern und Handel entfallen, wenn diese sich an einem System zur Sammlung und Verwertung von Verpackungen beteiligen. Zu diesem Zweck wurde das „Duale System Deutschland GmbH“ (DSD) gegründet, um Verkaufsverpackungen zu sammeln, zu sortieren und zu verwerten. Der „grüne Punkt“ ist das Lizenzzeichen des DSD.

123. Dieses neue Abfallrecht forderte stärker als bisher die Vermeidung und die umweltverträgliche Verwertung von Abfällen auf allen Stufen der Produktion. Das Gesetz zielt auf die Produktion von möglichst abfallarmen, reparaturfähigen oder verwertungsfreundlichen Produkten ab. Es sollte eine Trendwende beim Rohstoffverbrauch einleiten und die Weichen für den Einstieg in die Kreislaufwirtschaft bei der Abfallentsorgung stellen.

setz bezüglich der Altlastproblematik, das Bundes-Umweltgesetzbuch oder die Schaffung marktwirtschaftlicher Anreiz- und Steuerungsinstrumente (z.B. Öko-Steuer) jahrelang zurückgestellt worden.

Auch im Zeitraum zwischen der Bundestagswahl 1994 und der Übernahme der Bundesregierung durch eine rot-grüne Koalition 1998, in der „Phase der labilen und defensiven Umweltpolitik (...), gekennzeichnet durch den gebremsten Ausbau des Regelungsinstrumentariums bei gleichzeitiger Abschwächung in Teilbereichen“ (Weidner/Jänicke 1998: 208), verfügte die Bundesumweltschutzpolitik über zu wenig Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten, um den Stellenwert der Umweltpolitik gegenüber den anderen Ressorts sowie gegenüber den wirtschaftlichen Interessengruppen und einigen Einzelgewerkschaften aufzuwerten und konzeptionelle wie organisatorische Defizite zu beseitigen. So kam es insgesamt zu einer Verlangsamung des Weiterentwicklungsprozesses im staatlichen Umweltschutz sowie zu einigen restriktiven Maßnahmen in Teilbereichen, wie z.B. der Einschränkung der bewährten behördeninternen Prüfungsverfahren und langwierig erkämpfter Bürgerbeteiligungsverfahren für die Öffentlichkeit und für die Umweltschutzverbände und damit zu einer „Verlangsamung umweltpolitischer Fortschritte“ (Hillenbrand 1999: 756), die Umweltpolitik befand sich seit Mitte der 1990er Jahre in einer „Umkehrphase“ (Mayer-Tasch/Kohout 1994: 12) und damit „auf dem Rückzug“ (Pehle 1999<sup>2</sup>: 707).

Der Vereinigungsprozeß seit 1989/1990 dominierte die Staatstätigkeit des Bundes und der Länder gerade in den ersten Jahren, gleichwohl kam es nicht zu einem umweltschutzpolitischen Stillstand - ganz im Gegenteil: Die Vereinigung Deutschlands hat nicht nur die Anzahl umweltschutzpolitischer Hypothesen erheblich gesteigert. Angesichts des erschreckenden Zustandes von Umwelt und Natur in den fünf neuen Bundesländern, dessen vollständiges Ausmaß erst allmählich ermittelt werden konnte, schuf die Vereinigung auch eine Fülle neuer umweltpolitischer Aufgaben für die staatlichen und kommunalen politisch-administrativen Entscheidungsträger.

---

124. Den organisierten Umweltschutzinteressen sowie den auf Wahrung der natürlichen Umwelt ausgerichteten politischen Entscheidungsträgern gelang es nicht, das altbekannte und wiederbelebte „Holzhammer-Argument vom Umweltschutz als Job- und Investitionskiller“ (Schmidt 1992a: 161) seiner politischen Effektivität zu berauben, obwohl in der Mitte der 1990er Jahre die deutsche Umweltschutztechnologie mit einem Weltmarktanteil von 21 Prozent die internationale Spitzenposition hielt, mit einem jährlichen Umsatzvolumen von ca. 26 Mrd. DM einen der dynamischsten Wachstumsmärkte überhaupt darstellte (Umweltbundesamt 1993: 36), der 680.000 Arbeitsplätze sicherte (vgl. BMU 1994: 310), und obwohl Umweltschutzinvestitionen und laufende Umweltschutzausgaben deutsche Unternehmen mit max. 3,4 Prozent des Bruttoproduktionswertes belasteten (Umweltbundesamt 1993: 11).

Durch Umweltrahmengesetz und Einigungsvertrag waren zunächst nur die rechtlichen Vorschriften des staatlichen Umweltschutzes auf das Gebiet des vereinigten Deutschlands übertragen worden. Für das Erreichen des in den Verträgen zur deutschen Einheit postulierten hohen Niveaus einheitlicher ökologischer Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern, wurde im Verlauf der 1990er Jahre die finanzielle Unterstützung öffentlicher und privater Investoren notwendig. Durch den Aufbau von funktionsfähigen Umweltschutzverwaltungen in den fünf neuen Ländern und deren Kommunen, die Bereitstellung ausreichender Finanzmittel für die Umweltsanierung sowie durch die Anwendungen des Umweltschutzrechts bei der Genehmigung, Überwachung und Modernisierung umweltrelevanter Anlagen- und Infrastrukturvorhaben wurden die umweltschutzpolitischen Anforderungen und Aufgabenstellungen des Einigungsvertrages zu politisch-praktischer Geltung gebracht.

Bereits im November 1990 legte das Bundesumweltministerium das Bundesprogramm „Eckwerte der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern“ vor. Diese Eckwerte gründeten auf der empirischen Grundlage einer Bestandsaufnahme der Situation der natürlichen Umwelt Handlungsanforderungen und -empfehlungen für die staatlichen und kommunalen politischen und administrativen Entscheidungsträger hinsichtlich von Maßnahmen der Gefahrenabwehr und der mittelfristigen Umweltsanierung und Umweltvorsorge. Außerdem wurden zahlreiche Aufbau- und Sanierungsgesellschaften für die Sanierung von Betriebsgeländen, die Erschließung neuer Gewerbeflächen sowie für Maßnahmen des kommunalen Umweltschutzes eingerichtet - unterstützt durch, infolge der äußerst angespannten Arbeitsmarktsituation in den neuen Ländern erforderliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen<sup>125</sup>.

Bei der Lösung der Umweltprobleme in Ostdeutschland setzen sich die Handlungsakteure dabei sehr anspruchsvolle Ziele<sup>126</sup>, die staatliche und kommunale Aufgabenerfüllung wurde von großen Finanzmitteltransfers und vielfältigen Fördermaßnahmen, wie z. B. die Nutzung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Umweltsanierungsaufgaben, begleitet. Diese staatlichen Umweltschutzmaßnahmen und der Zusammenbruch stark emittierender Industrien („öko-

---

125. Nach Hucke war die ökologische Sanierung und Entwicklung insbesondere deshalb ein wesentlicher Bestandteil der „Schlüsselaufgaben in den neuen Bundesländern, weil - die Sanierung von Altlasten Grundvoraussetzung für die Umstrukturierung bestehender und die Ansiedlung neuer Betriebe ist, - die Neuordnung der gewerblichen Abfallwirtschaft und der Hausmüllentsorgung eine Grundbedingung für Wirtschafts- und Kommunalentwicklung bildet, - die rationelle Energieverwendung im Gewerbe- und Haushaltsbereich gleichzeitig wesentlich zur Umweltentlastung bei Luftschadstoffen und klimarelevanten Stoffen beiträgt und - die Sanierung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung z.T. bereits aus Gründen des Gesundheitsschutzes Vorrang haben muß“ (Hucke 1991: 76).

126. Die übergreifende Zielsetzung des bundespolitischen gesetzgeberischen Akteurs bestand darin, bis zum Jahr 2000 in ganz Deutschland „gleiche Umweltbedingungen auf hohem Niveau herzustellen.“

logische Gratsseffekte“) führten auf breiter Ebene (Gewässer, Luft, Trinkwasser, Industrie- und Gewerbeabfall, Altlasten) zur Verbesserung der Umweltsituation<sup>127</sup>. Die wenigen umweltschutzeffektiven staatlichen Aktivitäten in der DDR, voran die Flächenverbrauchs- und SERO-Recyclingpolitik, wurden jedoch vor allem aus Gründen der Flächennutzung durch Wirtschaftsstrukturmaßnahmen sowie aus Kostengründen nicht weitergeführt, so daß die bestehenden Entsorgungsstrukturen zusammenbrachen, wozu Bundes- und Landesgesetze zur Beschleunigung und Erleichterung von Planungen, Genehmigungen und Investitionen, die seit 1991 erlassen wurden, erheblich beitrugen.

Zur konservativ-liberalen Umweltpolitik läßt sich abschließend folgendes sagen: Die umweltschutzpolitische Steuerung der CDU/CSU-FDP-Regierungskoalition ist einerseits ein „Aktivposten der Kohl-Ära geworden“ (Weidner/Jänicke 1998: 221). Die Schadstoffemissionen der Industrieanlagen, Kraftwerke und Kraftfahrzeuge wurden durch die innovative Luftreinhaltegesetzgebung des Bundes nach 1983 im Verhältnis zu den übrigen europäischen Industriestaaten vorbildhaft reduziert. Im Klimaschutz und in der späteren Abfallentsorgungspolitik spielte die Bundesrepublik eine umweltschutzpolitische Vorreiterrolle: Die Verbesserung der Wasserqualität des Rheins und anderer Fließgewässer wie auch die rasche ökologische Sanierung und Entwicklung der neuen Bundesländer sind im internationalen Vergleich vorzeigbar. Alle staatlichen Verbesserungen der natürlichen Lebensgrundlagen regulierten „Umweltprobleme mit hoher Sichtbarkeit und Politisierbarkeit, Umweltprobleme, für die es technische Lösungen und Gewinner gibt“ (Weidner/Jänicke 1998: 221).

Andererseits blieben auch staatliche Umweltschutzmaßnahmen von der sozialökonomischen Krisensituation und des politischen Immobilismus in der späten Kohl-Ära nicht verschont. Die zunehmende Diskrepanz zwischen formalen umweltschutzpolitischen Erklärungen der bundespolitischen Akteure auf internationaler Entscheidungsebene und den defizitären realen umweltpolitischen Folgen und Ergebnisse in der Bundesrepublik sowie die mangelhafte Implementation von EU-Umweltschutzrichtlinien, vor allem im Naturschutz und in der Landschaftspflege, ist für die Krisenhaftigkeit der Umweltpolitik der Regierung Kohl kennzeichnend.

Dennoch ist „ein differenziertes Urteil geboten - nicht zuletzt deshalb, weil der erreichte Stand der umweltpolitischen Handlungskapazität die Unterschreitung eines bestimmten Aktivitätsniveaus geradezu verbietet“ (Weidner/Jänicke 1998: 221)<sup>128</sup>.

---

127. BMU 1997/1998.

#### 4.3.4 Zusammenfassende Bewertung

Bereits in der Einleitung zu dieser rein deskriptiven Darstellung der Geschichte des staatlichen Umweltschutzes in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1969 und 1998 wurde die These erwähnt, daß die bundesdeutsche Umweltschutzpolitik „verspätete Politiksteuerung“ (Schmidt 1992a: 157) sei. Im Zusammenhang mit sozialökonomischen Determinanten wird im hohen wirtschaftlichen Entwicklungsniveau der Bundesrepublik Deutschland eine der Bedingungen<sup>129</sup> für die thematische und organisatorische Realisierung staatlichen Umweltschutzes im politisch-administrativen Entscheidungssystem und damit „ein Schlüssel zur Erklärung der relativen Verspätung der umweltschützenden Politik“ (Schmidt 1992a: 165) gesehen. Gründe für die „Verspätung der Bundesrepublik in diesem Politikbereich“ (Schmidt 1992a: 166) sieht M.G. Schmidt in der Tatsache, daß a) „lange Zeit keine politisch wirksame, massenhaft verbreitete Nachfrage nach Umweltschutzpolitik“ bestand, daß b) aufgrund der „Engpässe im umweltpolitischen Angebot“ des staatlichen Entscheidungsakteurs die öffentliche Umweltschutztätigkeit dem steigenden Nachfragevolumen nicht Genüge leisten konnte, daß c) die Mitglieder der parteipolitischen, politisch-administrativen und der wirtschaftlichen „Elite“ in Westdeutschland „lange Zeit sehr zögerlich, wenn nicht gar distanziert-ablehnend gegenüber der Umweltschutzpolitik eingestellt waren“, daß d) sich mit der bis 1986 bestehenden politischen und administrativen „Zersplitterung der umweltpolitischen Kompetenzen auf mehrere Bundesministerien“ die organisatorische Fragmentation der Umweltschutzpolitik als „Bremskraft“ erwies sowie e) die exekutive Politikverflechtung „häufig als Barriere gegen eine vorausschauende und langfristig konzipierte Umverteilungspolitik“ wirkte (Schmidt 1992a: 166f.).

---

128. Vgl. auch Jänicke/Weidner 1997a /1997b.

129. In der Fachliteratur wurde eine ganze Reihe von Einflußgrößen für die Verwirklichung von Umweltschutzpolitik in Wirtschaft und Gesellschaft empirisch ausfindig gemacht: - eine den Umweltschutzproblemen angemessene Kapazität zur Informationssammlung, Informationsverarbeitung und zur Diagnose, - ein fortgeschrittenes sozialökonomischen Entwicklungs- und Wohlstandsniveau, - die Existenz von sozio-kulturellen und politischen Sensoren für Umweltprobleme, was am ehesten gegeben ist, wenn postmaterialistische Werte stark verbreitet sind und wenn zugleich die Umweltprobleme nicht mehr nur die Arbeiterschaft betreffen, sondern gleichermaßen auch die - politisch artikulationsfähigen - Mittel- und Oberklassen sowie die Industrie negativ berühren (vgl. Romoren/Romoren 1973: 186, zit. nach Schmidt 1992a: 165), - ein politischer Willensbildungs- und Entscheidungsmechanismus, der die offene Artikulation, Bündelung, Formulierung und Durchsetzung von Umweltschutz-Interessen begünstigt, was am ehesten unter institutionellen Bedingungen einer parteien- und verbandspluralistischen Ordnung gesichert ist sowie politisch-institutionelle Möglichkeiten der Um- und Durchsetzung von Umweltschutz-Programmatik in Politik und Praxis, vor allem die Fähigkeit des politisch-administrativen Entscheidungssystems, die staatliche Politik mit den wichtigen Interessengruppen abzustimmen und für den Aufbau und die Wahrung sozialpartnerschaftlicher Arbeitsbeziehungen zu sorgen (vgl. Jänicke/Mönch 1988, Jänicke 1989, Schmidt 1992a: 157ff.).

Dieser These einer eng begrenzten umweltschutzpolitischen Veränderungs- und Wandlungsfähigkeit (Umweltpolitischer Inkrementalismus) der politisch-administrativen Institutionen in der Bundesrepublik stimmt auch H. Weidner in seinen reichhaltigen vergleichend-empirischen Analysen des staatlichen Umweltschutzes in Deutschland zu: „Die Langsamkeit des Umweltpolitikwandels steht im Einklang mit der allgemeinen These, daß die institutionellen Bedingungen der deutschen Politik fundamentale Strategiewechsel zu einem langwierigen Prozeß machen. Große Änderungen bedürfen in aller Regel eines sehr breiten politisch-gesellschaftlichen Konsenses, der typischerweise in einem komplizierten und zeitraubenden Abstimmungs- und Entscheidungsprozeß ausgehandelt wird. Die Ursachen hierfür liegen im neokorporatistischen Problemlösungsmuster und, damit verbunden, im institutionellen Gefüge, beispielsweise in der spezifischen Form - „Politikverflechtung“ (Fritz W. Scharpf) - des deutschen Föderalismus, im Rechtsstaatsgebot und der darauf gründenden verfassungsgerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit politischer Grundsatzentscheidungen sowie im Verhältniswahlrecht, das eher selten zu eindeutigen (Partei-)politischen Mehrheiten führt“ (Weidner 1996: 557). Auch die „zeitliche Plazierung der Etablierungsphase der Umweltpolitik“ wenige Jahre vor der Wirtschaftskrise mit ökonomischem Abschwung, steigender Arbeitslosigkeit und Inflation ging „zu Lasten des zügigen Ausbaus des Umweltschutzes in der Bundesrepublik“ (Schmidt 1992a: 169).

Hinsichtlich der umweltschutzpolitischen Leistungs- und Erfolgsfähigkeit<sup>130</sup> der Bundesrepublik Deutschland ist folgendes zu erwähnen: Der hohe politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellenwert des öffentlichen Umweltschutzes in Programmatik und Staatstätigkeit „ist das Ergebnis einer zunächst „von oben“ initiierten Politik des Umweltschutzes, die alsbald auch in der Bevölkerung Anklang fand und sich in der Gründung organisations- und konfliktfähiger Bewegungen und Parteigruppierungen niederschlug, insb. in ökologischen Parteien, die in nahezu allen liberaldemokratischen Verfassungsstaaten zu einem Machtfaktor geworden sind“ (Schmidt 1995a: 970).

Demgegenüber steht die Tatsache, daß im Verhältnis zur ökologischen Problemlast und damit zum umweltpolitischen Handlungsdruck das Problemlösungspotential der staatlichen Umweltschutzregulierung hingegen vergleichsweise gering ausfällt.

Gründe für das geringe Steuerungspotential der umweltschutzpolitischen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik Deutschland „liegen eher in der systematischen Vernachlässigung der sozialen Kosten der Umweltnutzung, in Eigentümlichkeiten des Umweltschutzrechts, das vielfach aus dem älteren Eigentumsschutz und dem Nachbarschaftsrecht hervorgegangen ist und nur in Maßen auf Probleme des Politikfeldes Umweltschutz anwendbar ist, sowie in dem geringen Stellenwert des Vorsorge- und Verursacherprinzips in der Umweltpolitik“ (Schmidt 1995a: 971).

---

130. Nach Jänicke u.a. haben sich für die Analyse der umweltpolitischen Leistungs- und Erfolgsfähigkeit eines Landes die folgenden Einflußgrößen als wesentlich erwiesen, mit denen auch die Größe wirksamer umweltschutzpolitischer Maßnahmen unter sonst gleichen Bedingungen zunimmt: - die Problemstruktur, bestimmt durch die wahrgenommene Dringlichkeit und „Politizierbarkeit“ des Umweltproblems und die verfügbaren Lösungsoptionen, bzw. bestehenden Restriktionen seiner Lösung, sowie die Größe des ökologischen Problemdrucks; - die Thematisierung dieser Probleme in der Öffentlichkeit; - die umwelthandelnden Akteure, d.h. die Träger von Umweltschutzinteressen („Protagonisten“), charakterisiert durch spezifische Motivationen und Handlungsressourcen (Anzahl, Organisationsgrad, Kompetenz, Bündnispartner, Netzwerkstruktur etc.), und die Vertreter von Verursacherinteressen mit ihren Handlungsressourcen, die Zielgruppen von Umweltpolitik (Produzenten/Konsumenten); - Strategien, d.h. Zweck-Mittel-Entwürfe planmäßigen Handelns dieser Akteure in systemischen wie situativen Kontexten, die Ziele und Mittel (Instrumente) einschließen; die systemischen Handlungsbedingungen, d.h. die Summe der relativ stabilen, strukturellen Chancen und Restriktionen, die diese Akteure in den politischen und wirtschaftlichen Strukturen sowie dem vorhandenen Wissen und Bewußtsein eines Landes vorfinden, so z. B. ein überdurchschnittliches sozialökonomisches Wohlstandsniveau sowie die Befähigung zur politischen Konzentrierung von Staat und Verbänden und zur die politisch-administrative Fragmentierung überbrückenden Koordination und Verflechtung der umweltpolitischen Institutionen; die situativen Handlungsbedingungen, d.h. die Summe der kurzfristig veränderlichen Chancen und Hemmnisse für diese Akteure, hervorgerufen durch wechselnde politische, ökonomische oder informationelle Situationen und Ereignisse, so z. B. die Popularität des Umweltschutzgedankens. (vgl. Jänicke /Weidner 1995, Jänicke 1996: 9ff./1999: 77ff.; vgl. auch Jänicke/Mönch 1988: 389ff.).



Da sich die vorliegende vergleichend-empirische Policy-Untersuchung über Wahlprogramme und Regierungshandeln hinsichtlich staatlichen Umweltschutzes in den 16 Ländern mit dem Zusammenhang zwischen umweltschutzpolitischen Aussagen (Problemlösungsangebote, Umweltschutzziele, Umweltschutzmaßnahmen) in den Landtagswahlprogrammen der Parteien und dem Parteeffekt (parteipolitische Zusammensetzung) der Landesregierungen einerseits und dem umweltschutzpolitischen Tun und Lassen, also der Umweltschutzfähigkeit in den 16 Ländern andererseits auseinandersetzt, wird sich im folgenden mit den Landesparteiensystemen im bundesdeutschen Exekutiv-Föderalismus, mit der Bewertung von Umweltschutz in den Grundsatz- und Bundestagswahlprogrammen der untersuchten Parteien sowie mit den institutionellen Handlungsspielräumen, innerhalb derer die Landesregierungen materielle Umweltschutzpolitiken gestalten, kurz beschäftigt.

#### **4.4 Parteiensysteme und Koalitionsregierungen in den 16 Ländern**

Eine weitere institutionelle Besonderheit des föderativ organisierten politisch-administrativen Entscheidungssystems in der Bundesrepublik Deutschland als eines „exekutivlastigen unitarischen Bundesstaates mit hochgradiger Politikverflechtung“ (Schmidt 2000c: 5) besteht vor allem in der Tatsache, daß in den 16 Ländern neben der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesparlamente auch über die länderspezifische Zusammensetzung des Bundesrats als Bundesorgan aus den gliedstaatlichen Regierungen mitentschieden wird<sup>131</sup>, so daß „auch in den letzten Jahren das System föderativ geformter Parteienkonkurrenz den Föderalismus der Bundesrepublik weiterhin treffend kennzeichnet, wenn auch mit Einschränkungen“ (Jun 1994: 90).

Landtagswahlen und strukturelle Entwicklungen können in besonderem Maße als parteipolitische Entscheidungen angesehen werden, die zwar primär über die Zusammensetzung eines Landtags bzw. Landesregierung sowie über die damit verbundene Staatstätigkeit auf Länderebene entscheiden. Über die grundgesetzlichen Regelungen zum Bundesrat, insbesondere die Mitwirkung der Landesregierungen an der politischen Willensbildungs-, Entscheidungsfindung und Gesetzgebung des Bundes sind Landtagswahlen und Landesparteiensysteme mit der poli-

---

131. Vgl. Art. 50 GG: „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit.“, sowie Art. 51 (1): „Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden.“

tischen Entscheidungsebene des Bundes verbunden. Aus dieser verfassungsrechtlich festgelegten institutionellen Entscheidungsstruktur erklärt sich ein Interesse der Bundesverbände der politischen Parteien, insbesondere der im Bund regierenden Parteien, auf Wahlentscheidungen in den Gliedstaaten Einfluß zu nehmen mit der Absicht, über Landtagswahlen Unterstützung für den bundespolitischen Gesetzgebungsprozeß zu erhalten. Dies gilt in besonderem Maße im Falle einer fehlenden „eigenen“ politischen Mehrheit, d.h. des Vorhandenseins einer Mehrheit der Bundes-Oppositionsparteien im Bundesrat. Andererseits können Landtagswahlen, landespolitische Koalitionsentscheidungen und Bewegungen in den Landesparteiensystemen in einem Rückkopplungsprozeß zur Bundesparteienebene stehen; bestimmte materielle Politiken und Koalitionsmodelle können zunächst auf der Länderebene auf ihre Effizienz, Tauglichkeit und Zusammenarbeit für ein spätere Koalitionsoption auf Bundesebene überprüft werden. In der Bundesrepublik existiert somit „eine spezifische Art der Verknüpfung parteipolitischer Entwicklungen der Bundes- und der Landesebene (...). In den deutschen Ländern existieren weder ausschließliche Regionalparteien, die im Bund keine Rolle spielen würden, noch lassen sich Konstellationen in den Landesparteiensystemen feststellen, die fundamental (im Sinne anderer Mehrheiten) von den Gegebenheiten im Bund abweichen würden“ (Galonska 1999: 41).

Nachdem lange Zeit die im bundesstaatlichen Beziehungsgeflecht zwischen Bund und Ländern, bzw. zwischen den einzelnen Ländern institutionell erzwungene Kompromiß- und Konsensbildung innerhalb der politischen Entscheidungsprozesse (durch konkordanzdemokratische Techniken des Aushandelns infolge des Zwangs zur Einstimmigkeit) einerseits sowie der Parteienwettbewerb zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien auf Bundes- und Länderebene um Wählerstimmen und Regierungsmacht (per Mehrheitsprinzip) andererseits als zwei sich im Grunde ausschließende Einflußgrößen praktischer Politik betrachtet worden sind, setzt sich allmählich „anstelle der allzu vereinfachenden Entgegensetzung von „Länderinteressen“ und „Parteipolitik“ die politikwissenschaftliche Auffassung durch, daß „Parteien ein wichtiges „Scharnier“ zwischen den Arenen parlamentarischer Mehrheitsentscheidung und föderalistischen Aushandelns sind und hier Aufgaben politischer Koordination übernehmen“ (Holtmann 1999: 98)<sup>132</sup>.

---

132. Vgl. auch Kropp/Sturm 1998.

Betrachtet man mit Hilfe der Tabelle 4-1 die parteipolitische Zusammensetzung der Länderregierungen seit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands, so zeigt sich, daß diese hinsichtlich der parteipolitischen Couleur recht heterogen ist. Einerseits gibt es von der SPD dominierte Bundesländer, also Länder, in denen die Sozialdemokraten dauerhaft über einen längeren Zeitraum die Regierungsgeschäfte geführt haben und wählerstimmenmäßig die stärkste Partei bildeten, so in den Flächenländern Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein sowie in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg, und analog dazu christdemokratisch dominierte Bundesländer, so Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen.

Im Vergleich zur parteipolitischen Komposition der jeweiligen Bundesregierungen fällt auf, daß das „Bonner Muster“, SPD/FDP-Koalitionsregierung von 1969 bis 1982 und seit 1982 eine CDU/CSU/FDP-Koalitionsregierung, „nicht immer gleichzeitig auch Vorbild für die Landesregierungen war. So gab es in Niedersachsen 1977/78 und im Saarland 1977-1985 christlich-liberale Koalitionen trotz links-liberaler Regierung in Bonn“ (Schuster 1997: 59). Seit der deutschen Einheit 1989/1990 bestanden auf Landesebene zu einer konservativ-liberalen Bundesregierung (bis 1998) SPD/FDP-Regierungsbündnisse, in Bremen 1991-1995, in Hamburg 1988-1991, Brandenburg 1990-1994 sowie in Rheinland-Pfalz (seit 1991).

Dominierender Typus der Regierungsstruktur in den 16 Ländern war in den 1990er Jahren eine Koalitionsregierung, seltener ist der Typus der Alleinregierung einer der beiden großen Volksparteien über einen längeren Zeitraum anzutreffen, so für die Sozialdemokraten in Niedersachsen (seit 1994), im Saarland (bis 1999) und in Schleswig-Holstein (bis 1996), für die Christdemokraten in den Freistaaten Bayern und Sachsen (seit 1990). Die meisten Regierungstypen in den 16 Bundesländern waren somit Koalitionsregierungen, wobei in der Regel sog. Kleine Koalitionen gebildet wurden: Lediglich in Baden-Württemberg (1992-1996), in Mecklenburg-Vorpommern (1994-1998), in Thüringen (1994-1999) sowie in den beiden Stadtstaaten Berlin (1991-2001) und Bremen (seit 1995) kamen Große Koalitionen zustande (siehe Tabelle 4-1).

In den fünf neuen Ländern gelang es der PDS, sich im Ergebnis der zweiten, in Sachsen-Anhalt bereits der dritten Landtagswahlen sowie der Bundestagswahl 1994, als dritte Kraft im ostdeutschen Parteiensystem wählerstimmen- und mandatsmäßig spürbar zu konsolidieren. Die Partei des Demokratischen Sozialismus profitiert offenbar von krisenhaften Begleiterscheinungen des der deutschen Einigung folgenden sozialökonomischen Transformations- und Anpassungsprozesses, indem sie sich, ohne das parteipolitische Selbstverständnis einer

„gesellschaftlichen Opposition“ aufzugeben, als regionale Vertreterin ostdeutscher wirtschaftlicher und sozialer Interessen profiliert und als Koalitions- oder Tolerierungspartner für SPD-geführte Landesregierungen offeriert. Da 1994, 1998 sowie 1999 die FDP bei ostdeutschen Landtagswahlen an der 5%-Sperrklausel scheiterte und auch die Bündnisgrünen seit 1998 nicht mehr im Landtag von Sachsen-Anhalt vertreten sind, haben sich die Varianten der Regierungsbildung in den neuen Ländern reduziert: Während den Christdemokraten, mit Ausnahme Sachsens (seit 1990) und Thüringens (seit 1999), nunmehr die Entscheidungsmöglichkeit zwischen parlamentarischer Opposition oder Großer Koalition verbleibt, stehen den Sozialdemokraten mehrere Koalitionsoptionen offen: die der Großen Koalition, wie in Berlin (bis 2001), in Thüringen (bis 1999) und in Brandenburg (seit 1999), des „Magdeburger Modells“ (PDS-tolerierte Minderheitsregierung, seit 1998) oder der Koalition mit der PDS, wie seit 1998 in Mecklenburg-Vorpommern.

Der festgestellte Tatbestand, daß vor allem in den westdeutschen, „alten“ Bundesländern in den 1990er Jahren der Koalitionsregierungstypus der sog. Kleinen Koalition vorherrschend war, ist insofern von politischer Bedeutung, als daß in solchen Regierungsstrukturen „die Konsensbildung schwieriger ist und daß Politikprogramme ausgeklammert werden, von denen die Wählerschaft beider politischer Parteien in stark unterschiedlichem Maße betroffen werden“ (Schmidt 1980: 37). Durch dauerhafte Koalitionsregierungen auf Länderebene können somit die beobachtbaren Unterschiede zwischen SPD- und CDU-geführten Landesregierungen in Programmatik und Staatstätigkeit abgeschwächt werden. D.h., die politisch-ideologischen und inhaltlich-programmatischen Positionen und Ziele insbesondere der jeweils führenden, den Regierungschef stellenden Partei (SPD oder CDU) können sich aufgrund des vorherrschenden Koalitionstypus mit der FDP nicht vollständig durchsetzen: Bei einer SPD-B90/Die Grünen-Koalitionsregierung, bzw. einem SPD-PDS-Koalitionskabinett ist hingegen zu erwarten, daß die ökologischen Positionen, bzw. Ziele der sozialen Gerechtigkeit und Umverteilung der SPD in der Regierungspolitik verstärkt werden. Koalitionsregierungen erweisen sich „als politisches Regulativ“ (Schuster 1997: 59) der Programmatik und der praktischen Politik der jeweils größeren Regierungspartei.

**Tabelle 4-1: Parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen 1990-1999**

(siehe Anhang 1: Zusammenstellung der Landesregierungen in den 16 Ländern 1990-1999)

| <b>Bundesland</b>      | <b>Landesregierungen</b>             |  |   |                     |    |
|------------------------|--------------------------------------|--|---|---------------------|----|
| Baden-Württemberg      | CDU<br>6/88-1/91 <sup>1</sup>        | CDU<br>1/91-6/92                             | CDU+SPD<br>6/92-6/96                    | CDU+FDP<br>ab 6/96  | -/ |
| Freistaat Bayern       | CSU<br>10/90-5/93 <sup>1</sup>       | CSU<br>5/93-10/94                            | CSU<br>10/94-10/98                      | CSU<br>ab 10/98     | -/ |
| Stadtstaat Berlin      | SPD+AL<br>3/89-1/91 <sup>2</sup>     | CDU+SPD<br>1/91-1/96                         | CDU+SPD<br>1/96-12/99                   | CDU+SPD<br>ab 12/99 | -/ |
| Brandenburg            | SPD+FDP+<br>B90/DieGr.<br>11/90-3/94 | SPD+FDP<br>3/94 <sup>3</sup> -10/94          | SPD<br>10/94-10/99                      | SPD+CDU<br>ab 10/99 | -/ |
| Stadtstaat Bremen      | SPD<br>10/87-12/91                   | SPD+FDP+<br>Grüne<br>12/91-7/95              | SPD-CDU<br>7/95-6/99                    | SPD-CDU<br>ab 6/99  | -/ |
| Stadtstaat Hamburg     | SPD+FDP<br>6/88-6/91                 | SPD<br>6/91-12/93 <sup>2</sup>               | SPD+<br>STATT-<br>PARTEI<br>12/93-11/97 | SPD-GAL<br>ab 11/97 | -/ |
| Hessen                 | CDU+FDP<br>4/87-4/91                 | SPD+<br>B90/DieGr.<br>4/91-4/95              | SPD+<br>B90/DieGr.<br>4/95-2/99         | CDU+FDP<br>ab 2/99  | -/ |
| Mecklenburg-Vorpommern | CDU+FDP<br>11/90-3/92 <sup>1</sup>   | CDU+FDP<br>3/92-12/94                        | CDU+SPD<br>12/94-11/98                  | SPD+PDS<br>ab 11/98 | -/ |
| Niedersachsen          | SPD+<br>B90/DieGr.<br>6/90-6/94      | SPD<br>6/94-3/98                             | SPD<br>3/98-10/98 <sup>1</sup>          | SPD<br>ab 10/98     | -/ |
| Nordrhein-Westfalen    | SPD<br>3/90-5/95                     | SPD+<br>B90/DieGr.<br>6/95-5/98 <sup>1</sup> | SPD+<br>B90/DieGr.<br>ab 5/98           | -/                  | -/ |
| Rheinland-Pfalz        | CDU+FDP<br>6/90-5/91                 | SPD+FDP<br>5/91-10/94 <sup>1</sup>           | SPD+FDP<br>10/94-5/96                   | SPD+FDP<br>ab 5/96  | -/ |
| Saarland               | SPD<br>2/90-11/94                    | SPD<br>11/94-9/98 <sup>1</sup>               | SPD<br>9/98-10/99                       | CDU<br>ab 10/99     | -/ |

| <b>Bundesland</b>      | <b>Landesregierungen</b>           |                                    |                        |                                 |                             |
|------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Freistaat Sachsen      | CDU<br>10/90-10/94                 | CDU<br>10/94-10/99                 | CDU<br>ab 10/99        | -/                              | -/                          |
| Sachsen-Anhalt         | CDU+FDP<br>11/90-7/91 <sup>1</sup> | CDU+FDP<br>7/91-12/93 <sup>1</sup> | CDU+FDP<br>12/93-7/94  | SPD+<br>B90/DieGr.<br>7/94-5/98 | SPD<br>ab 5/98 <sup>3</sup> |
| Schleswig-<br>Holstein | SPD<br>5/88-5/92                   | SPD<br>5/92-5/93 <sup>1</sup>      | SPD<br>5/93-5/96       | SPD+<br>B90/DieGr.<br>ab 5/96-  | -/                          |
| Freistaat<br>Thüringen | CDU+FDP<br>11/90-2/92              | CDU+FDP<br>2/92-11/94              | CDU+SPD<br>11/94-10/99 | CDU<br>ab 10/99                 | -/                          |

1. Wechsel des Regierungschefs ohne Neuwahlen (ohne Beendigung der Legislaturperiode).
2. vorzeitige Beendigung der Legislaturperiode und Neuwahlen.
3. Minderheitsregierung.

Quellen: Fischer Weltalmanach, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 u. 2000, F.a.M.

Keesing's Archiv der Gegenwart, 1990 (60. Jhg.) - 2000 (70. Jhg.), Bonn-Königswinter;

Munzinger Archiv // IH-Zeitarchiv, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 u. 1999;

Hartmann, J. (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer., Bonn 1997<sup>3</sup>;

Schuster 1997: 60f.

#### **4.5 Umweltschutzpolitik im Spiegel der Grundsatz- und Bundestagswahlprogramme der untersuchten Parteien**

Die in den zu untersuchenden Landtagswahlprogrammen und Landtagswahlplattformen dargestellten Problembereichen, erhobenen Forderungen, vorgegebenen Ziele, angebotenen Lösungsvorschläge und Instrumente hinsichtlich des Schutzes und der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen sind maßgeblich von den inhaltlichen Aussagen und Festlegungen der Grundsatzprogramme und Bundestagswahlprogramme der Bundesorganisationen von SPD, CDU, B90/Die Grünen, F.D.P. und PDS geprägt und beeinflusst.

Im Gegensatz zu „Wahlprogrammen“ und „Wahlplattformen“ zeichnen sich „Grundsatzprogramme“ „durch die Darlegung des gesamtpolitischen Leitbildes der Partei, durch eine geringe Handlungsorientierung, durch einen weiten Zeithorizont, die Behandlung einer Vielzahl von Politikbereichen und einen hohen Grad an Verbindlichkeit aus.“ (Klingemann, 1989: 99).

Zwar herrschen zwischen den Bundesparteien bei der Fixierung auf bestimmte umweltschutzpolitische Problembereiche, wie z.B. „Luftreinhaltung“, „Gewässer- und Bodenschutz“ und „Altlastensanierung“, „Abfallentsorgung“ oder „Energieeinsparung“ sowie auf spezifische ökologische Projekte, wie z.B. „Ökologischer Umbau der Industriegesellschaft“, „Ökologische Steuerreform“, „Nutzung regenerativer Energiequellen“ oder „Arbeit und Umwelt“, programmatische Gemeinsamkeiten, doch unterscheiden sich die Parteien in ihren Programmen hinsichtlich der substantiellen Ausgestaltung dieser Lösungsvorschläge sowie hinsichtlich der Verfahrensweisen und der Instrumentenwahl, ihre vorgegebenen Ziele zu erreichen und ihre Projekte umzusetzen.

### **Die Umweltschutzprogrammatik der SPD<sup>133</sup>**

Die SPD blieb in ihrer ideologischen Grundhaltung lange Zeit „darauf fixiert, die Ausbeutung des Menschen durch den Menschen durch verstärkte Ausbeutung der natürlichen Ressourcen abzuschwächen“ (Malunat 1987: 30f.). Dem seit 1959 bis 1989 geltenden sog. Godesberger Programm waren denn auch umweltschutzpolitische Problemlagen, Fragestellungen und Aufgaben inhaltlich-programmatisch noch fremd. Obgleich die Sozialdemokraten seit 1969 die Regierungsmacht innehatten und zu den wesentlichen politischen Entscheidungsakteuren modernen staatlichen Umweltschutzes in der Bundesrepublik zu zählen sind, kann von umweltschutzpolitischen Programmgrundsätzen der SPD ansatzweise erst seit 1975 die Rede sein. Damals veröffentlichte die Bundespartei „Zehn Thesen zur sozialdemokratischen Umweltschutzpolitik“ und benannte im „Ökonomisch-politischen Orientierungsrahmen für die Jahre 1975-1985“ erstmals auch grundsätzliche umweltschutzpolitische Ziele, Problemlösungsansätze und Maßnahmen. Unter Verweis auf die hohen sozialen und wirtschaftlichen Folgekosten von Umweltschädigungen wurden vor allem interventionsstaatliche Korrekturen des Marktgeschehens im Rahmen einer umfassenden Strukturpolitik, eine qualitativ ausgerichtete Wachstumsorientierung sowie eine konsequente Anwendung des Verursacherprinzips angemahnt. Die inhaltlich-konzeptionelle Ausdifferenzierung dieser ersten Ansätze zu einer umfassenden sozialdemokratischen Umweltschutzprogrammatik erfolgte in den 1980er Jahren, einsetzend mit dem Parteitagbeschuß „Sicherheit für die 80er Jahre: Ökonomie, Ökologie, Umweltschutz“<sup>134</sup> (1979), dem bereits 1984 - nach Verlust der Regierungsverantwortung

---

133. Vgl. auch Malunat 1987: 40.

134. Zit. nach Scholz 1994: 39.

auf Bundesebene an die CDU - die politische Forderung eines „Sondervermögens Arbeit und Umwelt“ im Rahmen des Fachprogramms „Frieden mit der Natur - Für eine umweltverträgliche Industriegesellschaft“<sup>135</sup> nachfolgte.

Die Sozialdemokraten fordern in ihrem Grundsatzprogramm von Dezember 1989, dem sog. Berliner Programm, neben weiteren Zielen eines „sinnvollen Strukturwandels“ sowie einer „vorausschauenden Strukturpolitik“ den „ökologischen Umbau der Industriegesellschaft“ (SPD 1989: 39) und damit die „Ökologische Erneuerung“ (SPD 1989: 37) von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft:

„Gesamtwirtschaftlich ist nichts vernünftig, was ökologisch unvernünftig ist. Ökologie ist kein Zusatz zur Ökonomie. Sie wird zur Basis verantwortlichen Wirtschaftens. Das ökologisch Notwendige muß daher Prinzip auch betriebswirtschaftlichen Handelns werden. Wir dürfen der Natur nur abverlangen, was sie uns ohne nachhaltige Schäden liefert. Wir müssen Güter herstellen und verwenden, die dem Stoffkreislauf der Natur angepaßt sind. Dieser ökologische Umbau unserer Wirtschaft reicht von der Produktidee über den Produktionsprozeß bis zum Verbrauch und zur Wiedergewinnung genutzter Rohstoffe und zur Schließung stofflicher Kreisläufe. Er erfordert eine ökologische Bewertung der eingesetzten Stoffe, Verbindungen und Verfahren. Er umfaßt alle Formen der Energiegewinnung und Energieumwandlung. Schwerpunkte des ökologischen Umbaus müssen Chemie, Verkehrswesen und Landwirtschaft sein.“ (SPD 1989: 37).

Dieser „ökologische Umbau“, versehen mit den „klaren Zielen“, wie „umweltschädliche Produkte, Produktionen und Systeme abschaffen und durch umweltverträgliche ersetzen; dazu nötige technische Innovationen beschleunigen; Wiederverwertung vorantreiben; unvermeidliche Entsorgung wirksam organisieren; Altlasten zügig aufarbeiten; sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden“ (SPD 1989: 37/38), soll nach den programmatischen Aussagen der SPD insbesondere drei Bereiche umfassen: den Schutz und die Pflege der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden, die Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung sowie eine umweltgerechte Energieversorgung. Letztere wird als unverzichtbare Voraussetzung für einen „ökologischen Umbau“, für eine „ökologische Erneuerung“ bewertet:

„Es gibt keine ökologische Erneuerung ohne sparsamen und rationellen Umgang mit Energie. Wir wollen ihn durch Tarife, Preise, Steuern, Abgaben und Normen zum ökonomisch Gebotenen machen. Wir fördern Abwärmenutzung, Kraft-Wärme-Kopplung und dezentrale, insbesondere kommunale Energieversorgung, vor allem aber regenerierbare Energieträger. Ihnen gehört die Zukunft. Wir müssen ihnen zum Durchbruch verhelfen. Der unverzichtbare Einsatz heimischer Kohle soll mit umweltfreundlichen Technologien erfolgen. Wir wollen so rasch wie möglich eine sichere, umweltfreundliche Energieversorgung ohne Atomkraft erreichen. Plutoniumwirtschaft halten wir für einen Irrweg.“ (SPD 1989: 38).

---

135. Zit. nach Scholz 1994: 40.



Außerdem verbinden die Sozialdemokraten ihre Forderungen nach „Ökologischer Erneuerung“ mit der Handlungsleitlinie „Für eine neue Politik der Arbeit“. Nach dieser neuen grundlegenden Leitvorstellung, die die beiden wesentlichen Bereiche „Arbeit und Umwelt(schutz)“ miteinander verknüpfen möchte, versucht die SPD, sich für die Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze einzusetzen:

„Ökologische Erneuerung schafft zusätzliche Arbeit. Dies gilt für die Aufarbeitung von Altlasten wie auch für Umweltvorsorge, für naturgerechte Landwirtschaft, den Umbau des Verkehrswesens und des Energiesystems. Wo Energie gespart, Energieversorgung dezentralisiert, Müll wiederaufgearbeitet, umweltschädliche Güter durch umweltfreundliche ersetzt werden, entsteht Arbeit.“ (SPD 1989: 24).

Mit dieser erneuerten Grundsatzprogrammatik des Jahres 1989 vollzog die SPD die Abkehr von einer anthropozentrischen Weltsicht, indem sie die ethische Verpflichtung zum pfleglichen Umgang mit der Natur auch dort, wo kein unmittelbarer Nutzen für die Menschen daraus folgt“ (SPD 1989: 36), zum Ausdruck brachte.

So trägt das Umweltschutz-Kapitel des SPD-Wahlprogramms zur ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl<sup>136</sup> 1990 auch den Titel „Für den ökologischen Umbau der Industriegesellschaft“: „Der ökologische Umbau der Industriegesellschaft, die ökologische Ausrichtung der sozialen Marktwirtschaft ist das herausragende politische Ziel des nächsten Jahrzehnts. Ökonomie und Ökologie müssen stärker zusammenfinden.“ (SPD 1990: 7). Bereits am Anfang betonen die Sozialdemokraten nachhaltig positive Beschäftigungseffekte durch wettbewerbsfähige innovative Umweltschutztechnologien und Dienstleistungen:

„Ökonomie und Ökologie müssen stärker zusammenfinden. Mit dem ökologischen Umbau ist der Aufbau neuer Produktions- und Dienstleistungsstrukturen verbunden - neue, sichere Arbeitsplätze entstehen. Wir wollen umweltverträgliche und moderne Wohnungen, Verkehrsmittel, Energieversorgungseinrichtungen, Industrieprodukte und Konsumgüter. Dafür sind neue Technologien, neue Dienstleistungen notwendig. Wer heute die ökologischen Spitzenprodukte entwickelt, wird morgen die besseren Verkaufschancen haben.“ (SPD 1990: 7).

Die umweltschutzpolitischen Aussagen der SPD zur Bundestagswahl 1990 basieren auf drei „Säulen“, nämlich auf derjenigen der „ökologischen Energiebesteuerung“ (SPD 1990: 7). Hierbei fordert die SPD neben „einer sparsameren und rationelleren Nutzung der Energie“ (SPD 1990: 7) die Einführung einer Ökologischen Steuerreform und den Ausstieg aus der Kernenergie:

---

136. SPD-Bundesverband 1990.

„Wer die Umwelt wirksam schützen will, muß bei den Schadensursachen ansetzen: Es kommt darauf an, weniger Energie zu verbrauchen (...) Dabei setzen wir nicht auf den Staat allein, sondern wir wollen durch eine angemessene und sozialverträgliche Preispolitik auch die Kräfte der Marktwirtschaft nutzen. Unsere Umwelt darf nicht länger zum Nulltarif belastet werden. Wer Energie verschwendet, soll dafür bezahlen; wer Energie spart, soll belohnt werden.“ (SPD 1990: 7)

Die „zweite Säule“ stellt die Einführung von „Umweltabgaben“ dar, mit deren Aufkommen die SPD „im Rahmen des Programmes „Arbeit und Umwelt“ in den Umweltschutz investieren“ (SPD 1990: 9) will - im Gegensatz zu den aufkommensneutralen „Öko-Steuern“ (SPD 1990: 8) zur steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit. Die letzte Säule des sozialdemokratisch geprägten „ökologischen Umbaukonzeptes“ ist das „Umweltordnungsrecht“, mit dem der „Staat (...) auch weiterhin Rahmenentscheidungen“ im Umweltschutz „treffen muß“ (SPD 1990: 9).

In ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1994<sup>137</sup> setzen die Sozialdemokraten unter dem Titel „Eine soziale und ökologische Gesellschaft“ ebenfalls auf ein „Umsteuern der Wirtschaft“, auf eine „neue Energiepolitik“ sowie auf eine „nachhaltige Reduzierung der Umweltbelastungen“ (SPD 1994: 180ff.). „Nur durch umweltgerechtes Verhalten und nachhaltiges Wirtschaften werden wir unserer Verantwortung für künftige Generationen gerecht. Wir wollen ökologische Erneuerung und wirtschaftliche Entwicklung miteinander verknüpfen.“ (SPD 1994: 180).

Analog zum Berliner Grundsatz- (1989) und zum Bundestagswahlprogramm (1990) artikuliert hier die SPD mit ihrer Forderung nach „ökologischer Erneuerung“ die Option auf positive Arbeitsmarkteffekte durch eine leistungs- und konkurrenzfähige sowie ökologisch gerechte Wirtschaft: „Die ökologische Erneuerung verbindet die Verbesserung der Leistungskraft unserer Volkswirtschaft und der Wettbewerbschancen der Unternehmen mit dem Schutz von Umwelt und Gesundheit und der Schaffung neuer Arbeitsplätze.“ (SPD 1994:180).

Mit Hilfe einer produktions- und produktintegrierten, stoffkreislauforientierten Umweltpolitik und der ökologischen Steuerreform soll „ein Umsteuern der Wirtschaft“ ermöglicht werden:

„Wir werden die Möglichkeiten der Umweltpolitik dazu nutzen, umweltfreundliche Produkte und Produktionsverfahren durchzusetzen. Deshalb werden wir klare Regelungen für eine ökologische Stoffwirtschaft aufstellen und Erzeugnisse fördern, deren Ausgangstoffe in technische und biologische Kreisläufe zurückgeführt werden können (...) Mit einer ökologischen Steuerreform (...) wollen wir gleichzeitig die Umwelt verbessern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft dauerhaft stärken. Leitidee dieser Reform ist, einerseits die Arbeit zu entlasten und umweltverträgliches Verhalten zu fördern, andererseits den umweltschädlichen Energie- und Materialverbrauch in gleichem Umfang schrittweise auch durch Erhö-

---

137. SPD-Bundesverband 1994: 180ff.

hung der Preise einzuschränken (...) Mit der ökologischen Steuerreform schaffen wir marktwirtschaftliche Anreize für die Entwicklung energiesparender und umweltschonender Produkte und Produktionsverfahren.“ (SPD 1994: 180f.).

Der sparsame Umgang mit Energie, ein sorgfältig geplanter und umzusetzender Ausstieg aus der Kernenergieerzeugung und -nutzung sowie die staatliche Förderung des Ausbaus der Erzeugung und Nutzung regenerativer Energiequellen sollen Bausteine einer „neuen Energiepolitik“ und eines „neuen Energiekonsenses“ sein. (SPD 1994: 180).

„Durch eine nachhaltige Reduzierung der Umweltbelastungen“ (SPD 1994: 183) streben die Sozialdemokraten eine Politik der Reduzierung der Schadstoffeinträge in die Umweltmedien Luft, Wasser und Boden bzw. der zunehmenden Schonung dieser natürlichen Ressourcen an.

### **Die Umweltschutzprogrammatik der CDU/CSU<sup>138</sup>**

Erstmalig zusammenhängende, wenngleich zunächst nur „formelhafte Forderungen zur Umweltpolitik“ (Malunat 1987: 31), stellte die Christlich Demokratische Union (CDU) in ihrem sog. Berliner Programm 1971 auf - quasi als „Antwort“ auf das Umweltprogramm der sozialliberalen Bundesregierung Brandt/Scheel. Diese Forderungen wurden in einem eigenständigen, am hintersten Programmende platzierten Kapitel unter der Überschrift „Umweltschutz“ zusammengefaßt. Eine konzeptionelle Einbindung umweltschutzpolitischer Zielsetzungen und Maßnahmen in umfassendere wirtschafts- und sozialpolitische Strategiezusammenhänge wurde vorerst nicht getätigt. Selbst in dem 1972 vorgelegten sog. Konzept für die Umweltvorsorge wurden diese inhaltlichen Konkretisierungen nicht geleistet.

Nachdem das sog. Mannheimer Programm 1975 auf umweltschutzpolitische Aussagen vollständig verzichtet hatte, erklärte das in Ludwigshafen 1978 verabschiedete Grundsatzprogramm „die Erhaltung der natürlichen Grundlagen des Lebens... (für) ein Stück verantworteter Freiheit“ und stimmte prinzipiell der Vereinbarkeit von „technische(m) Fortschritt und qualitätsorientierte(m) Wachstum“ (CDU 1978: Zif. 87) zu.

Auf der Basis dieses Grundsatzbekenntnisses formulierte das im Dezember 1979 vom Bundesparteiausschuß beschlossene „Umweltpolitische Programm: Umweltpolitik aus Verantwortung“ die zentralen Ziele, Instrumente und Umsetzungsstrategien christdemokratischer Umweltschutzpolitik. In diesem Fachprogramm wurde „vorrangig auf die Einsicht und Verantwortung von Unternehmen und Verbrauchern, nicht auf staatliche Reglementierungen“ (CDU 1979: 9) gesetzt, während es Aufgabe der staatlichen Entscheidungsakteure sein sollte, durch

---

138. Vgl. auch Malunat 1987: 40.

die „Schaffung eines ökologischen Ordnungsrahmens“ (CDU 1979: 15) Marktprozesse und Marktmechanismen derart zu stimulieren, daß Innovationspotentiale zugunsten umweltentlastender Verfahren und Techniken freigesetzt würden. Der damit eingeschlagene Pfad wurde, nachdem er durch nachfolgende Programmdokumente<sup>139</sup> zementiert worden war, auch zur konzeptionellen Grundlage des 1989 beschlossenen CDU-Umweltprogramm „Unsere Verantwortung für die Schöpfung“. Diese neuen programmatischen Handlungsleitlinien<sup>140</sup> unterschieden sich von der bisherigen Umweltschutzprogrammatisierung hinsichtlich der Aufnahme eines innovativen, marktwirtschaftlich geprägten Umweltschutz-Instrumentariums, hinsichtlich einer verstärkt medienvernetzten Betrachtung umweltpolitischer Problemlagen (Betonung des Vorsorgeprinzips) und hinsichtlich eines erstmals ökozentrisch beeinflussten Gebots, „die Natur auch um ihrer selbst willen und nicht nur als Lebensgrundlage des Menschen zu schützen“ (CDU 1989: Zif. 1).

Die Christdemokraten haben in ihrem jüngsten Grundsatzprogramm von 1994, dem sog. Hamburger Programm<sup>141</sup>, das Kapitel „Umweltschutz“ ebenfalls mit einem inhaltlich-programmatischen Handlungsleitbild versehen. Sie treten hierin für eine „Ökologische und Soziale Marktwirtschaft“ ein. Dieses „wirtschafts- und gesellschaftspolitische Programm für alle“ steht laut CDU „im Gegensatz zu sozialistischer Planwirtschaft und unkontrollierten Wirtschaftsformen liberalistischer Prägung“, „verbindet den Leistungswillen des einzelnen mit dem sozialen Ausgleich in unserer Gesellschaft und schafft im Rahmen ihrer ökologischen Ordnung die Voraussetzungen für die Bewahrung der Schöpfung“ (CDU 1994: 40).

Diese „ökologische und soziale Marktwirtschaft“ als die zentrale programmatische Leitidee der CDU bei ihrem umweltschutzpolitischen Handeln basiert auf zwei Grundsätzen. Einerseits auf einem ausgeglichenen Verhältnis zwischen „Markt“ und „Staat“, wozu die CDU fordert: „Soviel Markt wie möglich, um Eigeninitiative, Leistungsbereitschaft und Selbstverantwortung des einzelnen zu stärken, und soviel Staat wie nötig, um Wettbewerb und die soziale und ökologische Ordnung des Marktes zu gewährleisten.“ (CDU 1994: 41). Andererseits betont die CDU die Aufrechterhaltung und Verbesserung der „Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland“ durch die „Förderung von Zukunftstechnologien und des Umwelt-

---

139. Insbesondere die Stuttgarter Leitsätze von 1984 sowie das Mainzer Zukunftsmanifest von 1986.

140. Wilhelm stellt aus kritisch-analytischer Sicht fest, die Christdemokraten haben sich 1989 angesichts der beschriebenen innovativen Ziele und Maßnahmen ein „in einigen Teilen fast revolutionäres Programm“ (Wilhelm 1992: 75) für die Umweltpolitik gegeben.

141. CDU-Bundesverband 1994.

schutzes“ (CDU 1994: 44 u. 46): „Mit der Weiterentwicklung unserer Wirtschaftsordnung zu einer Ökologischen und Sozialen Marktwirtschaft können wir nicht nur unsere führende Rolle im Bereich der Umwelttechnologien ausbauen, sondern auch einen wesentlichen Standortvorteil für die Zukunft sichern.“ (CDU 1994: 46).

Im Rahmen des grundsatzprogrammatischen Bausteins „Ökologische Ordnung“ fordern die Christdemokraten das „Verursacher- und das Vorsorgeprinzip“, auf deren Grundlage „in Zukunft jeder die Kosten unterlassener Umweltvorsorge und der Inanspruchnahme von Umwelt tragen muß, die aus seinem Verhalten als Produzent oder Konsument entstehen (CDU 1994: 43): „Das ist nur dann gewährleistet, wenn sich diese Kosten in ökologisch ehrlichen Preisen niederschlagen. Damit setzen wir Signale und schaffen Anreize zu umweltschonendem Verhalten.“ (CDU 1994: 43).

Und diese „marktwirtschaftlichen Anreize“ bewerten die Bürgerlichen als ihre bevorzugten verhaltenssteuernden Instrumente zur Verwirklichung ihrer umweltschutzpolitischen Leitlinien und Ziele:

„Um die Leistungsfähigkeit und Innovationskraft der Wirtschaft verstärkt in den Dienst der Umwelt zu stellen, wollen wir aber mehr als bisher ökologische Ordnungselemente im Steuerrecht, Umweltabgaben, Kompensationsmöglichkeiten, Zertifikats- und Haftungsregelungen einsetzen. Indem wir durch solche marktwirtschaftlichen Anreize die Umweltschonung belohnen und die Inanspruchnahme von Umwelt mit Kosten belegen, verfolgen wir den Weg zu ökologisch ehrlichen Preisen und stärken die Eigeninitiative zu mehr Umweltschutz.“ (CDU 1994: 44).

Bereits in ihrem Bundestagswahlprogramm von 1990<sup>142</sup> betonen die regierenden Christdemokraten im Rahmen ihrer umweltschutzpolitischen Forderungen und Lösungsvorschlägen, „die Leistungs- und Innovationskraft der Sozialen Marktwirtschaft verstärkt in den Dienst der Umwelt zu stellen. (...) Dazu setzen wir alle marktwirtschaftlichen Anreize bis hin zu Abgaben und differenzierten Steuern gezielt ein.“ (CDU 1990: 16/17).

Ihre umweltschutzprogrammatischen Schwerpunkte setzte die CDU im Bundestagswahlkampf 1990 einerseits auf die Politik der Abfallentsorgung, auf „die Vermeidung oder Wiederverwertung von Abfall. (...) Wir müssen weg von der „Wegwerfgesellschaft“ und der Verpackungsflut entschieden entgegnetreten. Aus der Abfallbeseitigung muß eine Abfallwirtschaft werden.“ (CDU 1990: 17).

---

142. CDU-Bundesverband 1990.

Andererseits bewerten die Christdemokraten - analog zu der SPD (s.o.) - eine „umweltgerechte Energieversorgung“ als ihre vorrangige politische Zielsetzung in der folgenden Legislaturperiode: „Zu einer konsequenten Umweltpolitik gehört eine umweltgerechte Energieversorgung. Die Umweltkosten der Energieträger müssen sich in den Preisen für Energie niederschlagen, damit sparsam mit ihr umgegangen wird.“ (CDU 1990: 17).

Im Gegensatz zu den Sozialdemokraten plant die CDU keinen Ausstieg aus der Kernenergie, die sie „verantwortungsbewußt nutzen und gleichzeitig die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energieträger vorantreiben“ (CDU 1990: 18) möchte.

Bei der Bundestagswahl von 1994<sup>143</sup> stand die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschafts- und Industriestandorts Bundesrepublik Deutschland noch stärker im Mittelpunkt umweltschutzpolitischer Zielsetzungen und Lösungsvorschläge der Christdemokratie als zuvor. Mit ihrer Handlungsleitlinie „Ökologisch wirtschaften statt Wirtschaft strangulieren“ (CDU 1994: 26) wollte die CDU „die ökologische Dimension der Sozialen Marktwirtschaft ausbauen:

„CDU und CSU werden auch künftig die Kräfte und Steuerungsmechanismen der Marktwirtschaft nutzen, um einen schonenden Umgang mit Natur und Umwelt zu erreichen. Nur so erzielen wir auf Dauer ökologisch ehrliche Preise und stärken die Eigeninitiative und das Eigeninteresse an mehr Umweltschutz (...) Die Bundesrepublik Deutschland ist mit ihrer Umweltpolitik international führend. Dennoch sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich. Nur so können wir weiter auf die notwendige grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Umweltschutz, etwa im Rahmen der Europäischen Union, drängen und eine Harmonisierung erreichen. Nur so auch können wir unsere führende Position im Bereich der Umwelttechnologien behaupten, was Arbeitsplätze schafft und sichert.“ (CDU 1994: 26).

Auch in diesem Wahlprogramm liegen die inhaltlich-programmatischen Schwerpunkte sowohl auf der Kreislaufwirtschafts- und Abfallentsorgungspolitik, deren „Kernstück“ die „Vermeidung und Verwertung von Abfällen (...) auch in Zukunft“ sind, als auch in der „rationelleren Energienutzung“, bei welcher die Christdemokraten „die vorhandenen Energiesparpotentiale ausschöpfen sowie die Wirkungsgrade der fossilen Energieträger in allen Verwendungsbereichen wesentlich erhöhen“ (CDU 1994: 27) möchte.

Außerdem forderte die Bundes-CDU im Energiebereich den „Energie-Mix, der den Einsatz von Braun- und Steinkohle, Öl, Gas und Kernenergie sowie erneuerbarer Energien umfaßt“, „um eine zukunftssichere und wettbewerbsfähige Energieversorgung den ökologischen Erfordernissen anzupassen.“ (CDU 1994: 28). Als das Land mit der „besten und modernsten Kern-

---

143. CDU-Bundesverband 1994.

krafttechnologie“ betrachtet die deutsche Christdemokratie die „Nutzung der Kernenergie (...) unter wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten“ als „unverzichtbar“ (CDU 1994: 28).

Die Christlich-soziale Union hatte ihre umweltschutzpolitischen Zielsetzungen und Problemlösungsangebote bereits in ihrem Grundsatzprogramm von 1976 niedergelegt. Sie spezifizierte und erweiterte damit ältere inhaltlich-programmatische Aussagen aus dem Bereich der Raumordnung, die in Bayern im Regelungsbereich der CSU-geführten Landesregierung bereits 1970 zur Gründung eines sog. Ministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen geführt hatten. Eine konzeptionelle Besonderheit christsozialer Umweltschutzprogrammatis bestand folgerichtig in der herausgehobenen Stellung raumordnungspolitischer Forderungen und Ziele, vor allem solchen nach einer quasi landschafts- und landwirtschaftsschonenden Infrastrukturpolitik für den nicht-urbanen Siedlungsraum, die den „Umweltschutz bereits von Anfang an bei der Planung“ berücksichtigen sollte (CSU 1980: 21).

Als erstes ausschließliches „Umweltprogramm“ der CSU kann das 1980 vom Parteiausschuß beschlossene sog. Positionspapier „Umweltpolitik“ bezeichnet werden. Es deutete „Umweltpolitik in ihrer Aufgabenstellung des Erhaltens und Bewahrens und des überlegten Gestaltens (als) eine im konservativen Denken beheimatete Aufgabe“ (CSU 1980: 9) und begegnete dieser Herausforderung mit „konservative(r) Fortschrittlichkeit“ (Malunat 1987: 34), indem es dem Grundsatz folgte, daß „die Politik der Christlich Sozialen Union (...) darauf gerichtet (ist), die Förderung des materiellen Wohlstandes und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in Einklang zu bringen“ (CSU 1976: 59).

Eine Modernisierung der Fachprogrammatis erfolgte 1991 mit dem sog. Umweltprogramm „Die Schöpfung bewahren“. Es benannte mit dem „Verursacherprinzip das elementare Prinzip des Umweltschutzes“ (CSU 1991: 6), welchem durch eine Stärkung bürgerlicher Eigenverantwortung und eine „pragmatische Kombination von ordnungsrechtlichen und marktwirtschaftlichen Instrumenten“ (CSU 1991: 8) seitens des Staates Rechnung getragen werden sollte.

### **Die Umweltschutzprogrammatis von B90/Die Grünen<sup>144</sup>**

Die Bündnisgrünen lehnten reine umweltschutzpolitische Fachprogramme seit Anbeginn ab und richteten ihre Grundsatzprogramme an der Maßgabe „ökologischer Notendigkeiten“ (Die Grünen 1980: 22) aus, die politikübergreifend, vor allem aber in wirtschaftlicher Hinsicht, den

144. Vgl. auch Malunat 1987: 40.

Rahmen des politisch Machbaren und Sinnvollen abstecken sollten. „Schon der Parteiname ist Programm, provoziert aber auch Mißverständnisse (...) In ihrer großen Mehrheit waren die Grünen nämlich von Anfang an mehr als eine Ein-Punkt-Partei. Umweltpolitik nahm zwar einen zentralen Stellenwert im programmatischen Denken der jungen Partei ein, wurde aber in Wechselbeziehung mit allen anderen wichtigen Bereichen des politischen und gesellschaftlichen Lebens gesehen“ (Poguntke/Schmidt 1990: 183f).

Die bundespolitischen Programmdokumente der Bündnisgrünen, - das sog. Bundesprogramm von 1980, das sog. Wirtschaftsprogramm von 1983 sowie das „Umbauprogramm: Umbau der Industriegesellschaft“ von 1986 - unterschieden sich weniger durch den Umfang der inhaltlich-konzeptionellen Aufarbeitung umweltpolitischer Problemlagen und Aufgabenstellungen von denen der etablierten Parteien, „als vielmehr durch den insgesamt politikleitenden Charakter des ökologischen Issues“ (Scholz 1994: 42). Diese Unterordnung der Ökonomie unter die Ökologie „stellte die eigentliche Innovation der grünen Partei und (...) eine Umkehrung der politischen Prioritäten dar, die bis zum Erscheinen der Grünen in der politischen Arena für das Handeln aller Parteien maßgeblich waren“ (Poguntke/Schmitt 1990: 184)<sup>145</sup>.

Betrachtet man anhand eines Längsschnittvergleich die Entwicklung der politischen Konzeptionen und Parteiprogrammatik von B90/Die Grünen, so läßt sich bereits anhand des „Bundes- und des „Wirtschaftsprogrammes“ eine nach der Parteigründung 1980 rasch einsetzende „recht eindeutige Orientierung zur Linken“ (Müller-Rommel/Poguntke 1992: 332ff.) nachzeichnen. In kritischer Haltung gegenüber der marktkapitalistischen Wettbewerbswirtschaft sowie zugleich gegenüber Konzepten zentralstaatlicher Wirtschaftsplanung und -lenkung, sahen die Grünen in der „Konzentration wirtschaftlicher Macht in staats- und privatkapitalistischen Monopolen die Hauptursache „für jene ausbeuterischen Wachstumszwänge (...), in deren Folge die völlige Verseuchung und Verwüstung der menschlichen Lebensbasis droht“ (Die Grünen 1980: 5).

Das sog. Umbauprogramm<sup>146</sup> führte die Ausbeutung von Natur und Umwelt auf „die privatwirtschaftliche, kapitalistische Produktionsweise (zurück), die sich der Gewinne und Konkurrenz wegen um ihre gesellschaftlichen und ökologischen Folgen nicht kümmert“. Damit konsolidierte sich inhaltlich-programmatisch in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ein tendenziell ökosozialistischer Parteikurs, der „die industriekapitalistische Wirtschaftsweise

---

145. Vgl. auch Müller-Rommel/Poguntke 1992: 335.

146. Die Grünen-Bundesverband 1986.



schrittweise überwinden“ wollte, um einer wachstumsunabhängigen wirtschaftlichen Zielsetzung zu folgen, in deren Rahmensetzung sich die „Produktionsverfahren und Produkte in Naturkreisläufen einfügen“ (Die Grünen 1986: 7ff.) sollten.

In ihrem Wahlprogramm zur ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl 1990 forderten die Bündnisgrünen drastische „Sofortmaßnahmen für eine Energiewende in der BRD“, um die oberste programmatische Handlungsleitlinie ihrer Umweltschutzpolitik, „de(n) ökologische(n) und soziale(n) Umbau der Industrieländer“<sup>147</sup> zügig umzusetzen: „Wenn die ökologische Wende gelingen soll, muß das Primat der Ökologie gegenüber dem jetzt herrschenden Vorrang wirtschaftlicher Interessen durchgesetzt werden“. (B90/Die Grünen 1990: 8).

Neben einer Erhöhung der Energiepreise, „um den Energieverbrauch zu senken“, der Förderung der Einspeisung „von Strom aus regenerativen Quellen (...) durch die Tarifordnung“, der verbindlichen Vorschrift von „Energiespartechnologien bei der Wärmedämmung im Hausbau und Wohnungsheizung“ bestand das oberste Ziel bündnisgrüner Ökologiepolitik aus dem „sofortigen Ausstieg aus der Kernenergie“ (B90/Die Grünen 1990: 10).

Eine weitere bündnisgrüne Zielsetzung lag im Streben nach „einer ökologischen Abfallwirtschaft“, bei der - laut programmatischer Verlautbarung von B90/Die Grünen - „Deponierung und Verbrennung“ als „der falsche Weg“, während „Vermeiden und Verwerten“ als „der ökologische Weg“ bezeichnet wurde: „Nur die Umstellung der Produktion auf abfallarme und in den Naturkreislauf rückführbare Produkte bietet einen Ausweg aus dem drohenden Müllnotstand.“ (B90/Die Grünen 1990: 14f.).

Mit ihrem Bundestagswahlprogramm von 1994 forderte B90/Die Grünen auf der Grundlage des programmatischen handlungsleitenden Prinzips des „Ökologisch wirtschaftens“ eine „Wirtschaftspolitik, die dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet ist“. „Die Wirtschaft der Zukunft ist dann erfolgreich, wenn ihre Wertschöpfung so erzielt wird, daß der Energieverbrauch sinkt und die Energieerzeugung umweltverträglich wird, der Verbrauch von Rohstoffen zurückgeht, Abfall und Giftmüll verringert werden“. „Durch ökologisches Wirtschaften“, sprich durch programmatische Lösungsvorschläge, wie eine „breite Anwendung der Kraft-Wärme-Koppelung“ als „einer der Konversionsbereiche für die Automobilindustrie“, der Ausbau der „erneuerbaren Energiequellen - vor allem der Sonnenenergietechnik“ und „eine neue Abfallwirtschaft“ sahen die Ökologen „ein immenses Potential für zukünftige Märkte“ sich entwickeln, auf denen „neue, umweltverträgliche Arbeitsplätze“ (B90/Die Grünen 1994: 9) geschaffen werden können.

---

147. B90/Die Grünen-Bundesverband 1990.

Wie die Sozialdemokraten fordern die Bündnisgrünen die „Umsteuerung“ der deutschen Wirtschaft und Industrieproduktion durch „Ökosteuern“ - als marktökonomische Anreize „für neue Produkte, Produktionsweisen und Technologien, die wiederum neue Märkte eröffnen und Arbeitsplätze sichern und schaffen. (...) Durch die verbrauchsabhängigen Ökosteuern und -abgaben soll umweltfreundliches Produzieren und Verbrauchen auch finanziell attraktiv werden. Wir wollen, daß Umweltverbrauch und Umweltschädigung zu einem wesentlichen Kostenfaktor in den betriebswirtschaftlichen Kalkulationen werden und ökologische Innovationen, die sich häufig schon heute rechnen, nicht länger blockiert werden“ (B90/Die Grünen 1994: 11).

### **Die Umweltschutzprogrammatische der F.D.P.<sup>148</sup>**

Als erste etablierte bundesdeutsche politische Partei fügte die FDP 1971 umweltschutzpolitische Handlungsprinzipien, Ziele und Maßnahmen in ihre liberale Grundsatzprogrammatische ein. Dies geschah im Rahmen der sog. Freiburger Thesen, mit denen die Freidemokraten ihren „vorwiegend ökonomisch definierte(n) Liberalismus der fünfziger und sechziger Jahre durch einen gesellschaftspolitischen Reformliberalismus“ (Vorländer 1992: 294) zu überwinden suchten. Umweltprobleme wurden darin primär dem Bereich der „Gesellschaftspolitik“ zugeordnet, weil diese „der Staat allein (...) nicht lösen (FDP 1971: 71) könne.

Dennoch habe staatliche Politik durch unzweideutige Rechtssetzung zu gewährleisten, daß dem „Umweltschutz (...) Vorrang vor Gewinnstreben und persönlichem Nutzen“ zukomme, was nicht zuletzt durch die explizite Forderung nach der Schaffung eines Grundrechts „auf eine menschenwürdige Umwelt“ (FDP 1971: 72) unterstrichen wurde.

1977 bestätigten die sog. Kieler Thesen den eingeschlagenen umweltpolitischen Kurs grundsätzlich, wobei die inhaltlich-programmatische forcierte „Verpflichtung der Wirtschaftspolitik auf den Markt“ (Vorländer 1992: 205) durch die Betonung der Vereinbarkeit von Ökonomie und Ökologie untermauert wurde: „Umweltschutz schafft Wachstum“ (FDP 1977: III, 4) lautete die Formel.

Mit dem 1981 verabschiedeten sog. Ökologischen Aktionsprogramm<sup>149</sup> beschlossen die Freidemokraten ein erstmals nach Aufgabengebieten differenziertes Umwelt-Fachprogramm, das als „programmatische Antwort auf die wählerwirksame Konkurrenz der Grünen“ (Vorlän-

---

148. Vgl. auch Malunat 1987: 40.

149. FDP-Bundesverband 1981.

der 1992: 295) galt. Darin wurden „ökologische Eckwerte“ für elf verschiedene umweltpolitische Problem- und Aufgabenbereiche festgelegt, Maßnahmen der politischen Umsetzung skizziert und die hierfür präferierten Eingriffsinstrumente benannt<sup>150</sup>.

Das auf dem Saarbrücker Bundesparteitag 1985 beschlossene sog. Liberale Manifest bekräftigte grundsätzlich die innerparteiliche Einschätzung, „durch mehr Markt zu mehr Umweltschutz“ gelangen zu können, wobei insbesondere die Nutzung regenerationsbedürftiger Umweltgüter „in unserem Wirtschaftssystem zum Kostenfaktor werden“ müsse (FDP 1985: 12).

Ihre umweltschutzpolitischen Inhalte modernisierten die Liberalen 1990 mit dem sog. Ökologischen Programm für die 1990er Jahre entlang des Leitgedankens, daß „Umweltschutz (...) zu einem Grundsatz in allen Politikbereichen werden“ (FDP 1990: 3) solle. Damit wurde dem Charakter des Umweltschutzes als „Querschnittspolitik“ durch die ausführliche Berücksichtigung verkehrs-, energie- und landwirtschaftspolitischer Problemstellungen und Aufgaben verstärkt politisch Rechnung getragen. Den gewachsenen umweltpolitischen Herausforderungen und Krisenlagen glaubte die FDP mithilfe eines gemischten Ansatzes aus ordnungsrechtlichen und marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten begegnen zu können.

In ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1990 „Das liberale Deutschland“ bezeichnete die FDP die „Zusammenführung ihrer wirtschaftlichen Kompetenz mit klaren Umweltzielen im Sinne einer ökologisch verpflichteten sozialen Marktwirtschaft“ als „für die Liberalen unverwechselbar“ (FDP 1990: 83).

Im Rahmen ihrer umweltschutzprogrammatischen Handlungsleitlinie „Eine ökologisch verpflichtete soziale Marktwirtschaft“ forderten die Liberalen einerseits die Beendigung des Umweltschutzes als „mehr oder minder notwendige Randbedingung“ und die Erhebung des „umweltpolitischen Vermeidungs- und Vorsorgeprinzips“ zur „von vornherein“ bestimmenden instrumentellen Zielvorgabe von „Planen und Handeln in allen Politikbereichen“. Andererseits schlugen die Liberalen als Lösung der dringendsten Umweltprobleme der 1990er Jahre den verstärkten Einsatz „ökonomischer Instrumente“ vor, „um das nach wie vor notwendige ordnungspolitische Instrumentarium zu ergänzen“. (FDP 1990: 83). „Es muß Vorsorge dafür getroffen werden, daß in den 90er Jahren verstärkt ökonomische Instrumente eingesetzt werden, um die Unterschreitung von Umweltstandards zu belohnen, Anreize für umweltfreundliches Verhalten zu schaffen und Umweltziele mit geringeren Kosten zu erreichen“ (FDP 1990:

---

150. Vgl. auch Friedrich-Naumann-Stiftung (Hg.) 1990.

87). Auf der Basis dieser programmatischen Handlungsvorgaben fordern die Freidemokraten im Umweltschutzteil einen sparsamen und schonenden Umgang „mit den knappen Gütern Luft, Wasser und Boden als „Kostenfaktoren“ innerhalb der wirtschaftlichen Prozesse des Herstellens und des Verbrauchens, im Energieteil ihres Wahlprogramms „eine entschlossene Politik der Energieeinsparung als auch die Entwicklung und Erforschung erneuerbarer Energien und Energiequellen sowie ihre Markteinführung“ (FDP 1990: 83).

Im Bundestagswahlprogramm von 1994, „Liberal denken. Leistung wählen.“<sup>151</sup>, legte die F.D.P. mit dem Ziel des Aufbaus einer „Ökologischen Marktwirtschaft“ noch stärkeres inhaltlich-programmatisches Gewicht auf den politischen Ausgleich zwischen „Marktwirtschaft“ und „Umweltschutz“, um die internationale Konkurrenzfähigkeit des Wirtschafts- und Industriestandorts Deutschland nicht zu gefährden. Im Rahmen der liberalen Handlungsleitlinie „Marktwirtschaft braucht Umweltschutz, Umweltschutz braucht Marktwirtschaft“, bewerteten die Freidemokraten „die Marktwirtschaft“ als die „für die dauerhafte Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (...) unverzichtbare Grundlage“ (FDP 1994: 33):

„Unter den Rahmenbedingungen einer liberalen Wirtschaftsordnung mit Wettbewerb auf offenen Märkten, funktionsfähiger Eigentumsordnung und dem Verursacherprinzip zwingt die Marktwirtschaft zum sparsamen Umgang mit knappen Ressourcen. Dann sichert die Marktwirtschaft auch hohe Wettbewerbsfähigkeit bei umweltgerechtem Wirtschaften (...) Die ökologische Orientierung der Marktwirtschaft setzt zusätzliche Innovationsimpulse frei. Diese müssen sowohl zur konsequenten Verbesserung des Umweltschutzes als auch zur ökonomischen Stärkung des Standortes Deutschland genutzt werden. Durch die ökologische Weiterentwicklung der Marktwirtschaft wollen die Liberalen Signale für umweltgerechteres Verhalten bei Investitionen, Produktion und Verbrauch setzen.“ (FDP 1994: 33).

Wie bereits im Wahlprogramm von 1990, bieten die Freidemokraten als Lösungsvorschläge und Maßnahmebündel im Umweltschutz-, im Energieversorgungs- und im Abfallentsorgungsbereich „eine möglichst breite Palette marktwirtschaftlicher Instrumente“, voran die „ökologische Weiterentwicklung des Steuersystems“, eine „Abfall-Kreislaufwirtschaft (...) mit Priorität für Müllvermeidung und verursachernahe Entsorgung“ sowie „effizienter Verwertung“ sowie „Luftreinhaltung“ und einen „nachhaltigen Gewässerschutz“ (FDP 1994: 33ff.) an.

---

151. FDP-Bundesverband 1994:.

## Die Umweltschutzprogrammatische der PDS

In ihrem kurz gehaltenen Umweltschutz-Kapitel ihres Bundestagswahlprogramms von 1990<sup>152</sup>, „Für eine starke linke Opposition“, sprachen sich die Demokratischen Sozialisten für „eine grundlegende ökologische Wende“ in Wirtschaft und Gesellschaft Deutschlands aus: Das programmatisch festgelegte Ziel ihrer Ökologiepolitik liegt in der „ökologischen Konversion auf dem Wege von Produktionsumstellungen. (...) Wir wollen die Ökologisierung der Arbeit und der Umwelt, eine bessere Versorgung mit notwendigen Konsumgütern und einen sparsamen Umgang durch Wiederverwendung oder kollektive Nutzung“ (PDS 1990: 59). „Für eine grundlegende ökologische Wende“ setzte sich die PDS auch in ihrem Bundestagswahlprogramm von 1994<sup>153</sup> ein mit den umweltschutz- und energiepolitischen Forderungen und Lösungsvorschlägen, darunter „Einsparung von Energie als Kern einer ökologischen Wirtschaftspolitik, die stärkere Nutzung regenerativer Energiequellen und den Ausstieg aus der Kernenergie; den Stopp von Müllexporten und Mülltourismus, dafür, daß die Abfallvermeidung konsequent Vorrang vor Recycling hat, die Müllverbrennung auf ein Minimum gesenkt wird und die Verpackungsindustrien nach dem Verursacherprinzip für die Kosten der Entsorgung aufkommen müssen und das Duale System aufgelöst wird; Öko-Steuern, die die spontane Marktregulierung eingrenzen und dafür, daß die Verursacher von Umweltschäden mit den ökologischen Folgekosten belastet werden“ (PDS 1994: 18f.).

Dieser vergleichende Überblick über die programmatischen Zielsetzungen, Problemlösungsvorschläge und Umweltschutzmaßnahmen der fünf größten politischen Parteien auf Bundesebene, SPD, CDU/CSU, B90/Die Grünen, FDP und PDS, hat folgendes Ergebnis „verdeutlicht: Die Umweltpolitik ist von allen Parteien als wichtiger Aufgabenbereich erkannt und anerkannt worden; zwischen den Parteien besteht weitgehend Konsens darüber, was gefährdet ist und daher zukünftig in besonderem Maße geschützt werden muß; es besteht jedoch ein ebenso deutlicher Dissens zwischen den Parteien über die anzuwendenden Mittel und die einzuschlagenden Wege“ (Malunat 1987: 40).

---

152. PDS-Bundesverband 1990.

153. PDS-Bundesverband 1994.

#### 4.6 Die Handlungsspielräume der 16 Länder als Akteure umweltpolitischer Normsetzung

Trotz der zunehmenden Transformation von gesetzgeberischen Entscheidungskompetenzen des Bundes und der Länder auf die Ebene der Europäischen Gemeinschaft bei fortschreitender Vergemeinschaftung und Harmonisierung der Wirtschaft- und Gesellschaftsordnung Deutschlands sowie der spürbaren Tendenz zur Unitarisierung und Zentralisierung des föderativen Beziehungsgeflechts des deutschen Bundesstaates, d.h. des starken politischen und administrativen Übergewicht des Bundes im Prozeß zur deutschen Einheit, lassen sich je nach Politikbereich weiterhin erhebliche Unterschiede im Grad der relativen Autonomie der 16 Länder erkennen<sup>154</sup>. Ein verhältnismäßig geringer Handlungsspielraum der Länder herrscht in Policy-Bereichen vor, für die Zentral- und Gliedstaaten gemeinsam zuständig sind oder in denen das Entscheidungs- und/oder Verwaltungshandeln des Bundes von der Zustimmung der Länder (im Bundesrat) abhängt (Scharpf 1987a: 448).

Wie sehen die institutionellen, bzw. - im Sinne von F. Scharpfs Definition - „formal-politischen“, d.h. rechtlichen Rahmenbedingungen des föderativen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungssystems für umweltschutzpolitisches Tun und Lassen der 16 Länder aus? Haben die 16 Länder in diesem Politikfeld eher einen großen oder kleinen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum?

Auf die Frage, in welchen Policy-Feldern die 16 Länder Kompetenzeinbußen infolge der europäischen Integration erlitten haben, wird auf folgendes Ergebnis<sup>155</sup> hingewiesen:

Für die Bereiche „Wirtschaft“, „Bildung und Wissenschaft“, „Kultur“ und „Umweltschutz“ werden erhebliche Unterschiede in den politischen Gestaltungsspielräumen der Gliedstaaten festgestellt. Für die Wirtschaftspolitik werden eindeutig identifizierbare Verluste an Entscheidungskompetenzen genannt. Für die in der föderalistischen Staatsstruktur der Bundesrepublik originär der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder zugeordnete Bildungs- und Kulturpolitik werden eher marginale EG-Normsetzungskompetenzen festgestellt. Für den Umweltschutz - neben dem Policy-Bereich „Wirtschaft“ das zweite „Einfallstor“ (Kilper/Lhotta 1996: 214) für

---

154. Vgl. Schmidt 1980: 27.

155. Diese Ergebnisse über die unterschiedliche Länderautonomie in der Gesetzgebung geht auf eine Untersuchung der Kommission „Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland - auch in einem Vereinten Europa“ des Landtags von Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 1990 zurück (LT-Kommission NRW I 1990: 139ff.; zit. nach Kilper/Lhotta 1996: 214).

Staatstätigkeiten auf Gemeinschaftsebene - werden für die Regelungsbereiche „Immissionschutz“, „Wasserrecht“ und „Abfall“ immer noch erhebliche Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten für eigenständiges Tun und Lassen auf Länderebene nachgewiesen. Kommt es infolge der zunehmenden Ausschöpfung der den 16 deutschen Gliedstaaten verbliebenen landeseigenen politischen Handlungsspielräumen und -möglichkeiten durch die Länderregierungen, mit dem Ziel, eigenständige materielle Umweltschutzpolitiken zu gestalten und durchzusetzen, zu einer zunehmend „umweltpolitischen Akzentsetzung auf Länderebene“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1992: 211), ja zu einer „föderalen Renaissance“<sup>156</sup> in der Umweltpolitik“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1993: 108)?

In der vorliegenden Dissertation über „Umweltschutzpolitik in den 16 Bundesländern im Vergleich“ stellen die Landesverbände der bundesdeutschen politischen Parteien und ihre von ihnen gestellten und kontrollierten Regierungen in den 16 Ländern im Zeitraum 1990-1996 den Untersuchungsgegenstand der Arbeit dar.

Neben der - bereits erfolgten - Analyse der umweltschutzpolitischen Aussagen der Parteien in ihren Wahlprogrammen wird die Staatstätigkeit der Länderregierungen im Umweltschutz anhand der Umweltschutzausgaben und der Umweltschutzgesetzgebung beschrieben und gemessen.

Deshalb wird im folgenden Kapitel über die umweltschutzpolitischen Kompetenzen und Handlungsspielräume der Länderregierungen der Schwerpunkt auf das eigenständige Landesumweltrecht<sup>157</sup> gelegt, um die autonomen umweltpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder<sup>158</sup> im Rahmen der gegebenen politischen und administrativen Entscheidungsstrukturen dieses „exekutivlastigen unitarischen Bundesstaates mit hochgradiger Politikverflechtung“ (Schmidt 2000c: 5) herauszuarbeiten.

---

156. Zum Begriff „Renaissance des Föderalismus“ auch Kilper/Lhotta 1996: 145f.

157. Zum Begriff „Landesumweltrecht“ ist folgendes zu sagen: Der Bund hat von seinen ihm durch das Grundgesetz verliehenen Kompetenzen zum Gesetzeserlaß weitgehend Gebrauch gemacht; es gibt deshalb Landesrecht im Umweltrecht nur in geringem Maße. Dabei sind drei Varianten von Parlagengesetzen zu unterscheiden: Landesgesetze im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, Landesgesetze als rahmenfüllende Gesetze und Landesgesetze ohne Bezug zum Bundesrecht, weil dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz fehlt (vgl. Peine 1992: 266).

158. Umweltschutzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist vor allem regulative, d.h. eine auf Ge- und Verbote setzende, ordnungsrechtliche Staatstätigkeit, die auf Gesetzen sowie einer Vielzahl sog. untergesetzlicher Normkonkretisierungen fußt.

Die 16 Länder spielen in der bundesdeutschen Umweltpolitik eine einflußreiche Rolle, denn gemäß ihrer im Grundgesetz verankerten Stellung wirken sie einerseits an der Politikformulierung und Politikgestaltung des Bundes im staatlichen Umweltschutz mit. Andererseits obliegt ihnen der Vollzug der Umweltgesetzgebung. Der den Ländern verbliebene, autonome umweltpolitische Handlungsspielraum ist dagegen nicht leicht zu bestimmen<sup>159</sup>.

Die dezentralen politisch-administrativen Entscheidungsstrukturen dieses föderalen Verfassungssystems der Bundesrepublik prägen und beeinflussen die umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse in Bund und Ländern. Die verfassungsrechtlich verankerten Kompetenzen umweltschutzpolitischer Gesetzgebung und umweltschutzpolitischer Gesetzesvollzugs sind in einem hochkomplexen Entscheidungssystem zwischen dem Bund und den 16 Ländern aufgeteilt.

Bei der Frage nach den rechtlichen Handlungszuständigkeiten und politischen Handlungsspielräumen, die den Bundesländern bei der umweltschutzpolitischen Normsetzung verblieben sind, ist es angesichts der eindeutigen gesetzgeberischen Dominanz des bundespolitischen Entscheidungsakteurs offensichtlich, daß es sich hierbei um geringfügige Gestaltungsspielräume handelt. Die den bundesdeutschen Föderalismus bis Mitte der 1970er Jahre prägende „Unitarisierung hat (...) das untersuchte Politikfeld voll erfaßt“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 146). Die rechtlichen Handlungszuständigkeiten, d.h. die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes bestimmen seither den umweltschutzpolitischen Handlungsspielraum der Länderregierungen.

Durch die 1972 erfolgte Änderung des Grundgesetzes wurden die Normsetzungskompetenzen für Luftreinhaltung, Abfallentsorgung und Lärmschutz in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes<sup>160</sup> (Art. 72 i.V.m. 74, Nr. 24 GG) (siehe Tab. 4-2) überführt. Den landespolitischen Entscheidungsakteuren verblieb bezüglich des Erlasses von Landesgesetzen in

159. Bei der Beantwortung der Fragestellung, über welchen umweltschutzpolitischen Gestaltungsspielraum die 16 Länder verfügen, ist eine „Differenzierung nach den verschiedenen Dimensionen landeseigener Umweltpolitik vonnöten“ (Müller-Brandeck-Bocquet/Schischke 1992, in: Dreyhaupt [Hg.], S. 208). Im allgemeinen werden in der Fachliteratur unter „Umweltschutzpolitik der Länder“ alle einschlägigen Beschlüsse, Programme und Maßnahmen von Landesregierungen und -parlamenten subsumiert, die im Idealfall zu einem eigenständigen umweltschutzpolitischen Landesprofil führen können. Die Übergewichtung der autonomen, selbstbestimmten Dimension landeseigener Umweltschutzpolitik entspräche „einem überholten Föderalismusverständnis“, der die Selbstbestimmungsrechte der Länder betont. Unter dem Begriff „Umweltschutzpolitik der Länder“ werden nicht nur deren „quasi Monopol-Zuständigkeit für den Vollzug“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996), bzw. diejenigen staatlichen Tätigkeiten der Länder zusammengefaßt, die auf Beeinflussung und Mitbestimmung der Bundesumweltpolitik (über Bundesrat) zielen. Im Rahmen der in der Bundesrepublik besonders stark ausgeprägten Politikverflechtungsstrukturen des unitarischen Bundesstaates besteht der größte Teil des umweltschutzpolitischen Tun und Lassens der Länder aus dem Engagement in den institutionalisierten Entscheidungsstrukturen umweltpolitischer Koordination und Kooperation zwischen Bund und Ländern (vgl. v. a. Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 146ff.).



diesen zentralen Umweltschutzbereichen nur ein enger Gestaltungsspielraum. In den beiden ebenfalls klassischen Umweltpolitik-Policies „Gewässerschutz“ und „Naturschutz und Landschaftspflege“ verfügt der zentralstaatliche Akteur zwar nur über die sog. Rahmenkompetenz (Art. 75, Nr. 3 und 4 GG) (siehe Tab. 4-2), doch nimmt er diese Zuständigkeit „extensiv“ (Steinberg/Müller 1989: 280) wahr. Demgegenüber müssen den gliedstaatlichen Akteuren „substantielle“ (Kloepfer 1998<sup>2</sup>: 148) Regelungsmöglichkeiten bei der Gestaltung von Landesgesetzen in den gewässer- und naturschutzrechtlichen Bereichen garantiert bleiben<sup>161</sup>. In der konkurrierenden Gesetzgebung hat der zentralstaatliche Entscheidungsakteur mit dem Trend zur Unitarisierung der Normsetzungskompetenz nahezu alle Felder der Umweltschutzpolitik umfangreich geregelt, so daß selbst eine rechtlich mögliche „Lückengesetzgebung“ für die Länderakteure kaum bleibt. Für die Rahmengesetzgebung ist eine ähnliche Rechtsentwicklung erkennbar, auch wenn die Länderregierungen stärker die Möglichkeit innehaben, regional bedingte politische Prioritäten in begrenztem Handlungsrahmen zu variieren. Nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes ist für die wichtigsten umweltschutzrechtlichen Regelungsbereiche folgendes Schema aufzustellen<sup>162</sup>.

---

160. Die grundgesetzlich verankerte Norm Art. 74, Nr.24 GG bestimmt, daß der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Möglichkeit hat, die Bereiche „Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“ zu regeln und damit den Ländern den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum zu entziehen.

161. „Die Rahmenkompetenz des Bundes läßt die Gesetzgebungskompetenz der Länder in modifizierter Form fortbestehen, da der zu regelnde Bereich vom Bundesgesetzgeber nicht in allen Einzelheiten geordnet werden darf. Den Ländern müssen vielmehr Regelungsmöglichkeiten von substantiellem Gewicht verbleiben. Das Rahmengesetz des Bundes muß der landesrechtlichen Ergänzung fähig und bedürftig sein und darf erst mit dieser zusammen eine geschlossene und vollziehbare Regelung bilden. Die Rahmenkompetenz wird vom Bund jedoch vielfach relativ weit gehandelt (so etwa im Abwasserabgabengesetz) und schließt das Recht zu punktuellen Vollregelungen ein“ (Kloepfer 1998<sup>2</sup>: 148).

162. Vgl. auch Hücke 1986: 34ff.

**Tabelle 4-2: Grundgesetzlich verankerte umweltschutzrechtliche  
Regelungsbereiche des Bundes und der Länder**

| <b>Zuständigkeitsbereich</b>                                      | <b>Umweltschutzbereich</b>  |
|---|---|
| <b>Konkurrierende Gesetzgebung<br/>(Art. 72 i.V.m. Art.74 GG)</b> | Zivilrechtliches Nachbarrecht und Umweltstrafrecht (Nr. 1)                            |
|   | Wirtschaftskontrolle, einschließlich u.a. Energierecht, z.T. auch Stoffrecht (Nr. 11) |
|   | Strahlenschutz (Nr. 11a)  |
|   | Arbeitsschutz (Nr. 12)  |
|   | Ernährungssicherung, Hochseefischerei, Küstenschutz (Nr. 17)                          |
|   | Bodenrecht (Nr. 18)   |
|   | Gesundheitsrecht, Verkehr mit besonders gefährlichen Stoffen (Nr. 19)                 |
|   | Lebens- und Futtermittelrecht, Tierschutz (Nr. 20)                                    |
|   | Schiffs-, Straßen- und Schienenverkehr (Nr. 21-23)                                    |
|   | <b>Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung (Nr. 24)</b>                    |
| Gentechnik (Nr. 26)   |   |
| <b>Rahmengesetzgebung<br/>(Art. 75 GG)</b>                        | <b>Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege (Nr. 3)</b>                              |
|   | <b>Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt (Nr. 4)</b>                           |
| <b>Alleinige Ländergesetzgebung</b>                               | (Subsidiäres) Ordnungsrecht   |
|   | Landesplanung   |
|   | Fischereirecht  |

Quelle: Kloepfer 1998<sup>2</sup>: 148ff.

Trotz dieses Trends zur Unitarisierung der Normsetzungszuständigkeit durch den Bund ist jedoch der zentralstaatliche Entscheidungsakteur aufgrund der - in Tabelle 4-2 schematisch dargestellten - Gesetzgebungsregelungen im Grundgesetz auf eine enge Koordination und

Kooperation mit den 16 Ländern bei der Um- und Durchsetzung umweltschutzrechtlicher Regulierungen angewiesen, weil kein umweltschutzrelevanter Bereich unter die Kategorie der sog. ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes (Art. 71 i.V.m. Art. 73 GG) fällt. Da nämlich vor allem die Bereiche „Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“ u.a. Gegenstände der sog. konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (Art. 72 i.V.m. Art. 74 GG) darstellen, hat der Zentralstaat zwar die Gesetzgebungszuständigkeit inne, die Gliedstaaten hingegen verfügen über die Vollzugskompetenzen in diesen Bereichen. Die 16 Länder nehmen in diesen Bereichen konkurrierender Gesetzgebung bei der Gestaltung der gesetzlichen wie der untergesetzlichen Bestimmungen (Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften) politischen Einfluß auf die zentralstaatlichen gesetzgeberischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse über den Bundesrat, da diese erwähnten Typen an gesetzlichen Vorschriften stets der Zustimmung der Länderkammer<sup>163</sup> bedürfen.

In den Bereichen des Naturschutzes und der Landschaftspflege u.a. als Gegenstände der Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG) müssen die 16 Länder durch Landesgesetze sowie durch untergesetzliche Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften die Rahmengesetze des Bundes ergänzen, inhaltlich-substantiell ausfüllen und vollziehen.

Streng genommen ist Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der grundgesetzlich vorgenommenen Aufteilung<sup>164</sup> der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen innerhalb des Entscheidungssystems des bundesstaatlichen Beziehungsgeflechts zwischen Zentral- und Gliedstaaten Bund-Länder-Politik. Autonome Umweltschutzbereiche, in denen die Länder eigenständige Normsetzungskompetenzen innehaben, existieren im „Umweltföderalismus“ (Zimmermann/Kahlenborn 1994) der Bundesrepublik nicht.

Die „föderative Politikverflechtung in der Umweltpolitik“ (Posse 1986) erzeugte daher eine sehr enge „interföderale Kooperation“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 159ff.) zwischen den politischen und administrativen Entscheidungsträgern von Bund und Ländern, und zwar insbesondere über zwei institutionelle Konfliktregulierungsmechanismen: einerseits über den Bundesrat als Vertretungsorgan der Länderexekutiven auf Bundesebene, andererseits über

---

163. Diese beiden untergesetzlichen Normsetzungsinstrumente unterscheiden sich fundamental in ihrer Rechtsqualität: Rechtsverordnungen sind unmittelbar geltendes Recht, während Verwaltungsvorschriften nur eine interne, die Verwaltungsbehörden bindende Wirkung entfalten. Beide untergesetzlichen Normsetzungsinstrumente bedürfen nach Art. 80 Abs. 2 GG, Art. 84 Abs. 2 GG sowie Art. 85, Abs. 2 GG der Zustimmung der Länderkammer.

164. Wilhelm sieht diese Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern eher als „problematisch“ an, denn „in der Umweltpolitik (...) (sei) eine Lähmung der Staatsgewalt zu beobachten“ (Wilhelm 1994: 99).

zahlreiche, „mehr oder minder institutionalisierter Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern (sog. Kooperation auf der dritten Ebene) und zwischen Bund und Ländern (sog. Kooperation auf der vierten Ebene)“ (Müller-Brandeck-Bocquet/Schischke 1992: 209).

In der bundesdeutschen Umweltschutzpolitik wie in anderen „unitarisierten“ Policy-Feldern wurde die weitgehende Konzentration der Gesetzgebungskompetenzen beim Bund durch eine bedeutende Ausweitung der Zustimmungspflichtigkeit der zentralstaatlichen Gesetzgebung durch die 16 Länder im Bundesrat zum Teil kompensiert. Beim staatlichen Umweltschutz Deutschlands erfolgt die inhaltlich-konkrete Ausgestaltung der regulativen, der ordnungsrechtlichen Vorschriften, wie Ge- und Verbote und Auflagen, meist nicht im Bundesgesetzestext selbst (z.Bsp. BImSchG 1974, AbfG 1972 u.a.). Da in der regulativen Umweltschutzpolitik als äußerst technischer Materie sich die Bundesgesetzgebung sehr oft auf allgemeine Zielkodifizierungen, d.h. auf sog. unbestimmte Rechtsbegriffe beschränken muß, konzentrieren sich diese Bundesleitgesetze unter häufiger Verwendung eben dieser unbestimmten Rechtsbegriffe auf die Definition allgemeiner Qualitätsstandards. Die präzisere Zielfestlegung des Umweltschutzrechts wird durch die - bereits erwähnten - Rechtsverordnungen (z.B. die Verpackungsverordnung 1991) und Verwaltungsvorschriften (z. B. die Technische Anleitung Luft 1974) ausgeführt. Da beide untergesetzlichen Normsetzungsinstrumente der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, hat die verfassungsrechtliche und politische Bedeutung des Bundesrates als „institutioneller Mitregent“ (Manfred G. Schmidt) bei der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung umweltschutzpolitischer Zielsetzungen, z. B. bei der rechtlichen Fixierung allgemein verbindlicher Emissionsstandards (Grenz-, Richtwerte) stark zugenommen. In diesem Bundesorgan bringen die Vertreter der Regierungen der 16 Länder ihre Verwaltungs- und Vollzugserfahrungen<sup>165</sup> in den umweltschutzpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß des Bundes ein. Die Länder streben die Optimierung der ökologischen Effekti-

---

165. Regulative Umweltschutzpolitik ist in hohem Maße vollzugsabhängig, denn erst die hoheitsrechtliche Durchsetzung der allgemeinverbindlichen Ge-, Verbote und Umweltauflagen durch die Landesumweltministerien sowie die administrativen Vollzugs- und Überwachungsbehörden können Umweltentlastungseffekte bewirken. Von wenigen Ausnahmen abgesehen (z.B. Atomrecht), führen die 16 Länder die Bundesumweltschutzgesetze als eigene Angelegenheiten (Art. 84 GG) aus. Der Schwerpunkt umweltschutzpolitischer Verwaltungshandelns der Umweltministerien und Umweltbehörden der 16 Länder besteht in den vollziehenden Tätigkeiten „Vorsorge“, „Sanierung“, „Überwachung“ und „Sanktionierung“, die für einen effektiven Umweltschutz in den Ländern einen sehr hohen politisch-administrativen Stellenwert genießen (siehe Tabelle „Aufgabenstruktur der Umweltministerien in den 16 Ländern“ im Anhang). In ihrem herausragenden umweltpolitischen Lehrbuch schreiben Hartkopf/Bohne dazu: „Der praktische Erfolg der Umweltpolitik des Bundes hängt (...) entscheidend von der guten Zusammenarbeit des Bundes mit den Bundesländern und von dem Durchsetzungsvermögen der Länderverwaltungen gegenüber den Verursachern von Umweltbelastungen ab“ (Hartkopf/Bohne 1983: 134).

vität (Zielerreichungsgrad) und der ökonomischen Effizienz (Mittleinsatz) der gesetzlichen wie untergesetzlichen Normsetzungsinstrumente des Bundes an, wobei ökonomische Effizienz sowohl auf die Minimierung der wirtschaftlichen und administrativen Kosten Erreichung eines bestimmten Umweltzieles, d.h. bei gleichzeitiger Optimierung der ökologischen Effektivität abzielt. Der Bundesrat ist auch im bundesdeutschen Umweltschutz ein auf Mitbestimmung an der zentralstaatlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung beschränktes Bundesorgan, denn das herrschende Mehrheitsprinzip versagt dem einzelnen Bundesland ein Vetorecht. Die dem unitarisch-kooperativen Bundesstaat anverwandte Ausdifferenzierung zahlreicher, mehr oder minder formalisierter und institutionalisierter Entscheidungsstrukturen der Abstimmung und Zusammenarbeit unter den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern hat auch in der bundesdeutschen Umweltpolitik ein dichtes, vielschichtiges und „politikverflochtenes“ Netzwerk und Verbundsystem, die charakteristischen Konfliktregelungsmechanismen des „Parteienwettwerbs im Bundesstaat“ (Lehmbruch 1976, 2000<sup>3</sup>) erzeugt. Obwohl dieser Bereich der „interföderalen Kooperation“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 159ff.) der dritten und vierten Ebene<sup>166</sup> bislang „von der Politikwissenschaft nur mit mäßigem Interesse begleitet“ (Klatt 1987: 187) wurde, sind diese interföderalen Konfliktaustragungs- und Konsensbildungsstrukturen für die umweltschutzpolitische Willensbildung und Entscheidungsfindung im bundesdeutschen Föderalstaat von herausragender Bedeutung. Denn es steht fest, daß die Beratungs-, Abstimmungs- und Koordinationsgremien dieses interföderalen, Bund und Länder umfassenden Politikverflechtungssystem, in denen nahezu alle Fragen der umweltschutzpolitischen Gesetzgebung, der Regierungspraxis und des Verwaltungshandelns erörtert werden, „die eigentliche Stätte innerföderaler Auseinandersetzungen oder länderübergreifender Gemeinsamkeiten“ (Koschnick 1989: 84) im bundesdeutschen Umweltschutz sind. So gereichen diese interföderalen Kooperations- und Verbundstrukturen den 16 Ländern zum Vorteil, „den Bedarf an länderübergreifender Kommunikation und Koordination zu gewährleisten und die Länder an nahezu allen Regierungsvorhaben des Bundes zu beteiligen; der Bund erhält im Gegenzug einen beachtlichen Einfluß auf die Landespolitiken“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 159).

---

166. Ossenbühl bezeichnet diese interföderalen Verbundstrukturen als „Bühne für höchst unterschiedliche und farbenprächtige Darbietungen der Kommunikation, Kooperation und Gemeinschaftsaktionen der Länder (...). Hier wird Länderpolitik abgesprochen, abgestimmt, formuliert, präjudiziert und auch realisiert“ (Ossenbühl 1989: 1234).

Da es sich bei der Umweltschutzpolitik um eine sehr technische und vollzugsabhängige Politikmaterie handelt, ist das interföderale Abstimmungs- und Kooperationsnetzwerk äußerst engge- und verflochten: Als wichtigstes Gremium der Koordination und Kooperation innerhalb der Politikverflechtungsstrukturen des föderalen Umweltschutzes ist die seit 1973 zweimal jährlich tagende sog. Umweltministerkonferenz (UMK)<sup>167</sup> zu nennen, die sich in ihren Beschlüßvoten „weitestgehend“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1993: 107) an die umweltschutzpolitischen Vorgaben hält, welche die vorgeschalteten sog. Konferenzen der Amtschefs (ACK)<sup>168</sup>, d.h. der Verwaltungschefs der Länderumweltministerien, erarbeitet haben. Die ACK stützen sich wiederum auf die Facharbeiten der umweltschutzpolitischen Länder- und Bund-Länderarbeitskreise<sup>169</sup>, die mit Experten aus den verschiedenen Bundes- und Landesbehörden besetzt sind und das Fundament dieses interföderalen Kooperations- und Verbundsystems in der Umweltschutzpolitik bilden. Diesen ständigen Kooperationsgremien, „de facto reine Beamten-gremien“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 161) wird eine „starke Einflußnahme auf den Koope-

- 
167. Der Umweltministerkonferenz (UMK) gehören die Minister und Vertreter der Umweltministerien des Bundes und der Länder, der Präsident des Umweltbundesamtes, Vertreter des Bundesratsausschusses für Innere Angelegenheiten sowie der umweltpolitischen Länder- und Bund-Länderarbeitskreise an. Die UMK befaßt sich mit der Planung, der Bundes- und Landesgesetzgebung, dem Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie mit dem Verwaltungsvollzug und faßt Beschlüsse, die sich an externe Entscheidungsakteure oder an ihre Mitglieder richten. Wegen fehlender Sanktionsmöglichkeiten gegenüber diesen externen Akteuren besteht ihre wesentliche umweltpolitische Rolle darin, die versammelten Wissens- und Informationspotentiale zu nutzen und eine Harmonisierung der Problemsicht und der Problemlösungsansätze zu entwickeln. Der faktische umweltpolitische Einfluß der UMK ist insofern als gering einzustufen, als dieses interföderale Verbundgremium nicht die Umweltschutzthemen aufgreift, die im politisch-parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß von Bund und Ländern beraten werden und überdies selten substantielle Konkretisierungen der umweltrechtlichen Normsetzungen vorschlägt (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1993: 106ff./1996: 159ff., Schischke 1993: 14). Nach der Studie von Posse (1986), die bislang einzige zu diesem Thema, ist die UMK von eher geringer Bedeutung für die deutsche Umweltpolitik.
168. Die Konferenzen der Amtschefs (ACK) traten 1986 mit der Bildung des Bundesumweltministeriums an die Stelle der STALA (Ständiger Abteilungsleiterausschuß Bund/Länder). In diesen Bund-Länder-Verbundgremien werden von Vertretern der Umweltministerien von Bund und Ländern sowie der Länder- und Bund-Länderarbeitskreise Informationen über allgemeine und grundsätzliche Fragen der Umweltschutzpolitik ausgetauscht und umweltschutzpolitische Maßnahmen abgestimmt.
169. Zu nennen sind hier die sechs ständigen Länderarbeitsgemeinschaften bzw. die ständigen Arbeitsgemeinschaften von Bund und Ländern: LAWA = Länderarbeitsgemeinschaft Wasser; LAI = Länderarbeitsgemeinschaft Immissionsschutz; LANA = Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege, Erholung; LAGA = Länderarbeitsgemeinschaft Abfall; LAA = Länderarbeitsgemeinschaft Atomenergie; BLAU = Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Umweltchemikalien. Hier koordinieren Vertreter der jeweiligen obersten Landesbehörden bereiten Gesetze und untergesetzliche Bestimmungen (Musterverordnungen u.a.) vor und koordinieren den Verwaltungsvollzug (Begriffsauslegungen, Programmerstellungen u.a.) (vgl. Posse 1986: 177ff., Schischke 1993: 15).

rationsoutput“ (Müller-Brandeck-Bocquet/Schischke 1992: 210), d.h. also auf die Inhalte und unmittelbaren Ergebnisse der umweltschutzpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse zwischen Bund und Ländern, bzw. zwischen den Ländern, nachgewiesen.

Trotz ihrer - in Gestalt von Bundesrat und interföderalen Abstimmungs- und Kooperationsgremien - verbliebenen umweltschutzpolitischen Gestaltungsspielräume, haben es die Länder bis Ende der 1980er Jahre abgelehnt, „einen ihren Möglichkeiten entsprechenden eigenen innovativen gesetzgeberischen Beitrag zur Bewältigung der Umweltproblematik zu leisten“<sup>170</sup>. Den Ländern wird hinsichtlich der Tatsache, „all jene Möglichkeiten, die ihnen eine Schutzverstärkung über das von der Bundesgesetzgebung eingeforderte Maß hinaus erlauben, ungenutzt gelassen“ zu haben, als „anfängliche umweltpolitische Zurückhaltung“ ausgelegt, die „vorrangig mit wettbewerbspolitischen Überlegungen“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 146/147) zu deuten ist. Mit anderen Worten: aus Furcht vor möglichen regionalpolitischen Unterbietungsstrategien einzelner Bundesländer im Landesumweltschutz, entschlossen sich die Länderregierungschefs, auf eine möglichst umfassende und dichte Bundesgesetzgebung sowohl in der Luftreinhalte- als auch in der Gewässerschutzpolitik zu drängen.

Wie bereits in der Einleitung der vergleichend-empirischen Länderumweltpolitikanalyse erwähnt, lassen sich etwa seit Ende der 1980er Jahre, bzw. seit Beginn der 1990er Jahre in Form einer Fülle umweltschutzpolitischer Entscheidungen und Gesetzesvorhaben auf föderaler Ebene beobachtbare Anzeichen dafür finden, daß sich die 16 Länder in zunehmenden Maße des ihnen verfassungsrechtlich garantierten und im unitarisch-kooperativen Bundesstaat mit seinen ausgeprägten interföderalen Verbund- und Politikverflechtungsstrukturen verbliebenen umweltschutzpolitischen Gestaltungsspielraum bewußt werden. Insbesondere auf naturschutz- und landschaftspflegerechtlichem sowie gewässer- und abwasserrechtlichem Gebiet ist insofern eine „föderale Renaissance in der Umweltpolitik“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 148 u. 152) zu erkennen, als die Länderregierungen ihren eigenen umweltschutzpolitischen Handlungsspielraum auszuschöpfen suchen und darüber hinaus weiterreichende landeseigene Gestaltungsmöglichkeiten „zu umweltpolitischer Innovation im Detail“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 146) einklagen.

---

170. So sind z.B. weder die in § 47 BImSchG festgehaltene Befugnis zur Aufstellung von (umweltschutzverstärkenden) Luftreinhalteplänen noch die auf § 36 WHG basierende Kompetenz zur Ausarbeitung von Bewirtschaftungsplänen der landeseigenen Wasserressourcen von den Ländern ausgeschöpft worden; vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 147.

In den letzten Jahren sind zahlreiche umweltschutzpolitische Regelungsvorstöße in den Ländern zu beobachten, die nicht nur von vollzugsunterstützender, sondern insbesondere auch von gesetzgeberischer Rechtsqualität sind. Bei genauer Betrachtung dieser einzelnen normsetzenden Vorstöße ist zu erkennen, „daß ihre Wirkungen vorrangig im Trendsetting, im Vorbildcharakter liegen“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 149). Nicht nur der rasche und innovative Verwaltungsvollzug der sog. Technischen Anleitung Luft (als ein untergesetzliches Normsetzungsinstrument der Großfeuerungsanlagenverordnung des Bundesgesetzgebers von 1983) auf Länderebene durch Nordrhein-Westfalen<sup>171</sup> und Baden-Württemberg<sup>172</sup> sind hier zu nennen. Weitere meßbare Beispiele umweltschutzpolitischer Innovationen auf der Ebene der Landesgesetzgebung lassen sich in Gestalt des Landeswassergesetzes von Schleswig-Holstein<sup>173</sup> sowie der Landesabfallgesetze von Hessen<sup>174</sup> und Baden-Württemberg<sup>175</sup> anführen. Überdies gestatten auch die weitreichenden Regelungskompetenzen der 16 Länder für Infrastruktur- und regionaler Wirtschaftsförderungspolitik normsetzende Weichenstellungen im Landesumweltschutz, da auch auf gliedstaatlicher Entscheidungsebene Umweltschutzpolitik eine Querschnittspolitik ist.

Der Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften - als untergesetzliche, die Umweltschutznormen des Bundesgesetzgebers substantiell konkretisierende Instrumente, zu denen die Länderexekutiven in Bundesgesetzen ermächtigt werden - eröffnet den gliedstaatlichen Entscheidungsakteuren zusätzliche umweltschutzrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, selbst in Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 GG i.V.m. Art. 74 GG).

Diese umweltschutzpolitische und -rechtliche „Akzentsetzung auf Länderebene“ ist nicht nur auf den zunehmenden ökologischen Problem- und Handlungsdruck<sup>176</sup>, vor allem in den fünf ostdeutschen Ländern nach dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenbruch des SED-Regimes, sowie auf das gewachsene Umwelt- und Gesundheitsbewußtsein<sup>177</sup> weiter

171. Vgl. Matthiesen 1988: 277ff.

172. Vgl. Miller 1988: 305ff.

173. Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein i.d.F. der Bek. vom 7.2.1992, in: GVOBl. S. 81, ber.GVOBl. 1993, S. 383, zuletzt geändert durch Ges. v. 16.1.1996, GVOBl., S. 176.

174. Baden-Württembergisches Landesabfallabgabengesetz vom 11.3.1991, in: GBl., S.133, geändert durch Ges. v. 12.2.1996, GBl., S. 116; am 5.5.1997 wieder aufgehoben, GBl., S.177.

175. Hessisches Sonderabfallabgabengesetz i.d.F. der Bek. vom 18.11.1993, in: GVBl. I, S. 612, zuletzt geändert durch Ges. v. 20.12.1994, GVBl. I, S. 764.

176. Vgl. auch Petschow/Meyerhoff/Thomasberger (Hg.)1990, Töpfer 1991, Mez/Jänicke/Pöschk (Hg.) 1991, Sprenger/Hartmann/Wackerbauer/Adler (Hg.) 1991, OECD-Bericht zur Umweltsituation und Umweltpolitik in Deutschland 1993, Petschow 1993: 137ff.



Teile der Bevölkerung zurückzuführen. Die „Rückbesinnung auf die föderalen Vorzüge“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 148) ist auch Ausdruck eines „spürbaren Unbehagens am Zustand des deutschen Föderalismus“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 148). Das spürbare Unbehagen insbesondere der 16 Gliedstaaten am verfassungsrechtlichen und institutionellen Zustands dieses „exekutivlastigen unitarischen Bundesstaates mit hochgradiger Politikverflechtung“, die Kritik am allmählichen „Bedeutungsverlust der Länder“, ergibt sich aus der zunehmenden Einschränkung der politischen Selbständigkeit der Länder, aus der Begrenzung der Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Regierungen durch die Tendenz der „politischen Unitarisierung und Zentralisierung“, d.h. eines wachsenden politischen Übergewichts des Bundes sowie eines steigenden Grades an „Politikverflechtung“ des kooperativen Föderalismus“ (Schmidt 2000c: 5).

Aber auch die Grenzen des regulativen Umweltschutzes und seine starke Vollzugsabhängigkeit mit spezifischen Defiziten<sup>178</sup> einerseits sowie der Verlust der Länderakteure an Handlungskompetenzen im Zuge der fortschreitenden Vergemeinschaftung andererseits sind Ursachen für das „Unbehagen“ am sog. Umweltföderalismus (Zimmermann/Kahlenborn 1994): „Von diesen „atmosphärischen“ Veränderungen ermutigt und durch den allenthalben spürbaren ökologischen Problemdruck herausgefordert, versuchen die Bundesländer zunehmend, auch umweltpolitisch den - zugegebenermaßen geringen - verbliebenen eigenen Handlungsspielraum besser auszuschöpfen“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1993: 109)<sup>179</sup>.

Der ökologische Problem- und Handlungsdruck sowie die gesetzgeberische Passivität des bundespolitischen Entscheidungsakteurs im Umweltschutz seit etwa Beginn der 1990er Jahre haben die 16 Länder veranlaßt, auch im stark bundesdominierten Normsetzungsbereich regulierend aktiv zu werden, so z. B. in Form der Landesabfallgesetze zur Einführung von Abga-

---

177. Vgl. Hücke 1990: 392ff./1991: 28ff.

178. Eine ausgezeichnete politikwissenschaftliche Untersuchung über Vollzugsdefizite im Umweltschutz stellt die Habilitationsschrift „Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik“ von Müller-Brandeck-Bocquet (1996) dar.

179. Vgl. auch Hesse/Renzsch 1991: 36f.

ben auf Sondermüll in Baden-Württemberg<sup>180</sup>, Hessen<sup>181</sup> und Niedersachsen<sup>182</sup> einerseits sowie in der Einführung einer Grundwasserabgabe in Gestalt innovativer Landeswassergesetze in Berlin<sup>183</sup>, Baden-Württemberg<sup>184</sup>, Hessen<sup>185</sup> und Schleswig-Holstein<sup>186</sup> andererseits.

Aber nicht nur diese verstärkten landesgesetzgeberischen Aktivitäten kennzeichnen die föderale Renaissance in der Umweltpolitik. Gerade aufgrund des weitgehenden Stillstands der Bundesumweltschutzpolitik ist auch eine „umweltpolitische Neubesinnung des Bundesrats“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 152) zu beobachten, die sich in zahlreichen umweltpolitischen Bundesratsinitiativen<sup>187</sup> niederschlägt.

Die begrenzte Reichweite des regulativen Umweltschutzes auf Bundesebene stellt eine weitere Ursache für die „Rückbesinnung auf die föderalen Vorzüge“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 148) dar. Der regulative Umweltschutz staatlicher Akteure in Form ordnungsrechtlicher Instrumente ist Teil der „Frage, wie politische Ziele im Staat und durch den Staat verwirklicht werden. Umweltpolitische Steuerung kann mit allgemeinen Regeln - Instrumenten<sup>188</sup> - aber

---

180. Baden-Württembergisches Landesabfallabgabengesetz vom 11.3.1991, in: GBl., S.133, geänd. durch Ges. v. 12.2.1996, GBl., S. 116; am 5.5.1997 wieder aufgehoben, GBl., S.177.

181. Hessisches Sonderabfallabgabengesetz i.d.F. der Bek. vom 18.11.1993, in: GVBl. I, S. 612, zuletzt geänd. durch Ges. v. 20.12.1994, GVBl. I, S. 764.

182. Niedersächsisches Abfallabgabengesetz vom 17.12.1991, in: GVBl., S.373, zuletzt geänd. durch Ges. v. 2.5.1996, GVBl., S. 218; am 17.12.1997 wieder aufgehoben, GVBl., S.539.

183. Berliner Wassergesetz i.d.F. der Bek. vom 3.3.1989, in: GVBl., S.605, zuletzt geänd. durch Ges. v. 26.10.1995, GVBl., S.695;

184. Wassergesetz für Baden-Württemberg i.d.F. der Bek. vom 1.7.1988, in: GBl., S.269, zuletzt geänd. durch Ges.v. 26.10.1995, GVBl., S. 695.

185. Hessisches Wassergesetz i.d.F. der Bek. vom 22.1.1990, in: GVBl. I, S.114, zuletzt geänd. durch Ges. v. 27.3.1996, GVBl. I, S.110.

186. Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein i.d.F. der Bek. vom 7.2.1992, in: GVOBl., S.81, ber. GVOBl.1993, S. 383, zuletzt geänd. durch Ges.v.16.1.1996, GVOBl., S. 176.

187. Dabei handelt es sich um: a) Vorstöße einzelner Länder oder Ländergruppen zur inhaltlichen Verbesserung der Bundesumweltgesetzgebung mittels der Initiierung bundesweiter Umweltschutzmaßnahmen durch einzelne Länder, z.B. der Antrag Bayerns auf den bundesweiten Verbot des Pflanzengifts Atrazin im März 1991, b) Initiierung von Bundesregeln durch Bundesratsinitiativen zwecks Versuch, das Umweltschutzniveau der Bundesregeln zu erhöhen, z.B. die Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, April 1991 sowie c) die Versuche der Länderkammer, landeseigene Umweltschutznormen auf Bundesebene infolge der Ausweitung des eigenen Landesrechts auf den Bund verankern zu lassen, z.B. der Versuch Bremens 1993, die eigenen niedrigen Grenzwerte für das toxisch hochgefährliche Dioxin auch bundesweit festzuschreiben.

188. Nach Jänicke wird als umweltschutzpolitisches Instrumentarium „die Gesamtheit aller eingeführten generellen Handlungsoptionen umweltpolitischer Akteure zur Verwirklichung umweltpolitischer Ziele bezeichnet“ (Jänicke 1999: 99); vgl. auch Uebersohn 1990, Wicke 1993, Hupperts 1993, Storm 1994<sup>2</sup>: 2186ff., Howlett/Ramesh 1995, Rehbinder 1997<sup>2</sup>.

auch mit ausdifferenzierten Politikmustern operieren. Eine Entwicklung hin zu differenzierten, eher strategischen Ansätzen ist in der modernen Umweltpolitik unverkennbar“ (Jänicke 1999: 99).

**Tabelle 4-3: Systematisierung wichtiger umweltschutzpolitischer Instrumente  
nach dem Grad der staatlichen Einflußnahme**

| <b>Instrumentengruppe</b>  | <b>Instrumente</b><br>(Handlungsoptionen zur Verwirklichung<br>umweltpolitischer Ziele)   | <b>Grad der staatl.<br/>Verhaltensdeterminierung</b><br>(zwischen Zwang und<br>Freiwilligkeit) |
|--|---|--|
| <b>Ordnungsrechtliche Instrumente</b><br>(„Command-and-control-Ansatz“ zur Durchsetzung des Gefahrenabwehr-, Schutz- und Vorsorgeprinzips) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ge- und Verbote, Umweltauflagen;</li> <li>- Genehmigungen;</li> <li>- Grenz-, Richtwertsetzung;</li> <li>- Produktstandards;</li> <li>- Prozeßstandards;</li> <li>- Umweltstrafrecht;</li> </ul>   | hoch   |
| <b>Planerische Instrumente</b><br>(„Command-and-control-Ansatz“ zur Durchsetzung des Gefahrenabwehr-, Schutz- und Vorsorgeprinzips)        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Raumordnungspläne;</li> <li>- Regional-, Flächennutzungspläne;</li> <li>- Bebauungs- und Bauleitpläne;</li> <li>- Landschaftspläne;</li> <li>- Abfallwirtschaftspläne;</li> <li>- Wasserhaushaltspläne;</li> </ul>   | hoch bis mittel  |
| <b>Marktwirtschaftliche Instrumente</b><br>(„Polluter-pays-principle“ zur Durchsetzung des Verursacherprinzips)                            | <p><b>Öffentliche Einnahmen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Umweltsteuern;</li> <li>- Umweltabgaben;</li> <li>- Gebühren;</li> <li>- Lizenzen, Zertifikate;</li> </ul> <p><b>Öffentliche Ausgaben</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Steuervergünstigungen;</li> <li>- Subventionen (Finanzhilfen);</li> <li>- umweltbewußte Beschaffung;</li> </ul> <p><b>Andere Fiskalmittel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Benutzervorteile;</li> <li>- Umwelthaftung;</li> </ul> | mittel   |
| <b>Kooperation</b><br>(Verhandlungssysteme zur Durchsetzung des Kooperationsprinzips)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verhandlungen;</li> <li>- Netzwerkbildung;</li> <li>- formale und informale Vereinbarungen;</li> <li>- Branchenabkommen;</li> <li>- Selbstverpflichtungen;</li> </ul>  | mittel bis niedrig   |
| <b>Information</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Information und Aufklärung durch-staatliche Institutionen;</li> <li>- standardisierte private Berichtsformen;</li> <li>- Umweltzeichen;</li> <li>- Umweltbildung;</li> </ul>   | niedrig  |

Regulative, d.h. ordnungsrechtliche Maßnahmen direkter Verhaltenssteuerung zur Durchsetzung staatlicher Umweltschutzziele bilden das bevorzugte Instrumentarium der Umweltpolitik. Dieser Maßnahmetypus, der insbesondere in Gestalt von Ge-, Verboten und Umweltauflagen sowie Genehmigungen, aber auch in der Festlegung von Grenz- und Richtwerten zur Geltung kommt, ist der sog. command-and-control-Ansatz, d.h. der „administrativ-polizeiliche Ansatz, der überall da unverzichtbar ist, wo unmittelbare Umweltbeeinträchtigungen zu vermeiden und Umweltgefahren abzuwehren sind, aber auch dort, wo klare Vorgaben gemacht und realisiert werden können“ (Jänicke 1999: 101).

Die wesentlichen Defizite dieses ordnungsrechtlichen „command-and-control“-Ansatzes liegen einerseits in der verstärkten Abwehrreaktion des von Auflagen und Genehmigungen betroffenen Industrieunternehmens: Da regulative Umweltschutzmaßnahmen eher einem konfliktorientierten als einem kooperativen Politikstil entsprechen, führen sie tendenziell auch zu entsprechenden Reaktionen auf Seiten der Produzenten als Umweltschadensverursacher. Sie werfen Macht- und Interessenkonflikte im Verhältnis von Staat und Industrie, von Politik und Ökonomie auf, bei denen sich der Staat als relativ ohnmächtig<sup>189</sup> erweisen kann. So werden Umweltschutzmaßnahmen oft verspätet, nach zeitraubenden Widerstandsreaktionen der betroffenen Politikadressaten, oder nur stark „verwässert“ durchgesetzt bzw. unzureichend befolgt.

Andererseits stimuliert der ordnungsrechtliche Ansatz umweltschutzpolitischer Steuerung zu wenig den technischen Fortschritt: Knappe Investitionsmittel fließen in additive, d.h. ausschließlich auf Entsorgung ausgerichtete, nachgeschaltete Umweltschutztechnik<sup>190</sup> und nicht in ökologisch angepaßtere Technik<sup>191</sup>. Mit anderen Worten: ökologische Innovationen lassen sich schwer „von oben“ verordnen und erfordern ein flexibleres, auf Kooperation zwischen Behörden und Politikadressaten ausgerichtetes Vorgehen der staatlichen Akteure<sup>192</sup>.

---

189. Vgl. hierzu Jänickes bahnbrechendes Werk „Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft.“ (1986).

190. Der sog. nachgeschaltete, entsorgende Umweltschutz, auch „end-of-pipe treatment“ oder additiver Umweltschutz genannt, stützt eine insgesamt umweltunfreundliche Produktions-, Verbrauchs- und Verkehrsstruktur mit Zusatzanlagen aus, welche die Umweltbeeinträchtigungen verringern: Filteranlagen, Kläranlagen, Abfallverbrennungsanlagen, Lärmschutzwälle, Meßgeräte und andere Produkte der sog. Öko-Industrie sind seine bevorzugte Technik.

191. Mit sog. umweltangepaßter Technik (z.B. leisere Motoren, rationellere Primärenergienutzung in Kraftwerken, Abfall-Recycling u.a.) erreicht staatlicher Umweltschutz präventive, also umweltvorsorgende Dimensionen. Diese Umweltpolitik der „ökologischen Modernisierung“ zielt auf eine von vornherein umweltfreundlichere Technik, die in der Regel auch Ressourcen (Luft, Wasser, Erde, Rohstoffe, Energie) spart.

Das ordnungsrechtliche Regelungsmuster staatlichen Umweltschutzes geriet auch wegen seines Ausmaßes an „Vollzugsdefiziten“<sup>193</sup> im Sinne einer unzulänglichen Um- und Durchsetzung (Implementation) staatlicher Umweltschutzmaßnahmen in Kritik<sup>194</sup>. Die aktive Umweltgesetzgebungstätigkeit der sozialliberalen Regierungskoalition in den 1970er Jahren hatte wenig an substantiellen und spürbaren Umweltentlastungseffekten erbracht und zeigte, daß der verwaltungsseitige Vollzug mit der Normsetzung nicht Schritt halten konnte. Ende der 1970er Jahre wurde unter dem Begriff „Vollzugsdefizite“ in der Umweltschutzpolitik beklagt, daß die Bundes- und Landesvollzugsbehörden nur selten die Um- und Durchsetzung umweltschutzpolitischer Optimalforderungen anstrebten. Denn bei nachträglichen Anforderungen „als Achillesferse des Umweltrechts“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 185) muß die Umweltschutzverwaltung in Bund und Ländern selbst die Verhältnismäßigkeit eventuell verschärfter Anforderungen gegenüber den Umweltschadensverursachern in Betrieben und Unternehmen begründen. Da es letztlich um Rücknahmen vormals konzederter Verschmutzerrechte geht, die mit Eingriffen in Eigentumsrechte<sup>195</sup> verbunden sind, stoßen die Genehmigungs- und Überwachungsbehörden hier oft auf die Grenzen ihrer Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit, d.h. auf die Grenzen regulativer Umweltschutzpolitik. Neue, vor allem marktwirtschaftliche Instrumente indirekter Verhaltensteuerung, wie Steuern und Abgaben, stoßen auf Widerstand nicht nur bei den Politikadressaten, den Produzenten und Konsumenten. Auch in der Umweltschutzverwaltung selbst, die an juristische Instrumentarien gewöhnt ist, kommt es zur Verzögerung beim Vollzug marktökonomischer Instrumente, zumal die Behörden nicht über personelle und informationelle Ressourcen verfügen<sup>196</sup>, die für die Umsetzung ökonomischer Umweltschutzmaßnahmen notwendig sind.

---

192. Weitere schwerwiegende Kritik an dem ordnungsrechtlichen, „command-and-control“-Ansatz betrafen - den nur reagierenden, häufig symptombezogenen, kurativen Charakter des dominierenden Ansatzes und seine Tendenz zur medialen, zeitlichen und räumlichen Problemverschiebung, - die einseitige Ausrichtung des rechtlichen und institutionellen Entscheidungssystems auf einzelne Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) und die Vernachlässigung integrierter Problemlösungen im Sinne der frühzeitig proklamierten Querschnittspolitik, - das Ausmaß der nicht verhinderten Schadenskosten (externe Folgekosten) sowie - die Staatszentrierung, die geringe ökonomische Effizienz, den weitgehenden Verzicht auf marktwirtschaftliche Instrumente und die innovationshemmende Wirkung eines detaillierten Vorschriftswesens (vgl. Jänicke 1999: 40; vgl. auch: Jänicke 1978, Wicke 1993).

193. Vgl. Mayntz (Hg.) 1978/1980/1983, Windhoff-Héritier (Hg.) 1987, Hucke/Wollmann 1994: 2694ff.

194. Insbesondere das Scheitern politischer Programme und größere Vollzugsdefizite, vor allem in der Umweltschutzpolitik gaben den Anstoß für den Auf- und Ausbau der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Implementationsforschung.

195. Vgl. Thaden 1987: 36.

Eine weitere Ursache für das „allgemeine Unbehagen“ sind die negativen Auswirkungen des vertikal und horizontal ausgestalteten Verbund- und Kooperationsystems, „die selbstredend auch auf deren Ausformung in der Umweltpolitik“ zutreffen; „nur stichwortartig sei an die Transparenzdefizite der Politikgestaltung im Verbundsystem erinnert, an die mangelnde Effektivität und die hohe Zeit- und Kompromißintensität sowie an den Verlust föderaler Eigenständigkeit der Länder“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 163).

Vor allem die im kooperativen Föderalismus angelegten Tendenzen zur „Entparlamentarisierung“ des bundesstaatlichen politischen Entscheidungssystems und zum „Exekutivföderalismus“, die durch den hohen Verwaltungsaufwand einer gleichzeitigen administrativen Bearbeitung von Umweltschutzproblemen in den Verbund- und Kooperationsgremien von Bund und Länder einerseits sowie durch die Präjudizierung politischer Entscheidungen durch die Ministerialbürokratie andererseits gefördert werden, geben Anlaß zur Kritik<sup>197</sup>.

Denn auch innerhalb der Handlungsstrukturen der föderalen Politikverflechtung in der Umweltschutzpolitik bilden die bundesstaatlichen Mitsprache- und Mitgestaltungsrechte im umweltschutzpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß Privilegien der Länderexekutiven. Die interföderale Koordination und Kooperation zwischen Bund und Ländern, bzw. den Ländern untereinander, sei es in Gestalt der Zusammenarbeit im Bundesrat, sei es in Gestalt der zahlreichen Verbundgremien, ist ausschließlich den Regierungen der 16 Länder vorbehalten, während die Landtage „die großen Verlierer“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 164) von Unitarisierung und der föderalen Politikverflechtung im Umweltschutz sind<sup>198</sup>.

---

196. Der Übergang zu stärker konsens- und dialogorientierten Politik- und Konfliktregelungsformen sowie der Aufbau von sog. Politik-Netzwerken zwischen Staat und Wirtschaft unter Einschluß von Umweltorganisationen führte in den späten achtziger Jahren und mit Beginn der 1990er Jahre zu einem flexibleren Ansatz in der Umweltschutzpolitik. Dazu gehört die stärkere Internalisierung der Verantwortung für Umweltbeeinträchtigungen in die Verursacherbereiche (z.B. Bundesumwelthaftungsgesetz 1990). Das dominierende Charakteristikum des neuen kooperativen Ansatzes umweltschutzpolitischer Steuerung umschreibt Scharpf mit der Formel „Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991): gemeint ist damit die Zurückstellung, nicht die Aufgabe ordnungsrechtlicher Staatsinterventionen zugunsten von einvernehmlichen Problemlösungen unter Partizipation der problemerzeugenden Zielgruppen. Dazu gehört auch eine zunehmende Um-orientierung im Maßnahmenvollzug in Richtung auf „informales/kooperatives Verwaltungshandeln“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 189ff.): Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge mit den Anlagenbetreibern erweisen sich oft effizienter als die zwangsweise Um- und Durchsetzung einheitlicher Umweltschutzstandards (vgl. Lübke-Wolf 1987, Bulling 1989).

197. In ausführlicher Weise geben die beiden politikwissenschaftlichen Abhandlungen von Gerlach (1999: 120ff.) und Rudzio (2000<sup>5</sup>: 382ff.) Auskunft über weitere Strukturdefizite des kooperativen Föderalismus.

In diesen exekutiven Verbund- und Kooperationsgremien auf vertikaler wie horizontaler Ebene wird die gesamte umweltschutzpolitische Gesetzgebung und Verwaltungspraxis der 16 Länder und des Bundes abgestimmt und entschieden. Der Trend zur Vereinheitlichung und Selbstkoordination der Länder ist dabei nicht zu übersehen. Als Rechtfertigung werden insbesondere die Erfordernisse der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit sowie die Garantie gleicher Wettbewerbsbedingungen im gesamten Bundesgebiet mit dem Ziel der Vermeidung regionalpolitischer Unterbietungsstrategien ins föderale Spiel gebracht.

Wie wirkt sich nun die föderalistische Staatsstruktur und ihr bundesstaatliches Beziehungsgeflecht auf die Regierungspraxis der von SPD- oder CDU-geführten Länderregierungen aus?<sup>199</sup> Haben die SPD- oder CDU-geführten Landesregierungen im Policy-Feld „Umweltschutz“ einen großen oder kleinen Handlungsspielraum für umweltschutzpolitische Staatstätigkeit auf Bundesländerebene im Rahmen der gegebenen verfassungsrechtlichen und institutionellen Bedingungen des bundesstaatlichen Entscheidungssystems inne?

Aufgrund der im Grundgesetz der Bundesrepublik vorgenommenen Differenzierung von rechtlichen Zuständigkeiten der Gesetzgebung und des Gesetzesvollzug zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten entwickelte sich der Politikbereich der staatlichen Umweltschutzregulierung weitgehend zu einer Bund-Länder-Politik: Während der bundespolitische Entscheidungsakteur nahezu die gesamte Kompetenz der Umweltschutzgesetzgebung besitzt, existieren eigenständige Normsetzungszuständigkeiten der 16 Länder in der Umweltpolitik nicht. Die Bundesländer sind weitgehend für den administrativ-behördlichen Vollzug der Bundesgesetze zuständig. Sie nehmen aber sowohl durch ihre Vollzugstätigkeit als auch durch die inhaltliche Ergänzung und Ausfüllung der Rahmengesetzgebung Einfluß auf die Gesetzgebungsprozesse in diesem Politikfeld.

---

198. Nach Schneider (1989) ist der Verlust der Länderparlamente an Einfluß und Teilhabe innerhalb der Entscheidungsstrukturen der interföderalen Zusammenarbeit exakt der „Reiz der Kooperation“: Während die Länderregierungen die vormaligen ländereigenen Selbstbestimmungsrechte mit den Landtagen teilen müssen, können diese an der interföderalen Kooperation (Bundesrat/Verbundgremien) nicht partizipieren. Prietzcker fügt hinzu, daß „kooperativer Föderalismus wesentlich Exekutivföderalismus“ (Prietzcker 1988: 20) sei.

199. Weidner beschreibt den Zusammenhang zwischen Föderalismus und Umweltpolitik mit folgenden Worten: „My final conclusion is: in the German political context federalism was a necessary, but not sufficient, condition for the environmental achievements (...) and for the process of political and ecological modernisation of the established industrial and political structures which has begun“ (Weidner 1995: 83).



Doch wie in anderen materiellen Länderpolitiken, die Gegenstand vergleichend-empirischer Politikfeldanalysen waren - so beispielsweise in der Politik der inneren Sicherheit und Beschäftigungspolitik<sup>200</sup>, in der Frauen<sup>201</sup> - sowie der Bildungspolitik<sup>202</sup>, wird der eigentliche umweltschutzpolitische Handlungskorridor der SPD-, bzw. CDU-geführten Regierungen von zwei institutionellen Rahmenbedingungen des „kooperativen Föderalismus“ (Kunze 1968) geprägt: zum einen von der gesetzgeberischen Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundesrats als Vertretungsorgan der Länderexekutiven auf Bundesebene, zum anderen von zahlreichen Beratungs-, Abstimmungs- und Koordinationsgremien dieses interföderalen, Bund und Länder, bzw. die 16 Länder untereinander umfassenden Politikverflechtungssystem, in denen nahezu alle Fragen der umweltschutzpolitischen Gesetzgebung, der Regierungspraxis und des Verwaltungshandelns in den Ländern erörtert werden.

---

200. Vgl. Schmidt 1980.

201. Vgl. Schuster 1997.

202. Vgl. Stern 2000.

## **Kapitel 5      Umweltpolitik in den Parteiprogrammen**

Im ersten Abschnitt des empirisch-analytischen Vergleichs des umweltschutzpolitischen Entscheidungsformulierens (Parteiprogramme) und Entscheidungshandelns (Regierungs-, Staatstätigkeit) der 16 Länderregierungen stellen ausschließlich Wahlprogramme und Wahlplattformen den Untersuchungsgegenstand zur Ermittlung, Beschreibung und Erklärung der unterschiedlichen inhaltlich-programmatischen Positionen der politischen Parteien - was die Ziele, Instrumente und Maßnahmen in bezug auf den staatlichen Umweltschutz anbetrifft - auf Bundesländerebene dar.

Da es sich in dieser empirischen Untersuchung um staatliches Umweltschutzhandeln auf der Entscheidungsebene der 16 Bundesländer, also um Landespolitik handelt, werden explizit die Landtagswahlprogramme und -wahlplattformen von SPD, CDU, CSU (Bayern), F.D.P., Bündnis 90/Die Grünen sowie der PDS analysiert, die die Parteien zu den 32 Landtagswahlen in den 16 Bundesländern im Zeitraum von 1990 und 1996/1997 entwickelt und gestaltet haben.

Insgesamt wurden 135 Wahlprogramme sowie Wahlplattformen betrachtet, die sich auf die einzelnen politischen Parteien wie folgt verteilen: 32 Programme der SPD, 30 der CDU, zwei der CSU (Bayern), 28 von B90/DIE GRÜNEN, 32 Programme der F.D.P sowie elf Programme der PDS (siehe Tabelle 5-1).

Die Verwendung von Landtagswahlprogrammen und -wahlplattformen resultiert einerseits aus der Themen- und Problemstellung „Umweltschutzpolitik im Bundesländervergleich“, andererseits aus dem theoretisch-empirischen Zusammenhang von Wahlprogrammen und Wahlplattformen (Ebene der Politikformulierung) und der darauf fußenden Staatstätigkeit (Ebene der Politikproduktion) (siehe Abbildung 5-1).

**Tabelle 5-1: Übersicht der untersuchten Parteiprogramme**

| <b>Länder/<br/>Parteien</b> | <b>SPD</b> | <b>CDU/CSU</b> | <b>B90/DIE<br/>GRÜNEN</b> | <b>F.D.P.</b> | <b>PDS</b><br>(nur ostdeutsche<br>Landesverbände) |
|-----------------------------|------------|----------------|---------------------------|---------------|---|
| BW                          | 1992, 1996 | 1992,1996      | 1992, 1996                | 1992, 1996    | /   |
| BY                          | 1990, 1994 | 1990, 1994     | 1990, 1994                | 1990, 1994    | /   |
| B                           | 1990, 1995 | 1990, 1995     | 1990, 1995                | 1990, 1995    | 1990, 1995  |
| BB                          | 1990, 1994 | 1990, 1994     | 1994 <sup>1</sup>         | 1990, 1994    | 1990, 1994  |
| HB                          | 1991, 1995 | 1991, 1995     | 1991, 1995                | 1991, 1995    | /   |
| HH                          | 1991, 1993 | 1991, 1993     | 1993 <sup>2</sup>         | 1991, 1993    | /   |
| HE                          | 1991, 1995 | 1991, 1995     | 1991, 1995                | 1991, 1995    | /   |
| MV                          | 1990, 1994 | 1990, 1994     | 1990, 1994                | 1990, 1994    | 1990, 1994  |
| NI                          | 1990, 1994 | 1990, 1994     | 1990, 1994                | 1990, 1994    | /   |
| NRW                         | 1990, 1995 | 1990, 1995     | 1990, 1995                | 1990, 1995    | /   |
| RP                          | 1991, 1996 | 1991, 1996     | 1991, 1996                | 1991, 1996    | /   |
| SAL                         | 1990, 1994 | 1990, 1994     | 1994 <sup>3</sup>         | 1990, 1994    | /   |
| SN                          | 1990, 1994 | 1990, 1994     | 1990, 1994                | 1990, 1994    | 1990, 1994  |
| SA                          | 1990, 1994 | 1990, 1994     | 1990, 1994                | 1990, 1994    | 1994 <sup>4</sup>                                 |
| SH                          | 1992, 1996 | 1992, 1996     | 1992, 1996                | 1992, 1996    | /   |
| TH                          | 1990, 1994 | 1990, 1994     | 1994 <sup>5</sup>         | 1990, 1994    | 1990, 1994  |
| <b>insge-<br/>samt</b>      | <b>32</b>  | <b>32</b>      | <b>28</b>                 | <b>32</b>     | <b>11</b>   |

1. Landtagswahlprogramm von B90/DIE GRÜNEN Brandenburg 1990 nicht vorhanden;
2. Landtagswahlprogramm von B90/DIE GRÜNEN Hamburg 1991 nicht vorhanden;
3. Landtagswahlprogramm von B90/DIE GRÜNEN Saarland 1990 nicht vorhanden;
4. Landtagswahlprogramm von PDS Sachsen-Anhalt 1990 nicht vorhanden;
5. Landtagswahlprogramm von B90/DIE GRÜNEN Thüringen 1990 nicht vorhanden;

**Abbildung 5-1: Ebenen und Akteure des Politikprozesses**

|                                  |   |                            |   |                          |
|----------------------------------|---|----------------------------|---|--------------------------|
| <b>Ebene:</b>                    |   |                            |   |                          |
| <b>Politische Öffentlichkeit</b> | = | <b>Politikformulierung</b> | = | <b>Politikproduktion</b> |
|                                  | > |                            | > |                          |
| <b>Akteur:</b>                   |   |                            |   |                          |
| <b>Wähler/Interessen</b>         | = | <b>Parteien/Programme</b>  | = | <b>Regierung/Politik</b> |
|                                  | > |                            | > |                          |

Quelle: Hucke 1992, eigene Darstellung

Das adäquate inhaltlich-programmatische Pendant zur realen Landespolitik, d.h. zur Regierungstätigkeit auf der Ebene der 16 Länder, sind die Landtagswahlprogramme und -plattformen. Die in ihnen formulierten Zielsetzungen, Handlungsgrundsätze, Maßnahmen sowie Vorschläge an politischen Weichenstellungen und Problemlösungen sind der Maßstab für die reale Politikproduktion und Politikimplementation einer Landesregierung.

Deutlich wird dies auch durch Struktur und Inhalt von Wahlprogrammen und Wahlplattformen: Im Unterschied zu Grundsatzprogrammen einerseits sowie zu Aktionsprogrammen<sup>1</sup> andererseits, zeichnen sich Wahlprogramme und Wahlplattformen durch einen hohen Grad an Handlungsorientierung zumeist einer Legislaturperiode aus<sup>2</sup>, vor allem durch Stellungnahmen zu konkreten Fragen der Gegenwart sowie einem begrenzten Zeithorizont.

Die vergleichend-empirische Analyse von Landtagswahlprogrammen und -plattformen ist insofern von Vorteil, als damit der Vielfalt und Heterogenität der politisch-inhaltlichen Standpunkte, Ziel- und Schwerpunktsetzungen sowie Problemlösungsangeboten innerhalb einer politischen Partei hinsichtlich der Zielvorgaben, Handlungsprinzipien und Instrumente in einer bestimmten materiellen Politik Rechnung getragen werden kann. Politische Parteien - und insbesondere deren föderale Untergliederungen in bundesstaatlichen Systemen - können nicht als monolithisch-uniforme gesellschaftliche Organisationen betrachtet werden, die hierarchisch-autoritativ von der auf der zentral-staatlichen Entscheidungsebene politisch handelnden Bundespartei gesteuert werden. Vielmehr entwickeln föderal-regionale Parteigliederungen in den

1. Beispielsweise die Hamburger Aktionsprogramme von SPD, CDU, B90/Die Grünen und F.D.P. von 1993 zur Wiederholung der für ungültig erklärten Bürgerschaftswahl von 1991.

2. Vgl. Klingemann 1989.

Ländern in ihren Programmen oftmals eigenständige inhaltliche Konzepte und Prioritätensetzungen, welche von der ideologisch-programmatischen Grundlinie der Gesamtpartei abweichen. So können Landesverbände ein und derselben politischen Partei inhaltlich-programmatisch als eher konservativ-traditionell oder fortschrittlich-modern eingestuft werden<sup>3</sup>. Eine einseitige Konzentration auf Grundsatzprogramme oder auf Wahlprogramme zu den Bundestagswahlen 1990 und 1994 hätte somit eine Verzerrung der in den einzelnen Bundesländern tatsächlich formulierten politisch-programmatischen Standpunkte Zielsetzungen bedeutet und zu einer groben methodischen sowie inhaltlichen Vereinfachung geführt.

Die zentralen Fragestellungen, die diesem ersten Abschnitt des empirisch-analytischen Vergleichs von Umweltschutzpolitiken in den 16 Bundesländern zugrundeliegen, lauten:

- Welchen Stellenwert hat Umweltschutzpolitik für die jeweiligen politischen Parteien sei es Regierungs- oder Oppositionsparteien, auf der Ebene der Bundesländer und wie schlägt sich dies in deren Wahlprogrammen und Wahlplattformen nieder?
- Welche umweltschutzpolitischen Forderungen und Maßnahmen werden von den politischen Parteien auf Bundesländerebene entwickelt?
- Welche Zieladressaten und thematischen Schwerpunkte lassen sich anhand der umweltschutzpolitischen Aussagen ableiten?
- Wie differieren die politischen Parteien in diesen thematischen Schwerpunkten?

Neben den Unterschieden zwischen den einzelnen politischen Parteien spielen auch die inhaltlich-programmatischen Spannweiten zwischen den jeweiligen Gruppierungen innerhalb einer politischen Partei, den sog. „Partei Flügel“ einerseits sowie zwischen den jeweiligen Landesverbänden der Parteien andererseits, eine wesentliche Rolle.

So wird z.B. untersucht, ob die umweltschutzpolitischen Positionen von Landesverband zu Landesverband einer politischen Partei deutlich variieren. Eine solche empirische Feststellung könnte ein Indiz für die Auswirkungen zusätzlicher Determinanten auf das politische Verhalten der Landesverbände der bundesdeutschen Parteien bei der Entwicklung und Formulierung ihrer Programme sein.

Um solche Parteiprogramme, die stets umfangreiche Texte und Dokumente darstellen, systematisch erschließen und umfassend darstellen zu können, wurde die insbesondere von Hans-Dieter Klingemann 1989 entwickelte empirisch-politikwissenschaftliche Methode der „Quan-

---

3. Vgl. Schmid 1990: 184ff.

titativen Inhaltsanalyse“ gewählt. Mit Hilfe dieser Methode sowie - im Anschluß daran - eines qualitativ-hermeneutischen Vergleiches der konkreten umweltschutzpolitischen Themenschwerpunkte und Forderungen der politischen Parteien auf Bundesländerebene werden die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Landesparteien herausgearbeitet.

Die Einheit der Verschlüsselung ist das einzelne, von den Parteien in ihren Landeswahlprogrammen und -wahlplattformen benannte umweltschutzpolitische Problem.

Solch eine umweltschutzpolitische Problemlage ist als eine Aussage über

- ein Defizit (etwas Gewünschtes ist nicht oder zu wenig vorhanden und umgekehrt),
- die Feststellung bzw. die Notwendigkeit eines Handlungs-, Entscheidungsbedarfs (es sollte gehandelt/entschieden//nicht gehandelt/nicht entschieden werden) oder
- als Hinweis auf eine Handlungs-, Entscheidungsabsicht bzw. eine bereits vollzogene Handlung/gefundene Entscheidung (es wird gehandelt/entschieden//es wird nicht gehandelt/entschieden)

definiert.

Der Code für die Entschlüsselung bilden demnach die von den politischen Parteien getätigten umweltschutzpolitischen Aussagen. Grundlage für die Definition einer umweltschutzpolitischen Aussage ist somit die problemlagenbezogene Interpretation von öffentlich-staatlicher Umweltpolitik. Jede so bestimmte umweltschutzpolitische Problemlage wurde einem bestimmten Politik- bzw. Themenbereich zugeordnet, die in unterschiedlichem Maße positionsbezogen sind.

Die methodische Basis der quantitativen Inhaltsanalyse bildet ein sog. Klassifikationsschema, welches das Politikfeld Umweltschutz in drei Themenblöcke unterteilt. Die Klassifizierung orientiert sich an der Logik der systemtheoretisch orientierten Sichtweise, d.h. drei wichtige gesellschaftliche Subsysteme werden berücksichtigt. Andererseits basiert dieses Schema auf dem allgemeinen, anthropozentrisch-ressourcenökonomischen Verständnis von Umweltschutzpolitik und deren Wirkungsbereich. Für die Fragestellung werden folgende Themenkomplexe unterschieden: Politik - Wirtschaft - Energie.

Abschließend werden - auf diese empirischen Ergebnisse der Parteiprogrammanalyse aufbauend - Hypothesen für den empirischen Policy-Output-Vergleich formuliert, der sich in Kapitel 6 anschließt, d.h. es werden Arbeitshypothesen darüber angestellt, wie die realen materiellen Umweltschutzpolitiken aufgrund der inhaltlich-programmatischen Aussagen der Regierungsparteien für SPD-, bzw. CDU-regierte Bundesländer aussehen müßten.

## 5.1 Umweltpolitik - Ihre Stellung in der programmatischen Landschaft

Würde in dieser vergleichend-empirischen Analyse eines der traditionellen Policy-Felder wie z.B. Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- oder Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik untersucht werden, so erübrigte sich die Frage nach der Erwähnung bzw. Nichterwähnung dieser Politikfelder in den Parteiprogrammen (Wahlprogramme/Wahlplattformen), da sie in der Regel zu den als wichtig erachteten Policy-Bereichen gezählt werden.

Wie sieht dies aber bezüglich des staatlichen Umweltschutzes aus:

- Welchen Stellenwert genießt die Umweltschutzpolitik bei den politischen Parteien auf Bundesländerebene?
- Wird die zunehmende Gefährdung der natürlichen Umwelt und der Lebensqualität der Menschen durch steigenden Ressourcenverbrauch und wachsende Schadstoffeinwirkung von den politischen Parteien auf Bundesländerebene überhaupt wahrgenommen?
- An welchem Ende findet sich die Umweltschutzpolitik auf der thematischen Prioritätenliste der politischen Parteien wieder?
- Wie wird Umweltschutzpolitik von den politischen Parteien auf Bundesländerebene begriffen: als eigenständiges Politikfeld oder als Teil anderer übergeordneter Politikfelder wie z.B. Wirtschafts- oder Energiepolitik?

Diese Fragen sollen nun im folgenden beantwortet werden.

Erste Auffälligkeiten resultieren bereits aus der Untersuchung der Inhaltsverzeichnisse bzw. der Kapitelüberschriften der untersuchten Wahlprogramme und Wahlplattformen (siehe Tabelle 5-2 ).

**Tabelle 5-2: Einordnung der Umweltpolitik (UP) in den Wahlprogrammen (WP)**

|   | <b>SPD</b>                    | <b>CDU/<br/>CSU</b>           | <b>B90/Die<br/>Grünen</b>     | <b>F.D.P.</b>                 | <b>PDS<sup>1</sup></b>        |
|---|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| UP als eigenständiges Kapitel             | 69%<br>(22 WP)                | 78%<br>(25 WP)                | 50%<br>(14 WP)                | 84%<br>(27 WP)                | 27%<br>(3 WP)                 |
| UP als Unterkapitel anderer Policy-Felder | 9%<br>(3 WP)                  | 0,0%<br>(0 WP)                | 4%<br>(1 WP)                  | 9%<br>(3 WP)                  | 0%<br>(0 WP)                  |
| UP nicht explizit in Überschrift erwähnt  | 22%<br>(7 WP)                 | 22%<br>(7 WP)                 | 46%<br>(13 WP)                | 6%<br>(2 WP)                  | 73%<br>(8 WP)                 |
| <b>insgesamt</b>                          | <b>100%</b><br><b>(32 WP)</b> | <b>100%</b><br><b>(32 WP)</b> | <b>100%</b><br><b>(28 WP)</b> | <b>100%</b><br><b>(32 WP)</b> | <b>100%</b><br><b>(11 WP)</b> |

1. nur die jeweils fünf ostdeutschen Landesverbände der PDS in die Berechnung einbezogen.

Quelle: eigene Berechnung; in Klammern: in absoluten Zahlen;

Umweltpolitik, definiert als Politik zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, wird in den Wahlprogrammen und -plattformen aller Parteien außer der PDS überwiegend als eigenständiges Kapitel oder als Unterkapitel erwähnt: in 78% der SPD-Programme, 78% der CDU/CSU-Programme, 54% der Wahlprogramme von B90/Die Grünen und 93% der F.D.P.-Programme. Lediglich in 27% der Wahlprogramme der PDS werden die Begriffe „Umweltpolitik“ bzw. „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ als eigenständiges Kapitel oder als Unterkapitel anderer Policy-Bereiche, bzw. in Überschriften aufgeführt.

In sieben Programmen sowohl von SPD als auch von CDU/CSU (22%), immerhin in 13 Wahlprogrammen von B90/Die Grünen (46%), in zwei Wahlprogrammen der F.D.P. (6%) und in acht Programmen der PDS (73%) wird aus dem Inhaltsverzeichnis bzw. aus den einzelnen Überschriften nicht ersichtlich, ob die natürliche Umwelt sowie deren Schutz und Pflege in besonderer Weise abgehandelt wird.

Läßt sich daraus bereits eine erste Tendenz für den inhaltlich-programmatischen Stellenwert der Umweltschutzpolitik bei den einzelnen Parteien ableiten, so verstärkt sich diese Vermutung bei der Analyse, inwiefern dem Thema „Umweltschutz“ ein eigenständiges Kapitel, und somit auch in der Regel eine inhaltlich-substantiell umfangreichere Abhandlung zugestanden wird.



In 69% der Programme der SPD, in 78% der Programme der CDU/CSU, in 50% der Programme von B90/Die Grünen, in 84% der Wahlprogramme der F.D.P. und in nur drei Wahlprogramme der PDS wird dem Thema „Schutz der natürlichen Umwelt“ ein eigenständiges Kapitel und damit eine inhaltlich umfangreichere Abhandlung gewidmet.

Für die CDU/CSU ergibt sich eine weitere Auffälligkeit: Wenn sie die Umweltschutzpolitik in Überschriften erwähnt, dann geschieht dies ausschließlich in Gestalt eines eigenen Kapitels.

**Tabelle 5-3: Einordnung der Umweltpolitik in den Wahlprogrammen in relativen Häufigkeiten**

(in Klammern: in prozentualen Häufigkeiten, bzw. in absoluten Häufigkeiten)

|  | <b>SPD</b>                         | <b>CDU /CSU</b>                    | <b>B90/Die Grünen</b>              | <b>F.D.P.</b>                      | <b>PDS<sup>1</sup></b>            |
|--|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Umweltpolitik als eigenständiges Kapitel             | 0,6875<br>-----<br>(69%,<br>22 WP) | 0,7812<br>-----<br>(78%,<br>25 WP) | 0,5<br>-----<br>(50%,<br>14 WP)    | 0,8437<br>-----<br>(84%,<br>27 WP) | 0,2727<br>-----<br>(27%,<br>3 WP) |
| Umweltpolitik als Unterkapitel anderer Policy-Felder | 0,0937<br>-----<br>(9%,<br>3 WP)   | 0,0<br>-----<br>(0,0%,<br>0 WP)    | 0,0357<br>-----<br>(4%,<br>1 WP)   | 0,0937<br>-----<br>(9%,<br>3 WP)   | 0,0<br>-----<br>(0,0%,<br>0 WP)   |
| Umweltpolitik nicht explizit in Überschrift erwähnt  | 0,2187<br>-----<br>(22%,<br>7 WP)  | 0,2187<br>-----<br>(22%,<br>7 WP)  | 0,4642<br>-----<br>(46%,<br>13 WP) | 0,0625<br>-----<br>(6%,<br>2 WP)   | 0,7272<br>-----<br>(73%,<br>8 WP) |
| <b>insgesamt</b>                                     | <b>100%</b><br><b>(32 WP)</b>      | <b>100%</b><br><b>(32 WP)</b>      | <b>100%</b><br><b>(28 WP)</b>      | <b>100%</b><br><b>(32 WP)</b>      | <b>100%</b><br><b>(11 WP)</b>     |

1. nur die jeweils fünf ostdeutschen Landesverbände der PDS in die Berechnung einbezogen.

Quelle: eigene Berechnung;

Nimmt man beide Indikatoren „sichtbare Berücksichtigung im Inhaltsverzeichnis“, bzw. „Erwähnung in einer Überschrift“ und „Abhandlung in einem eigenständigen Kapitel“ zusammen (siehe Tabelle 5-3) und schließt man aus der relativen Häufigkeit auf die politisch-programmatische Gewichtung von Umweltschutzpolitik für eine bestimmte politische Partei, und geht man desweiteren davon aus, daß die Abhandlung in einem separaten Kapitel politisch-

ideologischer Ausdruck eines bestimmten Verständnisses von Umweltschutz ist, nämlich Umweltpolitik als ein autonomes Policy-Feld zu begreifen, so kommt man zu folgenden Ergebnissen:

In den Wahlprogrammen und Wahlplattformen der 16 Landesverbände aller politischen Parteien - ausgenommen der PDS - hat der programmatische Themenkomplex „Umweltschutz“ eine große politische Bedeutung sowie eine hohe Akzeptanz als selbständiges Politikfeld, wobei B90/Die Grünen diese Einschätzung mit dem geringsten Prozentsatz von 50%, die F.D.P. mit dem höchsten Prozentsatz von 84% teilen; SPD und CDU/CSU liegen mit jeweils 69%, bzw. 78% im Mittelfeld. Bei der PDS findet die Umweltschutzpolitik mit 27% die geringste Berücksichtigung in den Wahlprogrammen, in 73 % der Programme werden hier die natürliche Umwelt und deren Schutz und Bewahrung im Inhaltsverzeichnis nicht explizit erwähnt. Bei den Bündnisgrünen wird die Umweltschutzpolitik immerhin mit 46 % ihrer Wahlprogramme nicht in einer Überschrift explizit aufgeführt.

Unter den Wahlprogrammen und- plattformen, die die Umweltpolitik explizit in Überschriften - entweder als eigenständiges oder als Unterkapitel - erwähnen, liegt der Anteil der Programme bei der SPD bzw. bei der CDU/CSU auf gleichem Niveau, nämlich 78%. Hierbei erreichen die F.D.P. mit 93% den höchsten, die Bündnisgrünen mit 54% den niedrigsten Wert.

Bei der PDS ergibt sich folgender interessanter Tatbestand: Zwar hat der Umweltschutz bei den Demokratischen Sozialisten die geringste Akzeptanz als selbständiges Politikfeld inne, erwähnt sie aber den Umweltschutz in Überschriften, so erfolgt dies ausschließlich in Form eines eigenen Kapitels (27% bei 3 WP).

Zur Einordnung der bisherigen Ergebnisse ist es von Vorteil, weitere Politikfelder in die empirische Analyse miteinzubeziehen. Erst die Perspektive der vergleichenden Methode macht deutlich, ob z.B. die geringe Berücksichtigung der Umweltschutzpolitik als eigenständiges Kapitel in den Wahlprogrammen der PDS entweder tatsächlich ein politisch-programmatisches Spezifikum in der Umweltschutzfrage oder politische Allgemeingültigkeit wie bei anderen Policy-Bereichen in sich birgt, die nicht zu den zentralen, „klassischen“ Programmfeldern zählen, wie z.B. Wirtschafts-, Finanz-, Sozial-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Für diesen empirischen Vergleich wurden die Energie- und Agrarpolitik sowie die Politik des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausgewählt.

Auch hier dienen die beiden Indikatoren

- „sichtbare Berücksichtigung im Inhaltsverzeichnis“ („Erwähnung in einer Überschrift“);

- „eigenständiges Kapitel“  
einer genaueren Untersuchung.

Wie der empirische Programmvergleich der Bereiche Energie- und Agrarpolitik sowie Politik des Naturschutzes und der Landschaftspflege zeigt (siehe Tabelle 5-4), unterscheidet sich die inhaltlich-programmatische Bewertung und themenspezifische Gewichtung dieser Policy-Felder von derjenigen der Umweltschutzpolitik durch die PDS nicht; d.h., hier werden den Politikbereichen Energie- und Agrarpolitik sowie Naturschutz und Landschaftspflege die gleiche inhaltliche Bedeutung wie dem Umweltschutz beigemessen.

Die beiden Themenfelder Energie und Naturschutz und Landschaftspflege tauchen vor allem in den Landtagswahlprogrammen von CDU/CSU und F.D.P. weit geringer als die Umweltschutzpolitik in Überschriften auf; Naturschutz und Landschaftspflege wird bei der CDU/CSU in 69% aller Wahlprogramme, bei der F.D.P. in 75% aller Wahlprogramme nicht in Überschriften explizit erwähnt. Die Agrarpolitik ist in den Landtagswahlprogrammen von CDU/CSU und F.D.P. annähernd gleichmäßig als eigenständiges Kapitel bzw. als „nicht in Überschriften explizit erwähnt“ verteilt. Bei der CDU/CSU liegt der Anteil der „Agrarpolitik“ als „eigenständiges Kapitel“ etwas geringer: In 59% aller Wahlprogramme wird die Agrarpolitik nicht in Überschriften explizit erwähnt, in 41% der Programme wird sie in Überschriften erwähnt, davon 38%, als eigenständiges Kapitel. Bei der F.D.P. liegt der Anteil der Landtagswahlprogramme, in denen der Politikbereich Agrarpolitik in Überschriften explizit erwähnt wird, höher: 59% billigen der Landwirtschaftspolitik politisch-programmatische Bedeutung zu, davon 41% immerhin als eigenständiges Kapitel, 41% aller Wahlprogramme erwähnen die Agrarpolitik nicht explizit in einer Überschrift.

Bei der SPD werden den beiden Bereichen Energie- und Agrarpolitik - als „sichtbaren Abschnitt in einer Überschrift“ erwähnt - im Gegensatz zur Politik des Naturschutzes und der Landschaftspflege wahlprogrammatische Bedeutung beigemessen: In 56% aller Wahlprogramme wird die Energiepolitik, in 66% die Agrarpolitik explizit in einer Programmüberschrift erwähnt. Einerseits erfahren diese beiden Policy-Felder keine so hohe inhaltlich-programmatische Gewichtung durch die SPD wie der Umweltschutz, der in 78% aller Wahlprogramme im Inhaltsverzeichnis explizit erwähnt wird. Andererseits fällt jedoch der Anteil der Wahlprogramme, die diese beiden Politiken als eigenständige Kapitel nennen, deutlich geringer aus: In nur 19% aller Landtagswahlprogramme der SPD wird der Energiepolitik, in 44% der Agrarpolitik ein hoher politisch-programmatischer Stellenwert als eigenständiges Kapitel eingeräumt. Der Politik des Naturschutzes und der Landschaftspflege billigt die SPD

in ihren Wahlprogrammen eine geringere Bedeutung zu als der Energie-, Agrar- oder gar der Umweltschutzpolitik: In 56% aller Wahlprogramme wird diese Policy nicht explizit in Überschriften erwähnt, nur in 18% als eigenständiges Kapitel.

Bei den Bündnisgrünen wird dem Bereich Energie im Gegensatz zu allen anderen politischen Landesparteien die stärkste inhaltlich-programmatische Bedeutung beigemessen: In 75% aller Landtagswahlprogramme erfährt der Energiebereich einen hohen politischen Stellenwert als ein in einer Überschrift des Inhaltsverzeichnisses erwähntes Politikfeld, davon aber nur in 32% als eigenständiges Kapitel; neben der Agrarpolitik mit 61% aller Parteiprogramme fällt der Energiepolitik mit 75% als ein sichtbar im Inhaltsverzeichnis erwähntes Policy-Feld eine höhere politische Gewichtung zu als dem Umweltschutzbereich mit 54%. Was Naturschutz und Landschaftspflege anbetrifft, sind die beiden Indikatoren „sichtbare Berücksichtigung im Inhaltsverzeichnis“ und „nicht erwähnt in Überschrift“ mit je 50% auf alle Landtagswahlprogramme von B90/Die Grünen verteilt. Betrachtet man beide Indikatoren „Erwähnung in einer Überschrift“ („sichtbare Berücksichtigung im Inhaltsverzeichnis“) sowie „eigenständiges Kapitel“ gemeinsam, so rangiert die Energiepolitik bei den Bündnisgrünen mit 75% noch vor der Umweltpolitik auf dem ersten Platz, die Agrarpolitik bei der SPD (mit 66%) und bei der F.D.P. (mit 59%) nach der Umweltschutzpolitik (Platz 1) auf den zweiten Platz, bei B90/Die Grünen (mit 61%) ebenfalls auf dem ersten Platz.

**Tabelle 5-4: Einordnung ausgewählter Politikbereiche in den Wahlprogrammen  
in prozentualen Häufigkeiten**

(in Klammern: in absoluten Häufigkeiten)

|   | <b>SPD<br/>(32 WP)</b> | <b>CDU/<br/>CSU<br/>(32 WP)</b> | <b>B90/Die<br/>Grünen<br/>(28 WP)</b> | <b>F.D.P.<sup>1</sup><br/>(32 WP)</b> | <b>PDS<sup>2</sup><br/>(11 WP)</b> |
|---|------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|
| <b>Umweltpolitik</b>                        |                        |                                 |                                       |                                       |                                    |
| erwähnt als Überschrift                     | 78%<br>(25 WP)         | 78%<br>(25 WP)                  | 54%<br>(15 WP)                        | 94%<br>(30 WP)                        | 27%<br>(3 WP)                      |
| eigenes Kapitel                             | 69%<br>(22 WP)         | 78%<br>(25 WP)                  | 50%<br>(14 WP)                        | 84%<br>(27 WP)                        | 27%<br>(3 WP)                      |
| nicht erwähnt in<br>Überschrift             | 22%<br>(7 WP)          | 22%<br>(7 WP)                   | 46%<br>(13 WP)                        | 6%<br>(2 WP)                          | 73%<br>(8 WP)                      |
| <b>Energiepolitik</b>                       |                        |                                 |                                       |                                       |                                    |
| erwähnt als Überschrift                     | 56%<br>(18 WP)         | 22%<br>(7 WP)                   | 75%<br>(21 WP)                        | 31%<br>(10 WP)                        | 9%<br>(1 WP)                       |
| eigenes Kapitel                             | 19%<br>(6 WP)          | 13%<br>(4 WP)                   | 32%<br>(9 WP)                         | 19%<br>(6 WP)                         | 0%<br>(0 WP)                       |
| nicht erwähnt in<br>Überschrift             | 44 %<br>(14 WP)        | 78%<br>(25 WP)                  | 25%<br>(7 WP)                         | 69%<br>(22 WP)                        | 91%<br>(10 WP)                     |
| <b>Agrarpolitik</b>                         |                        |                                 |                                       |                                       |                                    |
| erwähnt als Überschrift                     | 66%<br>(21 WP)         | 41%<br>(13 WP)                  | 61%<br>(17 WP)                        | 59%<br>(19 WP)                        | 9%<br>(1 WP)                       |
| eigenes Kapitel                             | 44%<br>(14 WP)         | 38%<br>(12 WP)                  | 25%<br>(7 WP)                         | 41%<br>(13 WP)                        | 9%<br>(1 WP)                       |
| nicht erwähnt in<br>Überschrift             | 34%<br>(11 WP)         | 59%<br>(19 WP)                  | 39%<br>(11 WP)                        | 41%<br>(13 WP)                        | 91%<br>(10 WP)                     |
| <b>Naturschutzpolitik/Landschaftspflege</b> |                        |                                 |                                       |                                       |                                    |
| erwähnt als Überschrift                     | 44%<br>(14 WP)         | 31%<br>(10 WP)                  | 50%<br>(14 WP)                        | 25%<br>(8 WP)                         | 9%<br>(1 WP)                       |
| eigenes Kapitel                             | 19%<br>(6 WP)          | 13%<br>(4 WP)                   | 18%<br>(5 WP)                         | 13%<br>(4 WP)                         | 9%<br>(1 WP)                       |
| nicht erwähnt in<br>Überschrift             | 56%<br>(18 WP)         | 69%<br>(22 WP)                  | 50%<br>(14 WP)                        | 75%<br>(24 WP)                        | 91%<br>(10 WP)                     |

1. die Landeswahlprogramme B90/Die Grünen BB 1990, HH 1991, SAL 1990, TH 1990 nicht vorhanden;
2. nur die jeweils fünf ostdeutschen Landesverbände der PDS, Landtagswahlprogramm PDS SA 1990 nicht vorhanden;

Quelle: eigene Berechnungen;

Insgesamt betrachtet ergibt sich für die einzelnen politischen Parteien auf Bundesländerebene folgende Rangfolge für die vier Politikbereiche Umweltschutz, Energie, Landwirtschaft sowie Naturschutz und Landschaftspflege (siehe Tabelle 5-5):

**Tabelle 5-5: Rangfolge der vier ausgesuchten Politikbereiche**

| <b>Ränge/<br/>Parteien</b> | <b>SPD</b>               | <b>CDU<br/>/CSU</b>      | <b>B90/Die<br/>Grünen</b>                    | <b>F.D.P.</b>            | <b>PDS</b>                               |
|----------------------------|--------------------------|--------------------------|--|--------------------------|--|
| 1. Rang                    | Umwelt-<br>schutzpolitik | Umwelt-<br>schutzpolitik | Energiepoli-<br>tik/Umwelt-<br>schutzpolitik | Umwelt-<br>schutzpolitik | Umwelt-<br>schutzpolitik                 |
| 2. Rang                    | Agrarpolitik             | Agrarpolitik             | Agrarpolitik                                 | Agrarpolitik             | Agrarpolitik/<br>Naturschutz-<br>politik |
| 3.Rang                     | Energiepoli-<br>tik      | Naturschutz-<br>politik  | Naturschutz-<br>politik                      | Energiepoli-<br>tik      | Energiepoli-<br>tik                      |
| 4.Rang                     | Naturschutz-<br>politik  | Energiepoli-<br>tik      | -/   | Naturschutz-<br>politik  | -/                                       |

Quelle: eigene Berechnung.

Bei allen politischen Parteien auf Bundesländerebene belegt ausnahmslos das ProgrammtHEMA Umweltschutz den ersten Rang, bei B90/Die Grünen überdies noch die Energiepolitik. Selbst der Landwirtschaft wird von allen Parteien der Rang 2 eingeräumt, bei der PDS kommt noch die Naturschutzpolitik hinzu.

An dritter, bzw. vierter Stelle rangieren bei den Landesverbänden der untersuchten politischen Parteien abwechselnd die Energie-, bzw. die Naturschutzpolitik: Bei der SPD, F.D.P. sowie der PDS belegt die Energiepolitik den dritten Rang, bei CDU/CSU sowie den Bündnisgrünen die Politik des Naturschutzes und der Landschaftspflege; auf Rang vier befindet sich bei der SPD und der F.D.P. der Naturschutz, bei der CDU/CSU die Energiepolitik.

Würden die Landtagswahlprogramme und -wahlplattformen der fünf in den Länderparlamenten vertretenen politischen Parteien aber allein auf der Basis der beiden Indikatoren

- „sichtbare Berücksichtigung im Inhaltsverzeichnis“ („explizite Erwähnung in Überschrift“)

sowie

- „eigenständiges Kapitel“

analysiert, so wäre dies eine grobe Vereinfachung, denn die Wahlprogramme variieren bezüglich des Umfangs eines Kapitels und der Nennung einzelner umweltschutzpolitischer Themenbereiche in hohem Maße.

Tendenziell läßt sich sagen, daß bei den Bündnisgrünen die umfangreichsten Kapitel zur Umweltschutzproblematik zu finden sind. Bei der PDS hingegen haben die den Umweltschutz betreffenden Kapitel in der Regel den geringsten Umfang, gemessen an den formulierten Sätzen.

Um diesen inhaltlich-programmatischen Tatbestand empirisch-analytisch Rechnung zu tragen, werden im Anschluß die

„Anzahl der getätigten umweltschutzpolitischen Aussagen“,

d.h. die

„Anzahl der angesprochenen umweltschutzpolitischen Problemlagen“

in den jeweiligen Landeswahlprogrammen und -wahlplattformen die Basis der empirischen Untersuchung darstellen.

Grundlage für die Definition einer umweltschutzpolitischen Aussage ist - wie bereits erwähnt - die „problembezogene Interpretation“ öffentlich-staatlicher Umweltpolitik.

Solche „umweltproblembezogene Aussagen“ können Aussagen sein über

- ein Defizit,
- die Feststellung bzw. die Notwendigkeit eines Handlungs-, Entscheidungsbedarfs oder
- als Hinweis auf eine Handlungs-, Entscheidungsabsicht bzw. eine bereits vollzogene Handlung/gefundenene Entscheidung.

In allen untersuchten Wahlprogrammen der SPD werden umweltschutzpolitische Aussagen getätigt. In einer Wahlplattform von B90/die Grünen (Sachsen-Anhalt 1990), in einem Landtagswahlprogramm der PDS (Sachsen-Anhalt 1994) und der F.D.P. (Baden-Württemberg 1996) sowie in fünf Wahlprogrammen der CDU (Brandenburg 1990 [Wahlzeitung] und 1994, Saarland 1994, Sachsen 1990 sowie Sachsen-Anhalt 1990 [Wahlzeitung]) fehlen umweltschutzpolitische Aussagen nahezu vollständig.

Insgesamt wurden im Untersuchungszeitraum von 1990 bis 1996 von den politischen Parteien 9986 umweltschutzpolitische Aussagen in den insgesamt 135 Landtagswahlprogrammen bzw. -wahlplattformen formuliert (siehe Tabelle 5-6).

**Tabelle 5-6: Anzahl der umweltschutzpolitischen Aussagen der politischen Parteien in Landtagswahlprogrammen von 1990 bis 1996**

(N = 9986 Aussagen)

|  | <b>SPD<br/>(32 WP)</b> | <b>CDU<br/>/CSU<br/>(32 WP)</b> | <b>B90/Die<br/>Grünen<br/>(28 WP)</b> | <b>F.D.P.<br/>(32 WP)</b> | <b>PDS<br/>(11 WP)</b> |
|--|------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|------------------------|
| <b>Anzahl an umweltpolitischen Aussagen in Wahlprogrammen (in absolute Häufigkeiten)</b> | 2432                   | 1390                            | 4082 <sup>1</sup>                     | 1861                      | 222 <sup>2</sup>       |
| <b>Durchschnittliche Anzahl an umweltpolitischen Aussagen pro Wahlprogramm</b>           | 75,9                   | 43,4                            | 145,8                                 | 58,2                      | 20,2                   |

1. die Landtagswahlprogramme BB 1990, HH 1991, SAL 1990 und TH 1990 von B90/Die Grünen nicht vorhanden;
2. nur die jeweils fünf ostdeutschen Landesverbände der PDS, Landtagswahlprogramm Sachsen-Anhalt 1990 der PDS nicht vorhanden;

Quelle: eigene Berechnung;

Während B90/Die Grünen im Vergleich zu den anderen Landesverbänden der politischen Parteien mit 4082 Aussagen die höchste Anzahl an umweltschutzpolitischen Angaben vorweisen, bilden SPD, F.D.P. und CDU/CSU zusammen die mittleren Ränge - was die Anzahl der umweltschutzrelevanten Forderungen anbetrifft: Dabei weist hier die SPD mit 2431 Aussagen die meiste Anzahl auf, während die F.D.P. mit 1861 Aussagen und insbesondere die CDU/CSU mit 1390 Aussagen weit weniger umweltschutzrelevante Forderungen tätigen. Die PDS zeichnet sich mit 222 Aussagen durch die geringste Anzahl an umweltschutzpolitischen Feststellungen aus. Dabei ist hier zu bedenken, daß mit den elf Wahlprogrammen der Demokratischen Sozialisten der empirischen Programmanalyse eine viel geringere Anzahl an Landtagswahlprogrammen zur Verfügung standen als bei den Landesverbänden der übrigen vier Parteien. Ebenso ist die Anzahl von 4082 Angaben bei den Bündnisgrünen insofern beachtlich, als mit 28 Wahlprogrammen weniger qualitative Daten als bei den traditionellen Parteien SPD, CDU/CSU und F.D.P. mit jeweils 32 Wahlprogrammen auf Bundesländerebene vergleichend-empirisch untersucht werden konnten.



Um einen empirisch aussagekräftigeren Vergleich der Anzahl der umweltschutzrelevanten Äußerungen und Forderungen der fünf Parteien auf der Entscheidungsebene der 16 Länder zu erhalten, müssen diese Aussagen normiert werden, d.h. die Anzahl der umweltschutzpolitisch relevanten Aussagen muß zur Anzahl der analysierten Wahlprogramme mathematisch-statistisch in Relation gebracht werden. Die dabei entstehende Variable,

- die „durchschnittliche Anzahl umweltpolitischer Aussagen pro Wahlprogramm (Wahlplattform)“,

gibt empirischen Aufschluß über das politische Gewicht, den politisch-ideologischen Stellenwert von Umweltschutzpolitik für die einzelnen Parteien in ihren Wahlprogrammen und -wahlplattformen. Je größer der Wert, desto größer die politisch-programmatische Bedeutung von Umweltschutzpolitik - und umgekehrt.

Wie in Tabelle 5-6 zu erkennen ist, weisen hier die Bündnisgrünen mit 145,8 Aussagen je Programm ebenfalls den höchsten Wert auf: Er ist siebenfach höher als derjenige der PDS (20,2), dreifach höher als derjenige von CDU/CSU (43,4), zweieinhalbfach höher als derjenige der F.D.P. (58,2) und fast doppelt so hoch wie der Wert der Sozialdemokraten mit 75,9 Umweltschutzforderungen je Programm.

Was den - hinsichtlich der absoluten Anzahl an umweltschutzpolitischen Landtagswahlprogrammaussagen festgestellten - mittleren Wertebereich um SPD, F.D.P. und CDU/CSU anbetrifft, so nähern sich F.D.P. und CDU/CSU mit 58,2 bzw. 43,4 Angaben je Programm mit Abstand zur SPD mit 75,9 Aussagen pro Wahlprogramm einander an.

Die SPD entwickelt immerhin noch mit 75,9 Umweltschutzaussagen fast vierfach so viele Forderungen je Programm wie die Demokratischen Sozialisten mit 20,2 Aussagen pro Wahlprogramm; diese selbst wiederum erreicht trotz der erheblich geringeren Anzahl an Wahlprogrammen mit ihrem Merkmalswert von 20,2 Aussagen je Programm die Hälfte desjenigen von CDU/CSU mit 43,4 Äußerungen pro Wahlprogramm.

Nach diesen Berechnungen wird auch auf dieser Ebene, der Ebene der empirischen Programm-analyse, der Trend einer unterschiedlich inhaltlich-programmatischen Bewertung von Umweltpolitik durch die einzelnen politischen Parteien bestätigt: Die Umweltschutzpolitik besitzt für die Bündnisgrünen ein größeres politisch-ideologisches Gewicht als für die anderen vier Parteien SPD, CDU/CSU, F.D.P. und PDS.

Die empirische Varianzanalyse auf der Basis der qualitativen Bundesländerdaten für die einzelnen Parteien ergibt, daß die Differenzen hinsichtlich des politisch-ideologischen Stellenwerts, den die Parteien dem Politikfeld „Umweltschutzpolitik“ einräumen, zwischen B90/Die Grünen einerseits und den anderen Parteien andererseits signifikant sind.

Dieses empirische Ergebnis deckt sich ebenfalls mit dem Bild, das die Bündnisgrünen im bundesdeutschen Parteiensystem, in der Öffentlichkeit und vor allem bei den Wählerschaften der Parteien besitzen<sup>4</sup>: Bündnis 90/Die Grünen werden eher mit umweltschutzpolitischem und ökologischem Problem- und Krisenbewußtsein und Problemlösungswillen identifiziert als die traditionellen bundesdeutschen Parteien SPD, F.D.P. und CDU/CSU und - seit der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands - die vor allem in Ostdeutschland etablierte PDS.

Im folgenden Kapitel dieser empirischen Programmanalyse werden die qualitativen Inhalte und programmatischen Themenschwerpunkte der in den Landtagswahlprogrammen und -wahlplattformen formulierten Aussagen im Politikbereich „Umweltschutz“ anhand eines Klassifikationsschemas näher betrachtet und ausgewertet.

## **5.2 Die Artikulation der Umweltschutzfrage in den Landtagswahlprogrammen und -wahlplattformen: Ist Umweltpolitik gleich Umweltpolitik?**

Um den hohen Umfang der in dem vorangegangenen Forschungskapitel gesammelten programmatischen Aussagen der fünf Parteien auf Bundesländerebene zum Policy-Feld „Umweltschutz“ miteinander empirisch-analytisch vergleichen zu können, bedarf es eines Klassifikationsschemas.

Dieses dem folgenden Untersuchungsabschnitt zugrundeliegende Klassifikationsschema orientiert sich an der systemtheoretischen Perspektive, dem allgemeinen Verständnis und den Kenntnissen von Umweltpolitik in Stadt, Politik und Gesellschaft sowie deren Wirkungsrahmen und Wirkungsbereich.

---

4. Vgl. hierzu Mettke (Hg.) 1982, Müller-Rommel (Hg.) 1989/1992/1998, Poguntke 1992, Veen/Hoffmann 1992, Raschke 1989: 199ff./1991/1993/2001, Delwaide 1993: 243ff., Hrbek 1994<sup>2</sup>: 221ff., O’Neill 1997, Müller-Rommel/Poguntke (Hg.) 2001.

---

Das heißt, die Politik für den Schutz und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit sowie von Fauna und Flora wird als eine Querschnittspolitik, als eine integrierende Politik begriffen, die in weitestgehend alle anderen Politikbereiche hineinreicht, vor allem in die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Rechts-, Verfassungs-, Industrie-, Verkehrs-, Energie-, Bildungs-, Forschungs- sowie Agrarpolitik. Sie versucht, diese unterschiedlichen Policy-Felder unter dem angestrebten Ziel von Schutz und Erhaltung sowie Pflege von Natur und Umwelt miteinander zu verknüpfen<sup>5</sup>.

Die inhaltlich-programmatischen Aussagen und Forderungen der 16 Landesverbände der hier untersuchten fünf Parteien zur Umweltschutzfrage werden drei ausgewählten Themenblöcken zugeordnet. Diese drei Themenblöcke lauten: 1.) Politik, 2.) Wirtschaft und 3.) Energie. Sie sind wiederum in mehrere Unterthemenbereiche differenziert, die in unterschiedlichem Maße zum Umweltschutzbereich positionsbezogen sind (siehe Tabelle 5-7). So implizieren Unterthemen wie „Ökologisierung von Produktion und Produkten“, „Ökologische Steuerreform“ sowie „Ausstieg aus Kernenergie“ bereits eine bestimmte umweltschutzpolitische Position, was bei „Erzielen von Beschäftigungseffekten (Arbeit und Umwelt)“ und „Verursacher- und Kooperationsprinzip“ nicht der Fall ist.

Die qualitative Ausdifferenzierung der drei Themenbereiche Politik, Wirtschaft und Energie in bestimmte Unterthemen wurde von der inhaltlich-programmatischen Bedeutung spezifischer umwelt- und naturschutzpolitischer Themen für die 16 Landesverbände der jeweiligen politischen Parteien beeinflusst, gemessen jeweils an der Häufigkeit der getätigten Benennungen dieser Unterthemen in den einzelnen Wahlprogrammen und Wahlplattformen .

Das angewandte Klassifikationsschema umfaßt die von den politischen Parteien auf Bundesländerebene als zentral angesehenen Wirkungs- und Tätigkeitsbereiche von Umweltpolitik und hat folgenden Aufbau:

---

5. Vgl. hierzu Hartkopf/Bohne 1983: 1ff., Pehle 1994<sup>2</sup>: 649f., Vahrenholt 1994<sup>2</sup>: 2237, Glagow 1995<sup>3</sup>: 787, Jänicke 1999: 14.

**Tabelle 5-7: Klassifikationsschema für die empirische Programmanalyse zum Politikfeld „Umweltschutzpolitik“**

| Politikfeld   | Themenbereiche | Unterthemenfelder                             |
|---------------|----------------|---|
| Umweltpolitik | 1. Politik     | 1.1 Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung;       |
|               |                | 1.2 Gewässerschutz;                           |
|               |                | 1.3 Bodenschutz (Altlastensanierung);         |
|               | 2. Wirtschaft  | 2.1 Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung; |
|               |                | 2.2 Ökologische Steuer- und Abgabenreform;    |
|               |                | 2.3 Arbeit - Technik - Umweltschutz;          |
|               | 3. Energie     | 3.1 Energiesparmaßnahmen/Energieeffizienz;    |
|               |                | 3.2 Nutzung regenerativer Energiequellen;     |
|               |                | 3.3 Ausstieg aus Kernenergiewirtschaft;       |

Quelle: eigene Zusammenstellung

### 5.2.1 Die inhaltliche Bewertung mit Hilfe eines empirisch-quantitativen Programmvergleichs

Um die (quantitativen) Unterschiede zwischen den Parteien auf Bundesländerebene hinsichtlich des politisch-programmatischen Gewichts, den die politischen Parteien den einzelnen Themengruppen beimessen, herauszufinden, bzw. zu erklären, welche Partei bei welchem umweltpolitischen Themenbereich einen stärkeren politischen Handlungs- und Entscheidungsbedarf sieht, müssen die absoluten Zahlen der umweltschutzpolitischen Aussagen der jeweiligen Parteien zu einer bestimmten Themengruppe miteinander verglichen werden.

Das heißt, als Indikator dient

- der Prozentsatz, der sich ergibt, wenn die absolute Anzahl der Aussagen einer Partei zu einem bestimmten Themenbereich auf die Gesamtsumme der Aussagen aller Parteien zu diesem spezifischen Themenbereich bezogen wird (Indikator 1).

So wird anhand dieser empirischen Programmanalyse auch geklärt, wie die einzelnen Themengruppen innerhalb einer Partei gewichtet werden.

Der Indikator für den Grad dieser relativen inhaltlich-programmatischen Wichtigkeit eines bestimmten Themenbereichs innerhalb einer Partei auf Bundesländerebene wird wie folgt ermittelt:

- Die Summe der von einer Partei formulierten umweltpolitischen Äußerungen wird als Basis genommen und die Häufigkeit der getätigten Benennungen eines bestimmten Themenbereichs als Prozentanteil auf diese quantitative Basis bezogen (Indikator 2).

**Tabelle 5-8: Anzahl umweltpolitischer Aussagen nach Themenvariablen und politischen Parteien (Indikator 1)**

| <b>Parteien/Politik-bereiche</b> | <b>Politik</b> | <b>Wirtschaft</b> | <b>Energie</b> | <b>Insgesamt</b>                    |
|----------------------------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------------------------|
| SPD                              | 799 (22,7)     | 1007 (26,4)       | 625 (23,6)     | 2431                                |
| CDU/CSU                          | 760 (21,5)     | 393 (10,3)        | 237 (8,9)      | 1390                                |
| B90/Die Gr <sup>1</sup>          | 1104 (31,3)    | 1657 (43,4)       | 1321 (49,9)    | 4082                                |
| F.D.P.                           | 780 (22,1)     | 663 (17,4)        | 418 (15,8)     | 1861                                |
| PDS <sup>2</sup>                 | 83 (2,3)       | 94 (2,5)          | 45 (1,7)       | 222                                 |
| <b>Insgesamt</b>                 | 3526           | 3814              | 2646           | N=9986                              |
| <b>Var.koeff.</b>                | 0,48           | 0,71              | 0,83           | $\Sigma_{\text{Var.koeff.}} = 2,02$ |

1. die L.tagswahlprogr'e. BB 1990, HH 1991, SAL 1990 und TH 1990 von B90/Die Grü. nicht vorhanden;
2. nur die jeweils fünf ostdeutschen Landesverbände der PDS, Landtagswahlprogramm Sachsen-Anhalt 1990 der PDS nicht vorhanden.

Quelle: eigene Berechnung; in Klammern: relative Anteil der Aussagen einer Partei zu einem bestimmten Themenbereich an den Gesamtausgaben aller Parteien zu diesem Themenbereich in Prozentangabe

Betrachtet man zunächst, wieviele umweltpolitische Aussagen die 16 Landesverbände der fünf politischen Parteien zu den jeweiligen Themengruppen Politik, Wirtschaft und Energie formulieren, so zeigen sich weitere parteipolitisch-programmatische Differenzen, die - auf die einzelnen Themenblöcke bezogen (Indikator 1) - von unterschiedlichem Ausmaße sind (siehe Tabelle 5-8).

Der Variationskoeffizient<sup>6</sup> bewegt sich bezüglich des Themenbereichs Energie mit 83 Aussagen auf dem höchsten Niveau, das heißt, hier unterscheiden sich die einzelnen Landesverbände der Parteien inhaltlich-programmatisch am stärksten voneinander. Im Themenblock Wirtschaft mit 71 Aussagen befindet sich der Variationskoeffizient im Mittelfeld. Hier fällt die unterschiedliche Gewichtung der einzelnen Themenfelder in den Landtagswahlprogrammen der jeweiligen Parteien geringer aus. Im Themenbereich Politik mit 48 Aussagen befindet sich der Variationskoeffizient auf seinem niedrigsten Niveau: Hieraus ist zu schließen, daß sich in diesem Fall die Länderparteien in ihrer Themenbewertung am geringsten unterscheiden.

In allen drei Themenfeldern formulierten die Bündnisgrünen mehr Aussagen als die anderen vier Parteien, obgleich mit deren 28 Wahlprogrammen der empirischen Parteiprogrammanalyse weniger Programme zur Verfügung standen als bei den übrigen Merkmalsträgern mit je 32 Programmen.

Vergleicht man SPD, CDU/CSU und F.D.P. miteinander, so fällt auf, daß die drei Parteien mit ihren Untersuchungswerten im Politik-Bereich eng einander liegen; in den beiden anderen Feldern Wirtschaft und Energie erreichen die Sozialdemokraten den höchsten Wert, CDU/CSU weist in allen drei Untersuchungsbereichen die geringste absolute Anzahl an umweltschutzpolitischen Äußerungen auf.

---

6.  $V = \text{Standardabweichung} / \text{Arithmetisches Mittel}$ , multipliziert mit 100

**Tabelle 5-9: Relative Gewichtung der umweltpolitischen Themen „Politik“, „Wirtschaft“ und „Energie“ innerhalb der fünf Parteien in Prozentangaben (%) (Indikator 2)**

| <b>Parteien/<br/>Themen-<br/>bereiche</b> | <b>Politik</b> | <b>Wirtschaft</b> | <b>Energie</b> | <b>Insgesamt</b> | <b>Standard-<br/>abweichung</b> |
|---|----------------|-------------------|----------------|------------------|---------------------------------|
| SPD                                       | 32,87          | 41,42             | 25,71          | 100              | 6,44                            |
| CDU/CSU                                   | 54,68          | 28,27             | 17,05          | 100              | 15,78                           |
| B90/Die Grünen                            | 27,05          | 40,59             | 32,36          | 100              | 5,59                            |
| F.D.P.                                    | 41,91          | 35,63             | 22,46          | 100              | 8,12                            |
| PDS                                       | 37,39          | 42,34             | 20,27          | 100              | 9,47                            |
| <b>Median</b>                             | 37,39          | 40,59             | 22,46          |                  |                                 |
| <b>Arithmetisches<br/>Mittel</b>          | 38,78          | 37,65             | 23,57          |                  |                                 |
| <b>Variations-<br/>koeffizient</b>        | 4,15           | 7,19              | 4,51           |                  |                                 |

Quelle: eigene Berechnung;

Bei der Untersuchung der relativen Gewichtung der drei Themenbereiche „Politik“, „Wirtschaft“ und „Energie“ innerhalb der einzelnen Parteien treten weitere Gemeinsamkeiten und Unterschiede zutage (siehe Tabelle 5-9):

Der Variationskoeffizient (V), trennt die genannten Felder in zwei Gruppen: Einerseits in diejenige des Wirtschaftsbereichs, der den höchsten Wert von 7,19 erreicht, andererseits in die Felder Politik und Energie, die nahezu den gleichen Wert des Variationskoeffizienten (4,15 [Politik] und 4,51 [Wirtschaft]) innehaben.

Die Rangfolge der einzelnen umweltschutzpolitischen Themen auf der Prioritätenliste der jeweiligen politischen Partei ist für alle Parteien annähernd identisch: Der Bereich „Wirtschaft“ befindet sich an der Spitze, während das Thema „Politik“ in der Mitte der quantitativen Bewertung liegt und das Feld „Energie“ am Ende der Prioritätenskala zu finden ist. Partein-spezifisch ist dabei folgendes zu entdecken: Während für die SPD, die Bündnisgrünen und die

PDS die Wirtschaft den ersten Rang einnimmt, befindet sich das Politikgebiet hingegen bei den Christ- und Freidemokraten auf Rang Eins. Lediglich B90/Die Grünen rechnen dem Energiebereich den Platz Zwei zu.

Bei der Analyse der Standardabweichung (s) der prozentualen Gewichtung der Themenschwerpunkte innerhalb der Parteien zeigt sich, daß die Bundesländerparteien die umweltschutzpolitischen Themenblöcke unterschiedlich stark polarisieren.

So beziehen sich bei allen Parteien - die Bündnisgrünen ausgenommen - über 70% der umweltschutzpolitischen Aussagen auf die beiden Bereiche „Politik“ und „Wirtschaft“; bei den Christdemokraten beziehen sich über 82% ihrer Äußerung auf diese beiden Themenschwerpunkte, bei SPD, F.D.P. und PDS zwischen 70% und 80% der Aussagen. Die Standardabweichung ist mit 15,78% bei der CDU/CSU am höchsten, mit 9,47% bei den Demokratischen Sozialisten am zweithöchsten. Die Bündnisgrünen dagegen billigen nur etwa zwei Drittel ihrer Programmaussagen „Politik“ und „Wirtschaft“ zu: sie legen mehr Wert auf den Energieschwerpunkt und haben mit der Standardabweichung von 5,59% aller Aussagen den niedrigsten Wert, die Sozialdemokraten mit 6,44% den zweitniedrigsten Wert, während F.D.P. (8,12%) und PDS (9,47%) im mittleren Feld liegen.

Hieraus läßt sich schließen, daß SPD und B90/Die Grünen ein breiteres Spektrum an Programm- und Politikthemen innerhalb des öffentlichen Umweltschutzes anzubieten haben als die liberalkonservativen Parteien und die PDS.

Zusammenfassend hat sich bisher gezeigt, daß Umweltschutzpolitik für die fünf Parteien auf Bundesländerebene einen unterschiedlichen inhaltlich-programmatischen Stellenwert einnimmt, gemessen an der sichtbaren Berücksichtigung im Inhaltsverzeichnis und der Zuweisung eines eigenständigen Kapitels, sowie daß deutliche Unterschiede zwischen den Parteien hinsichtlich der Bedeutung der einzelnen Themengruppen „Politik“, „Wirtschaft“ und „Energie“ erkennbar sind, gemessen an der Anzahl der Aussagen der jeweiligen Parteien auf Bundesländerebene zu diesen Themen. Überdies ist die Prioritätenliste für die drei zentralen Themenblöcke bei den drei etablierten Parteien SPD, CDU/CSU und F.D.P. relativ homogen. Dies trifft vor allem für die (relative) inhaltlich-programmatische Gewichtung der beiden zentralen Themenvariablen im Umweltschutz, „Politik“ und „Wirtschaft“, zu.

Diese Ergebnisse der bisherigen empirischen, quantitativ geprägten Parteiprogrammanalyse geben zunächst eine grobe Beurteilung und Einschätzung der politischen Parteien auf Bundesländerebene und ihrer Programme wieder und zeigen lediglich erste Trends auf.



## 5.2.2 Die inhaltliche Bewertung mit Hilfe eines empirisch-qualitativen Programmvergleichs

In den folgenden Abschnitten des 5. Kapitels „Umweltschutzpolitik in den Parteiprogrammen“ wird

- die eigentliche detaillierte empirische (qualitative) Analyse der konkreten Inhalte der Umweltpolitik der Parteien auf Bundesländerebene in ihren Wahlprogrammen und Wahlplattformen

durchgeführt:

Dazu werden nun zu den drei Themenblöcken die jeweiligen Unterthemen (vgl. Klassifikationsschema Tabelle 5-7) untersucht.

Neben der empirisch-quantitativen Betrachtung wird nun auch

- eine empirisch-qualitative Analyse der von den Landesverbänden der einzelnen Parteien in ihren Programmen festgestellten Problemlagen, erhobenen Forderungen und formulierten Problemlösungsansätzen

erfolgen.

An die zunächst empirisch-quantitative Betrachtung soll demnach der Programmvergleich der Parteien auf Bundesländerebene empirisch-qualitativ fortgeführt werden. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Welche konkreten Problembereiche sprechen die einzelnen politischen Parteien bezüglich der Themenschwerpunkte an?
- Welche politisch-programmatischen Handlungsdefizite und Handlungsnotwendigkeiten führen die einzelnen Parteien dabei an?
- Welche politisch-programmatischen Handlungsvorschläge und Lösungsansätze bieten die Parteien in ihren Wahlprogrammen und Wahlplattformen an?

Die allgemeine empirisch-quantitative Parteiprogrammanalyse der drei Themenbereiche „Politik“, „Wirtschaft“ und „Energie“ mittels des Indikators 2 (s.o.), d.h. nach der relativen inhaltlich-programmatischen Gewichtung eines der drei Themenbereiche innerhalb einer Partei, bezogen auf die Summe der von einer Partei formulierten umweltpolitischen Äußerungen, macht deutlich, daß die nicht-bürgerlichen Parteien auf Bundesländerebene SPD, B90/Die Grünen sowie die PDS im Gegensatz zu den bürgerlichen Parteien CDU/CSU und F.D.P. -

absolut (siehe Tabelle 5-8) und prozentual (siehe Tabelle 5-9) betrachtet - dem Themenbereich „Wirtschaft“ eine größere inhaltlich-programmatische Bedeutung beimessen als den Themenvariablen „Politik“ und „Energie“:

SPD mit 1007 Aussagen zu „Wirtschaft“ (41,4%) gegenüber 799 Aussagen zu „Politik“ (32,8%) und 625 Aussagen zu „Energie“ (25,7%), B90/Die Grünen mit 1657 Aussagen zu „Wirtschaft“ (40,6%) gegenüber 1321 Aussagen zu „Energie“ (32,4%) und 1104 Aussagen zu „Politik“ (27,05%) sowie die PDS mit 94 Aussagen zu „Wirtschaft“ (42,3%) gegenüber 83 Aussagen zu „Politik“ (37,4%) und 45 Aussagen zu „Energie“ (20,3%); hingegen CDU/CSU mit 393 Aussagen zu „Wirtschaft“ (28,3%) gegenüber 760 Aussagen zu „Politik“ (54,7%) und 237 Aussagen zu „Energie“ (17,05%) sowie die F.D.P. mit 663 Aussagen zu „Wirtschaft“ (35,6%) gegenüber 780 Aussagen zu „Politik“ (41,9%) und 418 Aussagen zu „Energie“ (25,7%).

#### 5.2.2.1 Themenbereich „Politik“

Deutliche Unterschiede bezüglich der inhaltlich-programmatischen Gewichtung des Bereichs „Politik“ mittels des Indikators 2, das heißt nach der relativen inhaltlich-programmatischen Gewichtung eines bestimmten Themenbereichs innerhalb einer der fünf Parteien, bezogen auf die Gesamtsumme aller umweltschutzpolitischen Aussagen dieser Partei, ergeben sich - absolut (siehe Tabelle 5-8) und prozentual (siehe Tabelle 5-9: Indikator 2) - zwischen SPD, CDU/CSU sowie F.D.P. einerseits und den Bündnisgrünen und den Demokratischen Sozialisten andererseits: Während B90/Die Grünen mit 1104 Aussagen (27,05%) am stärksten, die PDS mit ihren 83 Aussagen (37,4%) am geringsten auf den Politikthemenbereich politisch-programmatischen Wert legen, liegen SPD mit 799 Aussagen (32,8%), CDU/CSU mit 760 Aussagen (54,7%) sowie die F.D.P. mit 780 Aussagen (41,9%) dagegen eher im mittleren Feld der quantitativen Bewertung des Politikthemas.

Die folgende Fragestellung ist nun zu beantworten:

- Welche qualitativen Schwerpunkte werden innerhalb des Themenbereichs „Politik“ von den politischen Parteien in ihren Landtagswahlprogrammen und -wahlplattformen gesetzt?

In der Regel werden - was den Umweltschutz im Sinne des Schutzes und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, des Schutzes und der Pflege der natürlichen Umweltressourcen, wie Luft, Wasser und Boden betrifft - unter dem Themenbereich „Politik“ drei Unterthemenfelder subsumiert:

- die Politik der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung,
- die Politik des Gewässerschutzes
- die Politik des Bodenschutzes (Altlastensanierung).

Die fünf untersuchten politischen Parteien artikulieren sich in ihren Wahlprogrammen hinsichtlich ihrer Politik der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung ebenfalls zum Schutz des globalen Klimas; durch negative Einflüsse, wie v.a. durch ein sich ständig vergrößerndes Ozonloch infolge starkem FCKW-Ausstoßes sowie durch den sog. „Treibhauseffekt“ und der daraus resultierender Erderwärmung infolge massiver CO<sub>2</sub>-Emissionen, haben sich die weltweiten Klimabedingungen nicht unerheblich verändert. Da sich aber das Problem der Klimaveränderung nicht nur auf Deutschland und seine 16 Bundesländer erstreckt und auch nur im politischen Konsens aller Industriestaaten der Welt öffentlich verarbeitet und gelöst werden kann, und darüberhinaus der vorliegende empirische Partei- und Policy-Output-Vergleich ausschließlich auf die gliedstaatliche Entscheidungsebene im föderativen Deutschland bezogen ist, wird der Klimaschutz nicht in die Untersuchung miteinbezogen.

Auch die Politik des Gewässerschutzes läßt sich noch mannigfaltig untergliedern: in Schutz des Grund- und Trinkwassers, in Schutz der Oberflächen- und Fließgewässer sowie in Schutz der Küstengewässer. Letzterer Problembereich wird ebenfalls aus dem Programm- und Policy-Output-Vergleich ausgeklammert, zumal sich die Politik des Küstengewässers- und Meeres schutzes lediglich auf die fünf Bundesländer Niedersachsen, Bremen (mit Bremerhaven), Schleswig-Holstein, Hamburg sowie Mecklenburg-Vorpommern bezieht und daher ein Parteien- und Programmvergleich diesbezüglich nicht ergiebig ist. Auch der Hochwasserschutz bleibt aus Gründen der Komplexitätsreduktion außerhalb dieser Dissertation.

**Tabelle 5-10: Themenspezifische Differenzierung umweltpolitischer Aussagen im Bereich „Politik“**

(in Klammern: Prozentangaben beziehen sich auf die Gewichtung innerhalb einer Partei)

| <b>Unterthemenbereiche// Parteien</b>   | <b>SPD</b>     | <b>CDU /CSU</b> | <b>B90/ Die Grünen</b> | <b>F.D.P.</b>  | <b>PDS</b>    |
|---|----------------|-----------------|------------------------|----------------|---------------|
| Luftreinhaltung/<br>Lärmbekämpfung  | 175<br>(21,9%) | 137<br>(18,0%)  | 234<br>(21,2%)         | 190<br>(24,4%) | 10<br>(12,0%) |
| Gewässerschutz  | 427<br>(53,4%) | 281<br>(36,9%)  | 661<br>(59,8%)         | 379<br>(48,6%) | 39<br>(46,9%) |
| Bodenschutz<br>(Altlastensanierung)   | 150<br>(18,7%) | 78<br>(10,3%)   | 208<br>(18,8%)         | 128<br>(16,4%) | 12<br>(14,4%) |
| <b>Summe der Anzahl an Aussagen pro Partei bzgl. der drei Unterthemenbereiche<sup>1</sup></b> | 752<br>(94,0%) | 496<br>(65,2%)  | 1103<br>(99,9%)        | 697<br>(89,4%) | 61<br>(73,4%) |
| <b>Gesamtsumme der Anzahl an Aussagen pro Partei im Bereich „Politik“</b>                     | 799<br>(100%)  | 760<br>(100%)   | 1104<br>(100%)         | 780<br>(100%)  | 83<br>(100%)  |

1. Da sich nicht alle umweltschutzpolitischen Aussagen im Bereich „Politik“ auf „Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“, „Gewässerschutz“ sowie „Bodenschutz“ beziehen, ergibt die Summe der Anzahl an Aussagen pro Partei nicht den Wert, der in Tabelle 5-8 unter „Politik“ zu finden ist. Der Prozentanteil wurde jedoch auf die Gesamtsumme der Anzahl an Aussagen pro Partei, d.h. aus Tabelle 5-8, gebildet

Quelle: eigene Berechnungen;

Betrachtet man die innerparteiliche programmatische Gewichtung der drei Unterthemenbereiche, so ist nach den Berechnungen in Tabelle 5-10 zu erkennen, daß alle fünf politischen Parteien auf Bundesländerebene dem Gewässerschutz (Grund-, Trinkwasser / Oberflächengewässer) die größte inhaltlich-programmatische Bedeutung beimessen: die Sozialdemokraten mit 427 Aussagen (53,4%), CDU/CSU mit 281 Aussagen (36,9%), die Bündnisgrünen mit 661 Aussagen (59,8%), die Freidemokraten mit 379 Aussagen (48,6%) sowie die PDS mit 39 Aussagen (46,9%). Hier ist zu beachten, daß B90/Die Grünen trotz der lediglich 28 Wahlprogramme auf Bundesländerebene zwischen 1990 und 1996 - im Gegensatz zu SPD, CDU/CSU und F.D.P. mit jeweils 32 Wahlprogrammen in diesem Untersuchungszeitraum - die weitaus

größte Anzahl an umweltpolitischen Äußerungen zum Themenfeld „Politik“ aufweisen. Die dagegen äußerst geringe Anzahl an Forderungen und Lösungsvorschlägen der PDS zum Politikthema ist auf die niedrige Programmanzahl für diesen Zeitraum zurückzuführen, die dem vorliegenden empirischen Programmvergleich zur Verfügung standen: Die PDS als ostdeutsche Regionalpartei ist - als politisch-legislative Kraft - ausschließlich in den parlamentarischen Parteiensystemen der fünf neuen Länder vertreten.

Auf Rang zwei der inhaltlich-programmatischen Bewertung liegt die Politik der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung: Auch hier liegen die Bündnisgrünen mit 234 Aussagen (21,2%) an erster Stelle, gefolgt von den Freidemokraten mit 190 Äußerungen (24,4%); die Sozialdemokraten liegen mit 175 Stellungnahmen bei diesem Unterthemenbereich auf dem dritten Platz (21,9%), die CDU/CSU mit 137 Forderungen und Lösungsvorschlägen (18%) an letzter Stelle.

Dem Bodenschutz (Altlastensanierung) billigen die Parteien die wenigste inhaltlich-programmatische Gewichtung zu: Mit 208 Aussagen (18,8%) nehmen die Bündnisgrünen wiederum den ersten Platz ein, die SPD folgt ihnen mit 150 Forderungen und Lösungsvorschlägen (18,7%); die Christdemokraten befinden sich mit 78 Äußerungen (10,3%) erneut auf Platz vier, während die F.D.P. mit ihren 128 Stellungnahmen (16,4%) den dritten Rang einnimmt.

Das heißt, bei B90/Die Grünen beziehen sich somit mehr als die Hälfte aller umweltschutzpolitischen Aussagen im Themenbereich „Politik“ auf den Gewässerschutz (Schutz des Grund- und Trinkwassers, Schutz des Oberflächengewässers), nämlich 59,8%, bei SPD, F.D.P. und PDS (46,9%) sind es etwa die Hälfte aller Aussagen im besagten Gebiet; bei der CDU/CSU machen die Aussagen zum Gewässerschutz mehr als ein Drittel aller Stellungnahmen aus.

Beim anschließenden Parteiprogrammvergleich, der nun auf empirisch-qualitativer Ebene fortgeführt wird, stehen folgende Prüfungen im Vordergrund:

- Welche konkreten Probleme sprechen die Landesverbände der einzelnen Parteien bezüglich des Schutzes der drei Umweltmedien Luft, Wasser und Boden sowie hinsichtlich des Lärmschutzes an?
- Welche Handlungsdefizite und Handlungsnotwendigkeiten leiten die politischen Parteien daraus ab?

- Welche Ansätze der Verarbeitung und Lösung der anstehenden Probleme offerieren die Parteien in ihren Wahlprogrammen?

Alle politischen Parteien auf der föderalen Entscheidungsebene sehen im Schutz der Grund- und Oberflächengewässer sowie im Bodenschutz die größten Problembereiche und damit die dringlichsten Handlungsnotwendigkeiten im öffentlichen Umweltschutz auf Bundesländer-ebene, die sie zu lösen haben.

Vor allem sowohl die hohe Einleitung unzureichend geklärter schadstoffhaltiger Abwassere-missionen aus der industriellen, gewerblichen und landwirtschaftlichen Produktion und die hohe Belastung von Grund- und Oberflächengewässer einerseits als auch die fehlende rechtli-che Regulierung des Bodenschutzes und die hohe Anzahl nicht erfaßter und sanierter Altla-stenstandorte (vor allem in den fünf ostdeutschen Bundesländern) andererseits, werden von allen Parteien als die wesentlichen Faktoren steigender Verschwendung natürlicher Ressour-cen und zunehmender Schadstoffeinträge in die natürliche Umwelt angesehen.

Neben diesen Gemeinsamkeiten bezüglich der Problem- und Aufgabenbereiche und der daraus abgeleiteten Handlungsdefizite im Landesumweltschutz herrschen jedoch auch Differenzen zwischen den Parteien auf Länderebene vor allem hinsichtlich der Mittel und Methoden, die zur Umsetzung der in den Wahlprogrammen aufgeführten Zielvorgaben und damit zur Pro-blemlösung eingesetzt werden sollen.

Mehrere zentrale Instrumente lassen sich aus den vorliegenden Landtagswahlprogrammen und -wahlplattformen herausarbeiten, mit denen die politischen Parteien die Umweltqualität, d.h. also die natürliche Beschaffenheit aller drei Umweltmedien Luft, Boden und Wasser verbes-tern und die Verbraucher zu einem sparsamen und schonenden Umgang mit diesen natürlichen Ressourcen politisch umsteuern wollen (vgl. Tabelle 5-11):

**Tabelle 5-11: Maßnahmen und Instrumente zur Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, zum Schutz von Gewässer und Boden (Emissionsschutz) und zur Verbesserung der Qualität von Luft, Gewässer und Boden (Immissionsschutz)**

(X = wird von einer politischen Partei als Maßnahme oder Instrument formuliert)

| Maßnahmen und Instrumente/<br>Politische Parteien   | SPD              | CDU<br>/CSU | B90/Die<br>Grünen | F.D.P<br>. | PDS              |
|---|------------------|-------------|-------------------|------------|------------------|
| <b>Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (ohne Klimaschutz)</b>  |                  |             |                   |            |                  |
| Verminderung und Vermeidung der Emissionen an Luftschadstoffen (CO <sub>2</sub> , SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , Benzol, Ozon) aus Einsatz fossiler Brenn- und Treibstoffe (nicht regenerativer Energien) in Industrie, Gewerbe, Verkehr, Kraftwerken und Hausbrand durch moderne Abgasreinigungstechnologien  | X                | X           | X                 | X          | (X) <sup>1</sup> |
| Begrenzen der Geschwindigkeit (und somit der Schadstoff- und Lärmemissionen) im Straßenverkehr mittels Tempolimit bei gesundheitsschädigender Ozonbelastung   | (X) <sup>2</sup> | -/          | (X) <sup>3</sup>  | -/         | -/               |
| Rechtliche Verankerung der Lärmbekämpfung (Schutz vor Lärmemissionen) auf Länderebene durch Lärm-schutzmaßnahmen  | X                | X           | X                 | X          | (X) <sup>4</sup> |
| <b>Gewässerschutz (Schutz der Grund- und Oberflächengewässer/Trinkwasser) (ohne Küstengewässerschutz)</b>   |                  |             |                   |            |                  |
| Sanierung und Renaturierung der Gewässer aller Größenklassen durch Einschränkung, bzw. Verbot der Bebauung, des Grundstückserwerbs und der intensiven land- und forstwirtschaftlichen Nutzung im ufernahen Bereich sowie mittels Überwachung der Indirekteinleiter industrieller und gewerblicher Betriebe  | X                | X           | X                 | X          | (X) <sup>5</sup> |
| Verminderung und Vermeidung der Einleitung unzureichend geklärter schadstoffhaltiger Abwasseremissionen der Industrie- und Gewerbebetriebe, des Einsatzes von Pflanzenschutzmittel (Pestizide), (Kunst-)Dünger und Gülle in Landwirtschaft sowie der Einträge schadstoffhaltiger Reinigungs- und Waschmittel privater Haushalte in Grund- und Oberflächengewässer | X                | X           | X                 | X          | (X) <sup>6</sup> |

| <b>Maßnahmen und Instrumente/<br/>Politische Parteien</b>  | <b>SPD</b>        | <b>CDU<br/>/CSU</b> | <b>B90/Die<br/>Grünen</b> | <b>F.D.P<br/>.</b> | <b>PDS</b>        |
|--|-------------------|---------------------|---------------------------|--------------------|-------------------|
| Minimierung der Gewässerbelastung durch Erneuerung, Ausbau und technischer Optimierung der Trinkwasserversorgungs- und Abwasserkanalisationssysteme sowie durch Reinigungsmaßnahmen bei Kläranlagen (v.a. bzgl. der Nähr- und Schadstoffausscheidung)  | X                 | X                   | X                         | X                  | (X) <sup>7</sup>  |
| Schutz von Grund- und Trinkwasser durch Errichtung mittels Zweileitersystemen getrennter Trink- und Brauchwasseranlagen (Regenwassernutzung), durch Bau geschlossener Brauchwasserkreisläufe mit Brauchwassermehrfachverwendungssysteme und durch Einbau von Wasserzählern und wassersparenden Armaturen in Privathaushalten, öffentlichen Einrichtungen und Produktionsbetrieben (zwecks sparsamen Umgangs mit Medium Wasser) | X                 | X                   | X                         | X                  | (X) <sup>8</sup>  |
| Sicherung der Trinkwasserqualität durch verstärkte Ausweisung von Trinkwasserschon- und Trinkwasserschutzgebiete   | X                 | X                   | X                         | X                  | (X) <sup>9</sup>  |
| Dezentralisierung und (Re-)Kommunalisierung der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung   | (X) <sup>10</sup> | -/                  | X                         | X                  | (X) <sup>11</sup> |
| Linear-progressive Tarifverlaufgestaltung der Trinkwassernutzung zwecks sparsamen Umgangs mit Wasser   | (X) <sup>12</sup> | -/                  | X                         | X                  | (X) <sup>13</sup> |
| <b>Bodenschutz (Altlastensanierung) (ohne Flächenrecycling)</b>  |                   |                     |                           |                    |                   |
| Erlaß eines BBoden-, bzw. LBodenschutzgesetzes zur rechtlichen Verankerung der Vermeidung und Verminderung aller Einwirkungen und Einträge v.a. schwer abbaubarer Schadstoffe durch menschliches Handeln in Landwirtschaft, Gewerbe, Industrie, Verkehr und Bautätigkeit   | X                 | (X) <sup>14</sup>   | X                         | (X) <sup>15</sup>  | (X) <sup>16</sup> |
| Rechtlich verankerte, systematische Erfassung und Bewertung von Altlastenstandorte mittels Erstellen eines Altlastenkatasters und durch ein Altlastengesetz  | X                 | X                   | X                         | X                  | -/                |
| Finanzierung d. Erfassung u. Entsorgung von Altlasten mittels der Einrichtung eines Altlastensanierungsfonds   | X                 | X                   | X                         | X                  | -/                |

1. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1995 gefordert;



2. nur im hessischen Landtagswahlprogramm (SPD) von 1991 sowie 1995 gefordert;
3. nur im niedersächsischen Landtagswahlprogramm (B90/Die Grünen) von 1990 sowie im nordrhein-westfälischen Landtagswahlprogramm (B90/Die Grünen) von 1990 gefordert;
4. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1995 sowie im brandenburgischen Landtagswahlprogramm (PDS) von 1994 gefordert;
5. nur im thüringischen Landtagswahlprogramm (PDS) von 1990 gefordert;
6. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1990 gefordert;
7. nur im thüringischen Landtagswahlprogramm (PDS) von 1990 gefordert;
8. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1995 gefordert;
9. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1995 gefordert;
10. nur im thüringischen Landtagswahlprogramm (SPD) von 1994 gefordert;
11. nur im thüringischen Landtagswahlprogramm (PDS) von 1990 gefordert;
12. nur im Bremer Bürgerschaftswahlprogramm (SPD) von 1991 sowie im hessischen Landtagswahlprogramm (SPD) von 1995 gefordert;
13. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1995 gefordert;
14. nur im baden-württembergischen Landtagswahlprogramm (CDU) von 1992 sowie im rheinland-pfälzischen Landtagswahlprogramm (CDU) von 1991 gefordert;
15. nur im Hamburger Bürgerschaftswahlprogramm (F.D.P.) von 1991 sowie im sächsischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1990 gefordert;
16. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1995 sowie im brandenburgischen Landtagswahlprogramm (PDS) von 1994 gefordert;

Zunächst setzen die Parteien auf die **Luftreinhaltung**, d.h. auf die Verminderung und Vermeidung der Einträge an Luftschadstoffen ( $\text{CO}_2$ ,  $\text{SO}_2$ ,  $\text{NO}_x$ ,<sup>7</sup> Benzol, bodennahes Ozon u.a.) aus dem Einsatz fossiler Brenn- und Treibstoffen durch Industrie- und Gewerbebetriebe, im Straßen- und Verkehr sowie bei Kraftwerken und Hausbrand. Im Absenken der Schadstoffemissionen aus Industrie- und Kraftwerksanlagen, aus dem Straßenverkehr sowie bei Hausbrand durch moderne Abgasreinigungstechnologien erkennen nahezu alle Parteien ein wesentliches Instrumentarium zur Luftreinhaltung<sup>8</sup>.

Überdies artikulieren die untersuchten Parteiprogramme noch weitere Instrumente, die Produzenten und Konsumenten zur verstärkten Schonung der natürlichen Ressourcen und zur nachhaltigen Reduzierung an Schadstoffemissionen in die Luft und Atmosphäre veranlassen soll.

---

7.  $\text{CO}_2$  = Kohlendioxyd,  $\text{SO}_2$  = Schwefeldioxyd,  $\text{NO}_x$  = Stickstoffoxyd.

8. Vgl. SPD: NI 1990: 43, NI 1994: 30, SAL 1990: 66; CDU/CSU: BW 1992: 18, B 1995: 18, BB 1994: 11, HB 1991: 30, HH 1991: 15, HE 1991: X, NI 1990: 11, RP 1992: 17, SH 1996: 47; F.D.P.: BW 1992: 27, BAY 1990: 5, HH 1991: 46, MV 1994: 38, RP 1991: 21, RP 1996: 40, SN 1990: 18, SA 1994: 13, TH 1990: 1; Bündnis 90/Die Grünen: B 1995: 34, NI 1990: 9, NRW 1990: 17; PDS: B 1990: 25.

So fordern SPD und B90/Die Grünen die Begrenzung der Geschwindigkeit des motorisierten, insbesondere individuellen Straßenverkehrs bei gesundheitsschädigender (Boden-)Ozonbelastung mittels eines Tempolimits: Diese programmatische Handlungsabsicht, die nicht nur eine Maßnahme gegen zunehmende Luftschadstoffeinträge, sondern auch gegen steigende Lärmmissionen darstellt, wird aber nur von wenigen Landesverbänden der beiden Parteien in Aussicht gestellt<sup>9</sup>.

Die bürgerlichen Parteien in den 16 Bundesländern setzen hinsichtlich der Ressourcensparbarkeit und der Luftschadstoffreduktion auf andere Mittel; Geschwindigkeitsbeschränkungen erwähnen sie in keinem ihrer Programme: So strebt die CDU einerseits eher die Erstellung von Luftreinhaltepläne<sup>10</sup>, andererseits die Verbesserung des lufthygienischen Überwachungsnetzes als Luftreinhaltemaßnahmen an<sup>11</sup>. Die F.D.P. hingegen sieht in marktökonomischen Maßnahmen in Gestalt von Umweltabgaben, wie z.B. eine Restverschmutzungsabgabe, die Umlegung der bisherigen Kfz-Steuer (Landessteuer) auf den Mineralölsteuerverbrauch (Bundessteuer) oder die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe einen effizienten und umweltwirksamen Weg zur nachhaltigen Luftreinhaltung<sup>12</sup>.

Bei der Bekämpfung von **Lärm** bei Baumaßnahmen und im Verkehr herrschen zwischen den Parteien kaum Differenzen vor, was die vielen Maßnahmen instrumenteller Verhaltenssteuerung betrifft: So werden insbesondere planungsrechtliche wie auch leistungsbezogene Mittel der Verhaltenslenkung gefordert, wie z. B. einerseits die stärkere Berücksichtigung von Lärmquellen insbesondere bei Infrastruktur- und Immobilienbaumaßnahmen in der Bauleitplanung mittels Lärminderungsplänen sowie die Erstellung von Lärmkatastern, um den Verkehrslärm gezielt und wirkungsvoll vermindern zu können. Andererseits werden Maßnahmen des aktiven und passiven Lärmschutzes<sup>13</sup> von den Parteien auf die inhaltlich-programmatische Agenda gebracht<sup>14</sup>.

---

9. Vgl. **SPD**: HE 1991: 7, HE 1995: 35, SAL 1990: 68; **B90/Die Grünen**: NI 1990: 9, NRW 1990: 17.

10. Vgl. **CDU**: RP 1991: 17.

11. Vgl. **CDU**: SH 1996: 46.

12. Vgl. **E.D.P.**: BW 1992: 27, BY 1990: 5, HH 1991: 47, HE 1991: 39, NI 1994: 6, RP 1991: 21.

13. Beispielsweise Lärmschutzwände,- wälle, Lärmschutzfenster, Verkehrslärmschutzzonen, Beschaffung lärmarmer Nutzfahrzeuge für die öffentliche Verwaltung, Förderung schallgedämpfter Fahrzeuge und Maschinen sowie geräuschdämpfender Straßenbeläge („Flüsterasphalt“).

14. Vgl. **SPD**: B 1995: 37, NI 1990: 44, NI 1994: 30, SAL 1990: 68/69; **CDU**: B 1990: 18, HB 1991: 35, HH 1991: 16/17, HE 1991: X, RP 1991: 18, RP 1996: 37, SAL 1990: 15, SH 1992: 9; **E.D.P.**: BY 1990: 5, BY 1994: 24, B 1995: 15 u. 17, HH 1991: 47, HE 1991: 39, MV 1994: 38/39, RP 1991: 25/26, SN 1990: 18; **B90/Die Grünen**: B 1995: 34, NI 1990: 9; **PDS**: BB 1994: 35.

Ordnungsrechtliche Maßnahmen der Verhaltenssteuerung zugunsten des Schutzes des Menschen vor Lärmemissionen wollen die Parteien, voran SPD, F.D.P. und B90/Die Grünen, ebenfalls anwenden: Die rechtliche Verankerung der Lärmbekämpfung (Schutz vor Lärmemissionen) auf Länderebene durch eine Lärmschutzverordnung (analog zur TA Luft des BImSchG auf Bundesebene) ist lediglich eine programmatische Handlungsabsicht sozialdemokratischer Landesverbände<sup>15</sup>. Darüber hinaus bleibt aber die Verminderung von Fluglärm durch die Einführung von Fluglärmemissionskontingenten, bzw. des Verbots militärischen Tiefflugs vor allem über besiedeltem Gebiet eine der zentralen programmatischen Forderungen aller drei Parteien, die menschliche Lebensqualität vor Lärmeinträgen zu bewahren<sup>16</sup>. Nur bei der CDU werden solche Forderungen programmatisch nicht gestellt.

Den zweiten Unterthemenbereich, der dem Umweltbereich „Politik“ zuzuordnen ist, stellt der **Gewässerschutz** in den Bundesländern dar.

Zum Schutze der Oberflächengewässer bzw. des Grund- und Trinkwassers vor Schadstoffeinträgen (Emissionsschutz) sowie zur Reduzierung des gestiegenen Wasserressourcenverbrauchs benennen die politischen Parteien auf Länderebene verschiedene Maßnahmen instrumenteller Verhaltenssteuerung: So fordern alle Parteien die „Sanierung und Renaturierung der Gewässer aller Größenklassen durch die Einschränkung bzw. das Verbot der Bebauung, des Grundstückserwerbs sowie der intensiven land- und forstwirtschaftlichen Nutzung im ufernahen Bereich und durch Überwachung der Indirekteinleiter industrieller und gewerblicher Betriebe“<sup>17</sup>.

Den Schutz der Oberflächengewässer vor Emissionen und die Renaturierung bereits belasteter Gewässer - vor allem in den ostdeutschen Bundesländern - fordert bei der PDS als Maßnahmen lediglich der Landesverband Thüringen in seinem Wahlprogramm von 1990<sup>18</sup>. Auf die Maßnahmen „Verminderung und Vermeidung der Einleitung unzureichend geklärter schadstoffhal-

---

15. Vgl. **SPD**: SAL 1990: 68, SH 1996: 41.

16. Vgl. **SPD**: B 1995: 37, NI 1990: 44, NI 1994: 30, TH 1994: 77; **F.D.P.**: BW 1992: 29, BY 1990: 5, BY 1994: 24, B 1995: 15, HH 1991: 47, HE 1991: 39, RP 1991: 25, SN 1990: 18; **B90/Die Grünen**: B 1995: 34, NI 1990: 9.

17. Vgl. **SPD**: BW 1992: 31, BW 1996: 10, B 1990: 6, BB 1990: 12, BB 1994: X, HB 1995: 32, HH 1991: 103, HE 1991: 13, HE 1995: 49, MV 1994: 42/43, NI 1990: 45, NRW 1990: 42, NRW 1995: 16, RP 1991: 26, RP 1996: 19, SAL 1990: 53/54, SH 1992: 54, SH 1996: 39; **CDU**: BW 1992: 18, HH 1991: 11, HH 1995: 14, MV 1990: 9, SAL 1990: 14/15, SH 1996: 45; **E.D.P.**: BW 1992: 28, BY 1994: 24, B 1990: 19/20, BB 1990: 7, HB 1991: 32, HH 1991: 48/49, MV 1994: 38, NI 1990: 8, NI 1994: 5/6 u. 14, RP 1991: 22, SN 1990: 17, SN 1994: 3; **B90/Die Grünen**: BW 1996: 28, BY 1994: 33, BB 1994: 5, HE 1991: 13, HE 1995: 8, MV 1990: 26/27, NI 1990: 4/5, NI 1994: 14, NRW 1990: 14, RP 1996: 25, SN 1990: 11, SN 1994: 18, TH 1996: 34.

18. Vgl. **PDS**: TH: 4.

tiger Abwasseremissionen der Industrie- und Gewerbetriebe, des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln (Pestizide, Herbizide u.a.), (Kunst-)Dünger sowie Gülle in der Landwirtschaft sowie der Einträge schadstoffhaltiger Reinigungsmittel privater Haushalte in Grund- und Oberflächengewässer“, die „Minimierung der Gewässerbelastung durch Erneuerung, Ausbau sowie technischer Optimierung der Trinkwasserversorgungs- und der Abwasserkanalisationssysteme sowie der Reinigungsmaßnahmen bei Kläranlagen“ (insbesondere bezüglich der Nähr- und Schadstoffausscheidung) sowie den „Schutz von Grund- und Trinkwasser durch die Errichtung von - mittels Zweileitersystemen getrennten - Trink- und Brauchwasseranlagen mit Regenwassernutzung“, durch „den Bau geschlossener Brauchwasserkreisläufe mit sog. Brauchwassermehrfachverwendungssystemen sowie durch den Einbau von Wasserzählern und wassersparenden Armaturen in Privathaushalten, öffentlichen Einrichtungen sowie Produktionsbetrieben“ (zwecks sparsamen Umgangs mit dem Medium Wasser), setzen alle Parteien in ihren Wahlprogrammen<sup>19</sup>. Diese drei inhaltlich-programmatischen Aussagen bezüglich der Gewässerschonung werden bei der PDS jeweils nur in drei der vorliegenden Landtagswahlprogramme getätigt<sup>20</sup>.

Ein weiteres verhaltenssteuerndes Instrument öffentlicher Umweltpolitik hinsichtlich des Emissionsschutzes, der Qualitätsverbesserung und des sparsamen Umgangs mit den Wasserressourcen besteht in der „Sicherung der Trinkwasserqualität durch verstärkte Ausweisung von Trinkwasserschon- und Trinkwasserschutzgebiete“<sup>21</sup>. Bei der PDS wird lediglich im Programm zur Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 1990 eine solche Forderung aufgestellt<sup>22</sup>.

19. Vgl. SPD: BW 1992: 30, BY 1994: 15, B 1990: 6, B 1995: 40, BB 1990: 12, BB 1994: X, HB 1991: 54, HH 1991: 102-104, HH 1993: 28, HE 1991: 13, HE 1995: 35 u. 48/49, MV 1994: 42, NI 1990: 45, NI 1994: 29, NRW 1990: 42, RP 1991: 26, SAL 1990: 53-57, SAL 1994: 60/61, SN 1990: 12, SN 1994: 43, SA 1990: 11, SA 1994: 17, SH 1992: 53/54, TH 1994: 75/76; CDU: BW 1992: 18, BY 1990: 19, BY 1994: 15, B 1990: 11-15, B 1995: 18, HB 1991: 31/32, HH 1991: 10-12, HH 1995: 13, HE 1991: X, HE 1995: W3-W7, MV 1990: 8, MV 1994: 31, NI 1990: 11, NI 1994: 30/31, NRW 1990: 15, RP 1991: 33/34, SAL 1990: 14, SN 1990: 12, SH 1992: 8, SH 1996: 45; EDP: BW 1992: 28, BY 1990: 5, BY 1994: 24, B 1990: 19/20, B 1995: 66-70, BB 1990: 7, BB 1994: 9, HB 1991: 32, HB 1995: 44, HH 1991: 48-51, HE 1991: 39, HE 1995: 164, MV 1994: 38, NI 1990: 8, NI 1994: 5/6, NRW 1990: 37/38, RP 1991: 22/23, RP 1996: 40/41, SN 1990: 17, SN 1994: 3, SA 1994: 14, SH 1992: 45/46, TH 1994: 21; B90/Die Grünen: BW 1992: 18, BW 1996: 28, BY 1990: 10, BY 1994: 58/59, B 1990: 15/16, B 1995: 33, BB 1994: 4, HE 1991: 12/13, HE 1995: 7/8; MV 1990: 13/14, NI 1990: 4/5, NI 1994: 14, NRW 1990: 15, NRW 1995: 34, RP 1991: 40/41, RP 1996: 25/26, SAL 1990: 40-42, SN 1990: 11, SN 1994: 18, SH 1992: 21, SH 1996: 32, TH 1996: 36/37.

20. Vgl. PDS: B 1990: 27, B 1995: 20/21, BB 1994: 35.

21. Vgl. SPD: BW 1992: 30, BB 1994: X, HH 1991: 101, HE 1991: 13, HE 1995: 48, NI 1990: 45, SH 1992: 54, SH 1996: 39, TH 1994: 76; CDU: HH 1991: 12, HH 1995: 13, SH 1992: 8, SH 1996: 45; EDP: BY 1990: 5, NRW 1990: 37, RP 1991: 22, SN 1990: 17, SN 1994: 3, SH 1992: 45; B90/Die Grünen: BW 1992: 18, BW 1996: 28, BY 1990: 11, B 1995: 33, HE 1991: 12, NI 1990: 4, NRW 1990: 15, RP 1991: 42, SH 1996: 32, TH 1994: 36.

22. Vgl. PDS 1990: 27.

Vereinzel werden auch einerseits die „Dezentralisierung und (Re-)Kommunalisierung der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung“ und andererseits eine „linear-progressive Tarifverlaufgestaltung der Trinkwassernutzung zwecks sparsamen Gebrauchs der Trinkwasserressourcen“ programmatisch gefordert<sup>23</sup>. Die SPD formuliert lediglich zweimal die Forderung nach „Dezentralisierung der Versorgungsstrukturen“, bzw. einmal die „Einführung linear-progressiver Nutzungstarife in der kommunalen Umweltpolitik“<sup>24</sup>, die PDS hingegen jeweils nur einmal<sup>25</sup>. Dagegen findet sich in keinem Landtagswahlprogramm der CDU/CSU derartige programmatische Aussagen hinsichtlich des Gewässerschutzes.

Im Bereich des **Bodenschutzes** sowie der **Altlastensanierung** werden insbesondere von der SPD und den Bündnisgrünen umweltschutzpolitische Aussagen getroffen, die PDS hingegen äußert sich inhaltlich wiederum nur zweimal zum Schutze des Bodens vor Schadstoffeinträgen, zur Altlastenproblematik überhaupt nicht<sup>26</sup>.

Im Zentrum stehen dabei substantielle Forderungen und Zielvorgaben nach einer „rechtlich verankerten systematischen Erfassung und Bewertung von Altlastenstandorten durch die Erstellung eines Altlastenkatasters und und durch ein Altlastengesetz“ einerseits sowie nach der „Finanzierung der Erfassung und Entsorgung von Altlasten durch die Einrichtung eines Altlastensanierungsfonds“ andererseits, die von allen Parteien auf Bundesländerebene geteilt werden<sup>27</sup>.

- 
23. Vgl. **B90/Die Grünen**: BW 1992: 18, BW 1996: 28, BY 1990: 10 u. 54, BY 1994: 58/59, B 1990: 15/16, B 1995: 33, BB 1994: 5, HE 1991: 12/13, HE 1995: 7, MV 1990: 13, NI 1994: 14, NRW 1990: 15, RP 1991: 41, RP 1996: 25/26, SAL 1994: 40, SN 1990: 11, SN 1994: 18, SA 1994: 20, TH 1994: 36; **E.D.P.**: BY 1990: 5, HE 1995: 163, NI 1994: 5, RP 1991: 22, SAL 1995: 4, SN 1990: 17)
24. Vgl. **SPD**: HB 1991: 54, HE 1995: 35, TH 1994: 76.
25. Vgl. **PDS**: B 1995: 20/21, TH 1990: 3.
26. Vgl. **PDS**: B 1995: 21, BB 1990: 13.
27. Vgl. **SPD**: HH 1991: 98/99, HE 1991: 14, HE 1995: 56, NI 1994: 30, RP 1991: 26/27, SAL 1990: 73-76, SAL 1994: 63, SN 1990: 11, SN 1994: 21, SH 1992: 53, TH 1990: 5, TH 1994: 7; **CDU**: HH 1991: 13/14, HE 1991: X, MV 1994: 31, NI 1990: 11; **E.D.P.**: BW 1992: 28; BB 1994: 8, HB 1995: 43, HE 1995: 162/163, MV 1994: 38; NI 1994: 4, NRW 1990: 39/40, SN 1994: 3, SA 1994: 14/15, SH 1992: 49, TH 1994: 21; **B90/Die Grünen**: HE 1991: 14, HE 1995: 8, NI 1990: 7/8, NI 1994: 16, NRW 1990: 21, NRW 1995: 33/34, RP 1991: 39, RP 1996: 22, SA 1994: 21, SH 1992: 22, SH 1996: 31.

Vereinzelt wird auch der „Erlaß eines Landesbodenschutz- bzw. Bundesbodenschutzgesetzes zur rechtlichen Verankerung der Vermeidung und Verminderung aller Einwirkungen und Einträge vor allem schwer abbaubarer Schadstoffe durch menschliches Handeln in Landwirtschaft, Gewerbe/Industrie sowie Verkehr und Bautätigkeit, die die vielfältigen Bodenfunktionen beeinträchtigen“ in den Landeswahlprogrammen angeführt<sup>28</sup>.

Die hier untersuchten Wahlprogramme und -wahlplattformen der fünf politischen Parteien in den 16 Bundesländern artikulieren und aggregieren unterschiedliche Maßnahmen und Instrumente zum Schutze der natürlichen Umweltressourcen Luft, Grund- und Oberflächengewässer und Böden sowie ihrer Umweltbeschaffenheit:

CDU und SPD stellen eher planungs- und ordnungsrechtliche Verhaltenssteuerungsinstrumente in ihren Programmen vor und neigen somit zur sog. reaktiven, nachgeschalteten und problemverschiebenden Umweltpolitik („Umweltreparaturpolitik“, die sich durch langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie starre gesetzlich-regulative Rahmenbedingungen auszeichnet); F.D.P. und die Bündnisgrünen setzen inhaltlich-programmatisch eher auf marktökonomische, fiskalische sowie freiwillige Instrumente der Selbstverpflichtung vor allem der Produzenten: Sie unterstützen damit eine sog. präventive und aktive Umweltpolitik („Umweltpräventionspolitik“ mit Hilfe flexibler und effizienter Abgaben-, Kompensations- und Zertifikatslösungen auf der Basis des Verursacherprinzips und des Marktpreismechanismus’).

### 5.2.2.2 Themenbereich „Wirtschaft“

Den größten umweltschutzpolitischen Handlungs- und Problemlösungsbedarf sehen die politischen Parteien auf Bundesländerebene im Themenbereich „**Wirtschaft**“ - wie es der vorausgegangene empirisch-quantitative Parteiprogrammvergleich in Tabelle 5-9 belegt. Bei SPD und B90/Die Grünen befindet sich mit 1007 Aussagen (41,4%), bzw. mit 1657 Aussagen (40,6%) dieses Politikfeld an erster Stelle der Prioritätenliste der Parteien bei der Gestaltung ihrer Wahlprogramme; CDU/CSU, F.D.P. und die PDS belegen mit 393 Aussagen (28,3%), bzw. mit 663 Stellungnahmen (35,6%), bzw. mit 94 Äußerungen (42,3%) die weiteren Ränge.

---

28. Vgl. **SPD**: BW 1992: 29, HE 1991: 14, HE 1995: 56, MV 1994: 42, NI 1990: 43, SAL 1994: 63, SN 1994: 43; **CDU/CSU**: BW 1992: 17/18, RP 1991: 23, **F.D.P.**: HH 1991: 47/48, SN 1990: 17; **B90/Die Grünen**: HE 1991: 14, HE 1995: 8, NI 1994: 16, NRW 1995: 34, RP 1996: 24, SH 1992: 21, SH 1996: 31, TH 1996: 37.

Aus der inhaltlich-programmatischen Gewichtung des Bereichs „Wirtschaft“ durch die fünf Parteien, bezogen auf die Gesamtaussagen aller Parteien zu diesem Themenbereich (siehe Tab. 5-8: Indikator 1), resultieren - absolut und prozentual betrachtet - für die Sozial- und Christdemokraten, die Bündnisgrünen, die Freidemokraten sowie die Demokratischen Sozialisten erhebliche Unterschiede: So liegen B90/Die Grünen mit 1657 Stellungnahmen und Forderungen (43,4%) an erster, die PDS mit 94 Lösungsvorschlägen (2,5%) an letzter Stelle; SPD, CDU/CSU und die F.D.P. liegen mit 1007 Äußerungen (26,4%), bzw. mit 393 Forderungen und Lösungsvorschlägen (10,3%), bzw. mit 663 Aussagen (17,4%) im mittleren Feld der Gewichtung von „Wirtschaft“.

Die folgende Fragestellung ist nun zu beantworten:

- Welcher speziellen Unterthemenbereichen des Politikfeldes „Wirtschaft“ nehmen sich die einzelnen Parteien in ihren Wahlprogrammen an und welches inhaltlich-programmatische Gewicht messen sie diesen Problembereichen bei?

In der Regel werden unter den Themenbereich „Wirtschaft“ (im Sinne Produktion, Verteilung und Konsumtion materieller Güter [Sachgüter und Dienstleistungen] und Ressourcen) - was den Schutz und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden anbetrifft - drei Unterthemenfelder subsumiert, welche die Schnittstellen zwischen Ökonomie und Ökologie, zwischen ökonomischer Effizienz (Miteinsatz und Wirtschaftlichkeit) und Wirtschaftswachstum einerseits sowie ökologischer Effektivität (Zielerreichungsgrad, Umweltwirksamkeit) und Umweltschutz andererseits tangieren.

Hierbei handelt es sich um die Themengebiete:

- Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung (Ökologisierung von Produktion, Produkte und Entsorgung),
- Ökologisch-soziale Steuer- und Abgabenreform (als marktökonomisches, indirektes Verhaltenssteuerungsinstrumentarium auf der Grundlage des Verursacherprinzips)
- Arbeit, Technik und Umwelt (Erzielen von nachhaltigen Beschäftigungseffekten mittels Umweltschutz- und Energieeinsparotechnik).

**Tabelle 5-12: Themenspezifische Differenzierung umweltpolitischer Aussagen im Bereich „Wirtschaft“**

(in Klammern: Prozentangaben beziehen sich auf die Gewichtung innerhalb einer Partei)

| <b>Unterthemenbereiche/<br/>Politische Parteien</b>   | <b>SPD</b>     | <b>CDU<br/>/CSU</b> | <b>B90/<br/>Die<br/>Grünen</b> | <b>F.D.P.</b>  | <b>PDS</b>    |
|---|----------------|---------------------|--------------------------------|----------------|---------------|
| Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung  | 753<br>(74,8%) | 374<br>(95,2%)      | 1557<br>(93,9%)                | 599<br>(90,3%) | 90<br>(95,7%) |
| Ökologisch-soziale Steuerreform   | 26<br>(2,6%)   | 12<br>(3,0%)        | 64<br>(3,8%)                   | 49<br>(7,4%)   | 1<br>(1,1%)   |
| Arbeit - Technik - Umwelt   | 88<br>(8,7%)   | 7<br>(1,8%)         | 36<br>(2,3%)                   | 15<br>(2,3%)   | 3<br>(3,2%)   |
| <b>Summe der Anzahl an Aussagen pro Partei bzgl. der drei Unterthemenbereiche<sup>1</sup></b> | 867<br>(86,1%) | 393<br>(100%)       | 1657<br>(100%)                 | 663<br>(100%)  | 94<br>(100%)  |
| <b>Gesamtsumme der Anzahl an Aussagen pro Partei im Bereich „Wirtschaft“</b>                  | 1007<br>(100%) | 393<br>(100%)       | 1657<br>(100%)                 | 663<br>(100%)  | 94<br>(100%)  |

1. da sich nicht alle umweltschutzpolitischen Aussagen im Bereich „Wirtschaft“ auf „Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung“, „Ökologisch-soziale Steuerreform“ sowie „Arbeit - Technik - Umwelt“ beziehen, ergibt die Summe der Anzahl an Aussagen pro Partei nicht den Wert, der in Tabelle 5-8 unter „Wirtschaft“ zu finden ist. Der Prozentanteil wurde jedoch auf die Gesamtsumme der Anzahl an Aussagen pro Partei, d.h. aus Tabelle 5-8 gebildet

Quelle: eigene Berechnungen;

Betrachtet man die inhaltlich-programmatische Gewichtung der drei Unterthemenbereiche durch die fünf Parteien auf Bundesländerebene, ergibt sich laut Berechnungen in Tabelle 5-12, daß die **Kreislaufwirtschafts- und Abfallentsorgungspolitik** die größte Herausforderung für alle betreffenden Parteien darstellt: die Sozialdemokraten mit 753 Aussagen (74,8%), CDU/CSU mit 374 Aussagen (95,2%), B90/Die Grünen mit 1557 Aussagen (93,9%), die Freidemokraten mit 599 Aussagen (90,3%) sowie die PDS mit 90 Forderungen (95,7%).

Mit 1557 Aussagen formulieren die Bündnisgrünen die meisten Aussagen zu diesem Problemfeld. Bei allen Parteien, außer bei der SPD, beziehen sich die programmatischen Äußerungen im Wirtschaftsthema fast vollständig auf kreislaufwirtschafts- und abfallentsorgungspolitische



Problemlagen, Forderungen und Lösungsvorschläge, bei den Christdemokraten 95,2%, bei B90/Die Grünen 93,9%, den Freidemokraten 90,3% sowie den Demokratischen Sozialisten 95,7% aller Aussagen. Die Sozialdemokraten hingegen weisen der Kreislaufwirtschafts- und Abfallentsorgungspolitik fast Dreiviertel ihrer Aussagen zu, denn für die SPD hat - im Gegensatz zu den anderen vier Parteien - der Bereich „**Arbeit - Technik - Umwelt**“, d.h. das Erzielen von spürbaren Beschäftigungseffekten durch wettbewerbsfähige technologische Prozeß- und Produktinnovationen, mit 88 Lösungsvorschlägen ebenfalls ein großes innerprogrammatisches Gewicht.

Was eine „**Ökologisch-soziale Steuer- und Abgabenreform**“ anbetrifft, zeigt sich bei Beachtung der prozentualen Verteilung dieses Unterthemas innerhalb der einzelnen Parteien, daß lediglich die F.D.P. als „Wirtschaftspartei“ der „Ökonomisierung der Umweltpolitik“, bzw. einer „Ökologisierung des Steuer- und Abgabensystems“ durch eine Ökologische Steuerreform mit 7,4% aller Aussagen relativ gesehen eine höhere Bedeutung beimißt als die restlichen vier Parteien mit 2,6% (SPD), 3,0% (CDU/CSU), 3,8% (B90/Die Grünen) und 1,1% (PDS).

Betrachtet man aber die absolute Anzahl der programmatischen Äußerungen zu diesem Unterthema „Ökologische Steuern und Abgaben“, so befinden sich die Bündnisgrünen mit 64 Aussagen gegenüber 49 der Freidemokraten an erster Stelle. Dies hängt aber damit zusammen, daß B90/Die Grünen mit 1657 Forderungen und Lösungsvorschlägen die weitaus größte Anzahl an umweltschutzpolitischen Aussagen zum Themenbereich „Wirtschaft“ - analog zum Themenbereich „Politik“ (s.o.) - aufweisen.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß nach der Rangfolge der inhaltlich-programmatischen Gewichtung der drei Unterthemenfelder durch die fünf Parteien, gemessen sowohl an ihrer prozentualen wie absoluten Verteilung, innerhalb der einzelnen Parteien die „Kreislaufwirtschafts- und Abfallentsorgungspolitik“ auf Rang eins mit deutlichem Abstand vor „Arbeit - Technik - Umwelt“ auf dem zweiten Platz sowie vor der „Ökologisch-sozialen Steuerreform“ auf Rang drei liegt.

Ebenfalls ist festzustellen, daß die Freidemokraten und die Bündnisgrünen am stärksten auf die Instrumente marktökonomischer Steuerung des Umweltverhaltens von Produzenten wie Konsumenten als Mittel einer wirtschaftsverträglichen Umweltschutzpolitik setzen. Dagegen sind beschäftigungswirksame Maßnahmen, wie die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die öffentliche Förderung absatzmarktfähiger Prozeß- und Produktinnovationen, vor allem bei Wachstumsmärkten (Umweltschutz- und Energiespartechnik) für die Sozialdemokraten von großer Bedeutung.

Schließlich läßt sich ein hohes Problembewußtsein für die Risiken, Gefahren und somit Handlungsnotwendigkeiten, die aus der zunehmenden Ressourcenvernutzung sowie aus steigenden Schadstoffemissionen sowie Abfallrückständen durch industrielle und gewerbliche Güterproduktion und durch konsumorientierte Lebens- und Wirtschaftsweisen her resultieren, für alle Parteien auf Bundesländerebene konstatieren. Differenzen zwischen den Parteien ergeben sich insbesondere bei Maßnahmen und Instrumenten, die zur Beseitigung produktions-, produkt-, konsum- und entsorgungsspezifischer Defizite und zur Lösung der Umwelt- und Abfallproblematik angewandt werden.

Dem empirisch-qualitativen Parteiprogrammvergleich liegen folgende Prüffragen zugrunde:

- Welche konkreten Probleme sprechen die Landesverbände der einzelnen Parteien bezüglich einer umweltressourcenverträglichen Wirtschaftsweise und der Abfallproblematik an?
- Welche Handlungsdefizite und Handlungsnotwendigkeiten leiten die Parteien daraus ab?
- Welche Ansätze der Problemverarbeitung und Problemlösung offerieren die Parteien in ihren Wahlprogrammen?

Die industriekapitalistische Produktions- und Wirtschaftsweise, die mit dem wachsenden Verbrauch natürlicher Ressourcen (wie Rohstoffe, Flächen und Energieträger) sowie zunehmenden Schadstoffeinträgen in Umwelt und Natur, mit Abfallrückständen steigenden Umfangs sowie mit schwindenden Deponiekapazitäten verbunden sind, stellen für die Landesverbände aller politischen Parteien weitere erhebliche Problembestände und somit ebenfalls dringliche Lösungszwänge in der Umweltschutz- und Abfallpolitik in den 16 Ländern dar.

**Tabelle 5-13: Maßnahmen und Instrumente zur Herstellung einer umweltverträglichen Produktions- und Wirtschaftsweise sowie zur Lösung der Abfallproblematik**

( X = wird von einer politischen Partei als Maßnahme oder Instrument formuliert)

| <b>Maßnahmen und Instrumente/<br/>Politische Parteien</b>   | <b>SPD</b> | <b>CDU<br/>/CSU</b> | <b>B90/<br/>Die<br/>Grünen</b> | <b>F.D.P.</b>    | <b>PDS</b>       |
|---|------------|---------------------|--------------------------------|------------------|------------------|
| <b>Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung</b>   |            |                     |                                |                  |                  |
| Förderung des Auf- und Ausbaus sowie der Anwendung umweltressourcenschonender, abfall- und schadstoffarmer, bzw. freier Produktionsanlagen, -verfahren und -techniken   | X          | (X) <sup>1</sup>    | X                              | (X) <sup>2</sup> | (X) <sup>3</sup> |
| Förderung der Herstellung langlebiger, reparaturfreundlicher und recyclefähiger Produkten   | X          | (X) <sup>4</sup>    | X                              | (X) <sup>5</sup> | (X) <sup>6</sup> |
| Förderung der Rückführung von Wertstoffen und Produktbestandteilen in den technischen und biologischen Produktionskreislauf, bzw. der Entsorgung von Rohstoffen (Abfallvermeidung, -verwertung, und Restabfallentsorgung)   | X          | X                   | X                              | X                | X                |
| <b>Ökologisch-soziale Steuer- und Abgabenreform</b>   |            |                     |                                |                  |                  |
| Ökologische Steuerreform als marktökonomisches Verhaltensinstrument mittels des Marktpreismechanismus mit Ziel der steuer- und abgabemäßigen Entlastung des Faktors „Arbeitskraft“ und der steuermäßigen Belastung des Faktors „Umwelt- und Energieverbrauch“   | X          | X                   | X                              | X                | (X) <sup>7</sup> |
| <b>Arbeit - Technik - Umwelt</b>  |            |                     |                                |                  |                  |
| Öffentliche Investitionen in Auf- und Ausbau innovativer ressourcenschonender und schadstoffarmer sowie absatzmarkt- und wettbewerbsfähiger Strukturen und Verfahren der Produktion, Produkte, Dienstleistungen und Technologien zu einem der zentralen Wirtschaftszweige mit Ziel der Schaffung und Erhaltung von Arbeits- und Ausbildungsplätze | X          | X                   | X                              | X                | X                |

1. nur im baden-württembergischen Landtagswahlprogramm (CDU) von 1996, im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (CDU) von 1990, im niedersächsischen Landtagswahlprogramm (CDU) von 1994, im nordrhein-westfälischen Landtagswahlprogramm (CDU) von 1995 sowie im schleswig-holsteinischen Landtagswahlprogramm (CDU) von 1992 gefordert;

2. nur im baden-württembergischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1992, im hessischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1995 sowie im sachsen-anhaltinischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1994 gefordert;
3. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1995, im brandenburgischen Landtagswahlprogramm (PDS) von 1994 sowie im mecklenburg-vorpommernschen Landtagswahlprogramm (PDS) von 1994 gefordert;
4. siehe Tabellenfußnote 1.;
5. siehe Tabellenfußnote 2.;
6. siehe Tabellenfußnote 3.;
7. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1990 gefordert;

Alle fünf Parteien in den Ländern sprechen sich daher für einen „ökologischen Umbau der Industriegesellschaft“ aus<sup>29</sup>. Inhaltliche Differenzen zwischen den Parteien hinsichtlich eines allmählichen „Interessenausgleichs zwischen Ökonomie und Ökologie“ bestehen einerseits in der unterschiedlichen Akzentuierung der Ziele und der Ausgestaltung dieser beabsichtigten „ökologisch-industriellen Modernisierung“, andererseits in der Vorgehensweise und Umsetzung eines solchen umfassenden Strukturwandels: Die SPD sieht im „raschen Einstieg in einen schrittweise ökologischen Umbau der Wirtschaft“ eine dringende Handlungsnotwendigkeit politischer Steuerung „zum Schutz der natürlichen Grundlagen des Landes und ihrer Menschen, aber auch zur systematischen Erschließung zukunftsorientierter innovativer und marktfähiger Produkte und Technologien. (...) Damit einher geht die notwendige Umstrukturierung in Richtung Produkt- und Prozeß-Innovation“<sup>30</sup> (SPD: SA 1994: 16).

CDU und CSU wollen durch eine allmähliche Umstrukturierung von Wirtschaft und Industrie das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft mithilfe der ökologischen Komponente erweitern hin „zur Ordnung einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft. Sie verbindet die Leistungsfähigkeit des Marktes mit dem sozialen Ausgleich und der Sicherung der natürlichen

29. Vgl. **SPD**: BW 1996: 8, BY 1994: 11, B 1990: 4/5, B 1995: 36/37, HB 1991: 41/42, HE 1991: 6, HE 1995: 14/16, 36, NI 1990: 5/6, 33/34, 37, 41, NI 1994: 25, NRW 1990: 37, NRW 1995: 4, 6, 16, RP 1991: 8, RP 1996: 18, SAL 1994: 41, 68, SN 1990: 2, SN 1994: 16, SA 1994: 16, SH 1992: 10, 12, 16, TH 1994: 75; **CDU**: BW 1992: 16, BW 1996: 26, B 1990: 14, HB 1991: 27, HB 1995: 12, HH 1991: 7, MV 1990: 7, MV 1994: 29, NI 1994: 28/29, NRW 1990: 13, 16, NRW 1995: X, RP 1991: 7, 26, RP 1996: 8, 33/34, SAL 1990: 15, SN 1990: 11, SA 1994: 1/2, SH 1996: 37, TH 1994: 39; **B 90/Die Grünen**: BW 1992: 8, BW 1996: 6, BY 1990: 72/73, 75, BY 1994: 12, 14, B 1995: 8/9, BB 1994: 2, 4, 18/19, HB 1995: 9, HE 1991: 9/10, HE 1995: 6, MV 1994: 6, NI 1990: 2, 51, NI 1994: 5, 8, NRW 1990: 10/11, 43-45, NRW 1995: 7, 9, 31, RP 1992: 23, 69, RP 1996: 4/5, 9/10, SAL 1994: 1, 12, 34, SN 1990: 4, SN 1994: 4, 6/7, SA 1994: 11/12, SH 1992: 3/4, SH 1996: 4/5, 7, TH 1994: 27; **F.D.P.**: BW 1992: 8, 20, BW 1996: 7, B 1990: 5, BB 1990: 6, BB 1994: 9, HB 1991: IV, 30, HH 1993: 7, HE 1995: 159, MV 1994: 2, 37, NI 1990: X, **PDS**: B 1990: 25, 28, B 1995: 17, BB 1990: 8, BB 1994: 35, MV 1994: 3, SN 1990: 3,4, SN 1994: 3, TH 1990: X.

30. Im Sinne der Handlungsleitlinie einer „Ökologisierung der Produktion“.

Lebensgrundlagen. Wir wollen Wohlstand und Umweltschutz. (...) Die Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher müssen so gestaltet werden, daß die Verhinderung ökologischer Schäden in ihrem wirtschaftlichen Eigeninteresse liegt. Die Nutzung marktwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und das Konzept eines integrierten, vorsorgenden Umweltschutzes dienen diesem Ziel“ (CDU: BW 1992: 16).

Auf der Grundlage des von der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 entwickelten Konzeptes einer „Nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development)“ soll sich, laut B90/Die Grünen, die Modernisierung des kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Industriesystems hin zu einer „Ökologischen Marktwirtschaft“ (B90/Die Grünen: HE 1991: 10) gestalten:

„Ökologische Wirtschaftspolitik ist den zukünftigen Generationen verpflichtet. Die Grüne Leitidee, die in dem Spruch 'Wir haben die Erde nur von unseren Kindern gepachtet' zum Ausdruck kommt, ist heute international anerkanntes Leitbild für eine nachhaltige Entwicklung. Eine nachhaltige Entwicklung setzt einen grundlegenden Wandel in der Art, wie wir unsere Bedürfnisse befriedigen, voraus.“ (B90/Die Grünen: BW1992: 46).

Mit einer starken Kooperation zwischen Staat, Wirtschaft und Industrie im Umweltschutz und in der Abfallentsorgung einerseits und in der zunehmenden Ergänzung der ordnungsrechtlichen Eingriffs- und Steuerungsinstrumentarien (Gebote, Verbote, Auflagen) durch marktökonomische Preisregelungsmechanismen (Steuern und Abgaben, Zertifikate, Kompensationen u.a.) sowie freiwillige Maßnahmen (freiwillige Selbstverpflichtungen, wie Organisations- und Informationsverpflichtungen u.a.) andererseits, beabsichtigen die Freidemokraten ihren Politikansatz „freiheitliche, soziale und ökologisch verpflichtete Marktwirtschaft“ (F.D.P.: BW 1992: 8) als Basis eines ökologischen Strukturwandels umzusetzen. Ihre „Formel“ lautet: „Mehr Markt im Umweltschutz, mehr Umweltschutz in der Marktwirtschaft = ökologische Marktwirtschaft.“ (F.D.P.: RP 1991: 21).

Und weiter führen die Liberalen aus:

„Die F.D.P. will eine ökologisch und sozial verpflichtete Marktwirtschaft. Sie fordert deshalb einen zielorientierten vorbeugenden Umweltschutz, der die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und eine wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht. Mehr Umweltschutz muß stärker Eigeninteresse der Wirtschaft werden. Das verlangt Nachdenken, Umdenken und Handeln aller Beteiligten. Umweltfreundliches Verhalten von Herstellern und Verbrauchern muß sich lohnen, umweltfeindliche Produktionsverfahren und umweltfeindliches Verbraucherverhalten dürfen sich nicht lohnen. Marktwirtschaftlich wirkende Umweltabgaben als Instrumente des Umweltschutzes geben Anreize zur Innovation, verhindern bürokratische Erstarrung und nutzen die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung. Sie sollten deshalb als Gestaltungsmittel der Umweltpolitik herangezogen werden.“ (F.D.P.: RP 1991: 21).

Für die PDS stellt der „ökologische Umbau der Industriegesellschaft“ einen gesellschaftlich-politischen Prozeß der „Ökologisierung und Demokratisierung des Wirtschaftslebens“ (PDS: SA 1990: 7) dar, in welchem sich nicht nur die Produktionsstrukturen, sondern vor allem auch die konsumorientierten Lebensstile und Nutzungsformen grundlegend ändern:

„Umweltschutz darf sich nicht auf teure Nachsorge- und Reparaturmaßnahmen (...) beschränken, sondern muß das Ziel eines Umbaus der wirtschaftlichen Strukturen hin zu einer dauerhaft aufrechterhaltbaren Wirtschaftsweise verfolgen. Das setzt nicht nur einschneidende Veränderungen in der Produktionsweise voraus, sondern muß auch einhergehen mit weitreichenden Neuorientierungen von Lebensgewohnheiten und Verhaltensweisen der Einzelnen.“ (PDS: B 1995: 17).

Bei der **Kreislaufwirtschaft und der Abfallentsorgung** wollen die politischen Parteien ihre Instrumente und Maßnahmen jeweils in den drei wesentlichen Bereichen gewerblicher und industrieller Produktionskreisläufe einsetzen, um die steigende Ressourcenvergeudung und Schadstofffreigabe einzudämmen:

- in der Phase der Herstellung eines Produkts,
- in der Phase der Verteilung und des Konsums eines Produkts sowie
- in der Phase der Entsorgung konsumierter (benutzter) Güter auf der Grundlage der drei Abfallentsorgungsleitlinien: Abfallvermeidung/Abfallverringerung - Abfallverwertung - Abfallentsorgung (Restabfälle).

In der „Förderung des Auf- und Ausbaus sowie der Anwendung umweltressourcenschonender, abfall- und schadstoffarmer bzw. -freier Produktionsanlagen, -verfahren, -techniken und -systemen“ sowie „Förderung der Herstellung langlebiger, reparaturfreundlicher und recyclefähiger Produkten“ erkennen alle politischen Parteien wesentliche wirtschaftsökologische Instrumente, den „ökologischen Umbau der Industriegesellschaft“ einzuleiten, wobei hier ebenfalls die Parteien diesbezüglich jeweils unterschiedliche Schwerpunkte in ihrer Programmatik setzen<sup>31</sup>. Weitgehende inhaltlich-programmatische Einigkeit zwischen den Landesverbänden herrscht ebenfalls in der Frage der „Förderung der Rückführung von Wertstoffen und Produkt-

---

31. Vgl. **SPD**: BW 1992: 27/28, BW 1996: 10, BY 1994: 16/17, B 1990: 5, B 1995: 36/37, BB 1994: X, HB 1991: 22/23, HB 1995: 28, HH 1991: 54, HE 1991: 17/18, HE 1995: 17, 22, MV 1994: 38, NI 1990: 34/35, 37, 41, NI 1994: 22, 25, NRW 1990: 37/38, NRW 1995: 16, RP 1991: 8, SN 1990: 8, SN 1994: 16, 43, SH 1992: 10, SH 1996: 40, TH 1990: 7; **CDU/CSU**: BW 1992: 17, BW 1996: 26, BY 1990: 18, B 1990: 11, 14, NI 1994: 28/29, NRW 1995: X, RP 1991: 7, SH 1992: 5, **B90/Die Grünen**: BW 1992: 46, 49, BW 1996: 9/10, BY 1990: 73, BY 1994: 12, 14, BB 1995: 13, BB 1994: 4, 18/19, HB 1991: 17, 24, HH 1993: X, HE 1991: 9/10, HE 1995: 14, NI 1990: 52, 55, NI 1994: 6, 8, NRW 1990: 10, 18, 45/46, NRW 1995: 9, 31/32, RP 1991: 38, RP 1996: 4, 9/10, 22, SAL 1994: 12, 19, SH 1992: 4/5, SH 1996: 5,7, TH 1994: 12; **EDP**: BW 1992: 21, 31, HH 1991: 52, HE 1995: 159, MV 1994: 37, NRW 1995: 19, RP 1991: 21, SA 1994: 11; **PDS**: B 1995: 17, 19, BB 1994: 34, MV 1994: X, SN 1994: 6, TH 1994: 4.

bestandteilen in den technischen und biologischen Produktionskreislauf sowie der umweltgerechten Entsorgung der Reststoffe (Restabfalls)“ - wie es die hessischen Bündnisgrünen in ihrem Landtagswahlprogramm von 1995 „Von der Wegwerfgesellschaft zur Kreislaufwirtschaft“ betonen:

„Vernünftige Abfallpolitik setzt nicht beim Abfall, sondern bei der Produktion an. Waren und Güter müssen so hergestellt werden, daß sie aufgrund ihrer Eigenschaften nachhaltig gebraucht und schließlich schadlos verwertet werden können.“ (B90/Die Grünen: HE 1995: 14).

Alle Parteien machen sich bei ihren kreislaufwirtschafts- und abfallentsorgungspolitischen Forderungen und Lösungsvorschlägen den Grundsatz des Kreislaufwirtschafts- und Abfallentsorgungsgesetz (KrWi/AbfG) von 1995 - „Vermeidung von Abfällen - Verwertung der unvermeidbaren Abfälle - schadlose Beseitigung der unverwertbaren Abfälle“ (SPD: HH 1991: 96) politisch-programmatisch zu eigen<sup>32</sup>. Differenzen in Fragen der Abfallpolitik auf Bundesländerebene ergeben sich zwischen den Parteien insbesondere hinsichtlich der unterschiedlichen Behandlungs- und Entsorgungsverfahren für nichtverwertbare Restabfälle und deren Bevorzugung durch die jeweiligen Parteien aufgrund ihres umweltverträglichen Ausmaßes: So besteht, wie es die hessische SPD 1995 in ihrem Landtagswahlprogramm von 1995 aufzeigte, ein „Wettbewerb der Systeme zwischen mechanischen Verfahren (Sortieren, Trennen, Zerkleinern), biologischen Verfahren (aerobe Verfahren, Kompostierung), anaeroben Verfahren (Vergärungsreaktoren) und thermischen Verfahren (Verbrennung, Pyrolyse, Vergasung/Entgasung)“ (SPD: HE 1995: 58).

---

32. Vgl. SPD: BW 1992: 27, BY 1990: 20-22, BY 1994: 16/17, B 1990: 5/6, B 1995: 38/39, BB 1994: X, HB 1991: 45-49, HB 1995: 29, HH 1991: 95-98, HH 1993: 26/27, HE 1991: 17-20, HE 1995: 56-58, MV 1990: 18, MV 1994: 40/41, NI 1990: 42/43, NI 1994: 22-24, NRW 1990: 40/41, Nrw 1995: 16, RP 1991: 26, RP 1996: 19, SAL 1990: 69-71, SAL 1994: 68-70, SN 1994: 43, SA 1990: 11, SA 1994: 17/18, SH 1992: 52/53, SH 1996: 40/41, TH 1990: 7/8, TH 1994: 77/78; CDU/CSU: BW 1992: 18/19, BW 1996: 26, BY 1990: 19, B 1990: 14/15, B 1995: 19, HB 1991: 34/35, HB 1995: 12/13, HH 1991: 17-20, HH 1993: 14, HE 1991: X, HE 1995: W8, MV 1990: 10, MV 1994: 30/31, NI 1994: 28/29, NRW 1990: 16/17, NRW 1995: X, RP 1991: 6, 8-10, RP 1996: 34/35, SAL 1990: 12, SN 1990: 12, SH 1992: 9, SH 1996: 43/44, TH 1990: X, TH 1994: 42; B90/Die Grünen: BW 1992: 15-17, BW 1996: 27, BY 1990: 50-53, BY 1994: 52/53, B 1990: 14/15, B 1995: 33/34, BB 1994: 5-7, HB 1991: 23/24, HB 1995: 5, HH 1993: X, HE 1991: 23-25, HE 1995: 14-16, MV 1990: 21, MV 1994: 8/9, NI 1990: 5-7, NI 1994: 14/15, NRW 1990: 17-21, NRW 1995: 33, RP 1991: 37/38, RP 1996: 21/22, SAL 1994: 40, SN 1990: 6, 8, SN 1994: 16/17, SA 1990: 4/5, SA 1994: 19/20, SH 1992: 12-14, SH 1996: 21-24, TH 1994: 37/38; E.D.P.: BW 1992: 21/22, BY 1990: 5, BY 1994: 24/25, B 1990: 20, B 1995: 70/71, BB 1990: 7, HB 1991: 32/33, HB 1995: 41-43, HH 1991: 52-54, HE 1991: 37/38, HE 1995: 160-162, MV 1990: 5, MV 1994: 39, NI 1990: X, NI 1994: 7-9, NRW 1990: 38/39, RP 1991: 24/25, RP 1996: 34/35, SAL 1990: 3, TH 1990: 18/19, SN 1994: X, SA 1994: 14/15, SH 1992: 46-48, SH 1996: 35, TH 1990: X, TH 1994: 20/21; PDS: B 1990: 25, B 1995: 19/20, BB 1990: 13, BB 1994: 35, MV 1990: X, MV 1994: 3, TH 1994: 4.

Während die Sozialdemokraten die Möglichkeiten nicht-thermischer Behandlungsverfahren der einseitigen Müllverbrennung, die im Bundeskreislaufwirtschafts- und Abfallentsorgungsgesetz als gleichrangig eingestuft ist, bei der Abfallentsorgung vorziehen<sup>33</sup>, bzw. die thermischen Verfahren nur in Ausnahmefällen sowie - was ebenfalls für alle anderen Entsorgungsanlagen gilt - auf der Grundlage von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) und auf dem neuesten Stand der Technik und Sicherheit zulassen möchte<sup>34</sup>, bleibt für die CDU die thermische Verwertung des Restmülls mit der Ausnutzung dabei entstehender (Ab-)Wärme (Müllheizkraftwerke) die bevorzugte Behandlungsmethode vor der Abfalldeponierung<sup>35</sup>.

Die Bündnisgrünen und die PDS lehnen die Müllverbrennung als eine der Formen, Restabfall zu entsorgen sowie den Bau neuer Müllverbrennungsanlagen (Müllheizkraftwerke) ab und setzen auf Strategien und Instrumente konsequenter Abfallvermeidung und -verwertung bei Produktion und Produkten sowie auf mechanisch-biologische Abfallbehandlungsmethoden<sup>36</sup>.

Oberstes Ziel bleibt, wie es die bayerischen Bündnisgrünen 1990 fordern, die Errichtung einer Kreislaufwirtschaft, die sich am Vorbild der Natur orientiert, und in der es unnützen „Müll“ nicht gibt“ (B90/Die Grünen: BY 1990: 53).

„Ökologisierung der Produktion darf sich nicht auf wirtschaftliche Nischen beschränken, sondern ist eine Strategie, die in allen Wirtschaftsbereichen ansetzen kann. Fortschrittliche Unternehmen haben begriffen, daß ökologischer Strukturwandel ebenso Vermeidung von Folgekosten bedeutet wie einen Weg zu neuer Wettbewerbsfähigkeit. Produktlinien ökologisch umzugestalten heißt, schon beim Einkauf an Abfallvermeidung zu denken, heißt, die Energieeffizienz zu vervielfachen, heißt, Produktionszyklen anzustreben, bei denen immer weniger Rohstoffe überhaupt zu Abfall werden. Wir wollen, daß der produktionsintegrierte Umweltschutz in möglichst vielen Sektoren der Wirtschaft zum Markenzeichen (...) wird.“ (B90/Die Grünen: BW 1996: 9).

---

33. Vgl. SPD: BW 1992: 28, BY 1994: 17, HE 1995: 58, NRW 1990: 41, SH 1996: 40.

34. Vgl. SPD: HB 1991: 47, HB 1995: 29, HE 1991: 19/20, NI 1990: 43, NI 1995: 23, NRW 1990: 41, NRW 1995: 16, RP 1991: 26, SAL 1990: 71.

35. Vgl. CDU: BW 1992: 18/19, B 1990: 15, B 1995: 19, HB 1991: 35, HH 1991: 18/19, HE 1991: X, HE 1995: W8, MV 1994: 31, NI 1994: 29, NRW 1990: 16, RP 1991: 9, RP 1996: 34/35, SH 1996: 43/44, TH 1994: 42.

36. Vgl. B90/Die Grünen: BW 1992: 15, BW 1996: 27, BY 1990: 53, BY 1994: 53, B 1990: 14, B 1995: 33/34, BB 1994: 5/6, HB 1991: 23, HB 1995: 5, HH 1993: X, HE 1991: 24, HE 1995: 16, MV 1994: 8, NI 1990: 6, NI 1994: 4, 15/16, NRW 1990: 19, NRW 1995: 33, RP 1991: 38, RP 1996: 21, SAL 1994: 40, SN 1994: 17, SA 1990: 4/5, SA 1994: 20; SH 1992: 13, SH 1996: 22, TH 1994: 38; PDS: B 1995: 20, BB 1994: 35.



Überdies, so B90/Die Grünen Baden-Württembergs 1992, „unterlaufen Müllverbrennungstechniken auch als Verfahren zur Gewinnung von Wärme und Energie den „Vermeidungsdruck“ für Produzenten und Konsumenten bei ihrer Wirtschaftstätigkeit“ (B90/Die Grünen: BW 1992: 15).

Die Freidemokraten hingegen fordern in ihren Programmen ein Festhalten an der thermischen Entsorgungstechnologie als einer Form der energetischen Verwertung von Abfall (Hausmüllverbrennungsanlagen//Blockheizkraftwerke) zur Wärme- und Energieversorgung sowie zur Verringerung des steigenden Bedarfs an Abfalldeponieraums<sup>37</sup>.

Auch was den parteiprogrammatischen Unterthemenbereich **„Ökologisch-soziale Steuer- und Abgabenreform“** anbetrifft, so herrscht hier ebenfalls zwischen den Parteien grundsätzlich Übereinstimmung darin, daß die „Ökologisierung“ des Steuer- und Abgabensystems ein wesentlicher „Baustein“ für den „Ökologischen Umbau der Industriegesellschaft“ darstellt. Der fiskalische Regelungsmechanismus dieses marktökonomischen, indirekten Verhaltenssteuerungsinstruments, mit Hilfe des Marktpreises umweltschädigende und ressourcenverschwendende Produktionsverfahren und Produkte durch abgabenmäßige Belastung des hohen Energie- und Materialverbrauchs zu verteuern, hingegen umwelt- und ressourcenschonende Herstellungsprozesse und Güter durch abgabenmäßige Entlastung des Faktors „Arbeit“ zu verbilligen, das heißt, die Preise endlich die „ökologische Wahrheit“ sagen zu lassen, wird von den Landesparteien einhellig begrüßt<sup>38</sup>. Doch unterscheiden sich die Parteien in der jeweiligen Zielsetzung und spezifischen Ausgestaltung dieses fiskalischen Lenkungsinstruments ökologischen Wirtschaftshandelns: Die Sozialdemokraten und die Bündnisgrünen fordern über die Länderkammer, den Bundesrat, „Initiativen für eine sozial gerechte, ökologische Steuerreform“ (SPD: SH 1996: 18) bereits auf nationaler Entscheidungsebene ein, um auf der einen Seite durch die grundlegende Veränderung der volkswirtschaftlich-fiskalischen Rahmen- und Standortbedingungen „eine neue Generation von Umwelttechnologien“ (SPD: NRW 1995: 6)

---

37. Vgl. **EDP**: BY 1990: 5, BY 1990: 24, B 1990: 20, B 1995: 70, HB 1991: 33, HB 1995: 41/42, HH 1991: 53/54, HE 1991: 38, HE 1995: 161, MV 1994: 39, NI 1990:X, NI 1994: 8, NRW 1990: 39, RP 1991: 24/25, RP 1996: 34/35, SAL 1990: 3, SN 1990: 18, SN 1994: X, SH 1996: 35, TH 1994: 21.

38. Vgl. **SPD**: BW 1992: 9, BY 1990: 17, BY 1994: 12, HH 1991: 94, HH 1993: 31, HE 1991: 22, HE 1995: 22, NI 1990: 41, NRW 1990: 36, NRW 1995: 6, 16, SAL 1990: 47/48, SH 1996: 18; **CDU/CSU**: BW 1996: 28, BY 1990: 19, BY 1994: 15, HB 1991: 28, NI 1990: 11, NRW 1990: 9; **B90/Die Grünen**: BW 1992: 47, BW 1996: 6, BY 1990: 52, BY 1994: 15, 53, B 1995: 18, BB 1994: 19, HB 1995: 4, HE 1995: 14, RP 1996: 10/11, SAL 1994: 1, SA 1994: 12, 14/15, SH 1996: 7, TH 1994: 28/29; **EDP**: BW 1996: 15, B 1995: 66, HE 1995: 159/160, NI 1994: 12, NRW 1995: 21, RP 1996: 34, SH 1996: 26, 32, TH 1994: 22.

durchzusetzen, „ökologisch zukunftsfähigen Produkten die Märkte“ zu eröffnen und „umweltschädlichen Produkten endlich die Absatzwege“ (B90/Die Grünen: B 1995: 18) zu verstopfen, und um auf der anderen Seite mittels einer „aufkommensneutralen ökologisch-sozialen Steuerreform“ den „Ländern einen größeren Anteil der Steuern als bisher“ (B90/Die Grünen: SA 1994: 14) zukommen zu lassen und die „Schieflage“ des gesamten bundesdeutschen Steuer- und Abgabensystems strukturell zu „begradigen“.

Die Christdemokraten sehen dagegen im Ökosteuerreformprojekt grundsätzlich eine Verlagerung von den direkten zu den indirekten Steuern: durch den Einbau „ökologischer Elemente in das Steurrecht“ verfolgen sie das „Ziel einer langfristig angelegten und zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen der deutschen Unternehmen in der gesamten Europäischen Union erhobenen CO<sub>2</sub>-Energiesteuer“, die „aufkommensneutral sein“ muß und „insgesamt nicht zu einer Erhöhung der Steuer- und Abgabenquote führen“ darf. Die Christdemokraten lehnen „Schnellschüsse und nationale Alleingänge“ (CDU: BW 1996: 28) sowie „Umweltsteuern nur zur Erhöhung der allgemeinen Staatseinnahmen“ (CDU: HB 1991: 28) ab.

Diesbezüglich werden die Freidemokraten in ihren programmatischen Lösungsvorschlägen konkreter: Sie fordern über den Bundesrat eine „allmähliche, in der EG abgestimmte, langfristig festgelegte, im Verhältnis zur Gesamtsteuerbelastung aufkommensneutrale Steigerung der Mineralölsteuer“ (F.D.P.: NI 1994: 12).

Ohne nennenswerte unterschiedliche Ziel- und Schwerpunktsetzung in ihren Programmen, setzen sich die Parteien auf dem Gebiet „**Arbeit - Technik - Umwelt**“ einhellig für das Erzielen von Beschäftigungseffekten durch den Auf- und Ausbau innovativer wettbewerbsfähiger umweltschonender und ressourcensparsamer Verfahren, Technologien und Dienstleistungen im allgemeinen ein<sup>39</sup>.

Zusammenfassend läßt sich daher sagen:

---

39. Vgl. (SPD: BW 1996: 8/9, B 1990: 4/5, B 1995: 23, BB 1990: 2, 11, HB 1991: 18-21, HB 1995: 10/11, HE 1995: 10, 16, 22, NI 1990: 33, 35, NRW 1990: 9, 37, NRW 1995: 16, SAL 1994: 41/42, SN 1990: 2/3, SN 1994: 16, SA 1994: 16, SH 1992: 14, 17, SH 1996: 14/15, TH 1990: 9/10, TH 1994: 75; CDU: BW 1996: 26/27, B 1990: 10, MV 1994: 29/30, SAL 1994: 5, TH 1994: 42; B90/Die Grünen: BW 1996: 9, B 1995: 12, BB 1994: 18, HE 1995: 6, MV 1990: 24, MV 1994: 6, NI 1990: 2, 51, NRW 1990: 45/46, NRW 1995: 7, 9, RP 1996: 10, 21, SAL 1994: 1, SN 1990: 6, SA 1994: 11, 13, SH 1996: 7; F.D.P.: BW 1996: 15, BB 1994: 5/6, MV 1994: 39, NRW 1995: 13-15, SN 1990: 17; PDS: B 1990: 11, B 1995: 11/12, 17, BB 1994: 16).

Aus den Landtagswahlprogrammen und -wahlplattformen der untersuchten Parteien wird ersichtlich, daß die Parteien eine unterschiedliche programmatische Akzentuierung und Schwerpunktsetzung bezüglich der Inhalte und der Umsetzung eines „ökologischen Umbaus der Industriegesellschaft“ vornehmen:

Die Sozialdemokraten auf Länderebene verbinden mit der Absicht, die deutsche Industriegesellschaft zu modernisieren, den „Aufbau neuer Produktions- und Dienstleistungsstrukturen (...) neue, sichere Arbeitsplätze entstehen“ zu lassen (SPD: B 1990: 4).

Sowohl der quantitative als auch nun der qualitative Programmvergleich zeigten, daß es der SPD um deutliche positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt geht, insbesondere „beim Ausbau der Umelttechnologie zu einem der zentralen Wirtschaftszweige, um dadurch sichere Arbeitsplätze mit überdurchschnittlicher Wertschöpfungsrate langfristig zu halten und neue zu schaffen“ (SPD: B 1995: 23).

Für die CDU/CSU spielt bei der Lösung der produktions-, konsum- und entsorgungsspezifischen Problembestände der modernen Industriegesellschaft nicht nur „eine umweltverträgliche Wirtschaft, sondern auch eine wirtschaftsverträgliche Umweltpolitik“ (CDU: BW 1992: 13) eine gewichtige Rolle. Sie verbindet die Handlungszwänge der staatlichen Umweltschutzpolitik, den Gefahren und Risiken, die sich aus der zunehmenden Ressourcenverschwendung und Schadstoffverbreitung für die natürlichen Lebensgrundlagen und die Gesundheit der Menschen sowie von Fauna und Flora ergeben, wirkungsvoll entgegenzusteuern, mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und den Wachstumspotentialen des Wirtschafts- und Industriestandorts Deutschlands:

„Zur Verbesserung der Rahmen- und Standortbedingungen (...) will die CDU (...) ihre erfolgreiche Umweltpolitik im Rahmen ihres Konzeptes der ökologischen und sozialen Marktwirtschaft fortsetzen, ohne die Wirtschaft zu überlasten (...). Wir können unsere Industriegesellschaft mit ihren großen Errungenschaften nur dann bewahren und fortentwickeln, wenn wir den Fortschritt in Wissenschaft, Forschung und Technologie nutzen, um ein Wirtschaftswachstum zu gewährleisten, das nicht mit mehr, sondern mit immer weniger Umweltbelastungen, mit weniger Energie- und Rohstoffverbrauch verbunden ist. Deshalb ist eine konsequente Umweltpolitik für ein hochentwickeltes Industrieland wie Baden-Württemberg unverzichtbar. Auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten haben umweltverträgliche Produkte und eine umweltverträgliche Technik Zukunft. Im Interesse des Umweltschutzes und der Chancengleichheit im Wettbewerb ist eine europäische Harmonisierung der Umweltvorschriften besonders wichtig“ (CDU: BW 1992: 17).

Demgegenüber wollen die Bündnisgrünen als „Langzeitaufgabe für eine ökologische Wirtschaftspolitik“ die „sozialverträgliche Befreiung der Industriegesellschaft von ihren Wachstumswängen“ (B90/Die Grünen: BW 1992: 46) durchsetzen, „Grenzziehungen, z.B. gegen eine völlige Unterordnung“ von Mensch, Natur und Umwelt „unter Produktionswängen und Konsumgewohnheiten“ (B90/Die Grünen: BW 1996: 6) erreichen:

„Die Grünen lehnen Wachstum als wirtschaftlichen Selbstzweck ab. Derzeit wachsen zwar wieder Profite und Investitionen, sie wachsen aber zugleich um den Preis zunehmender Umweltzerstörung und zunehmender sozialer Probleme (...). Eine Grüne Wirtschaftspolitik muß sich daher statt am Wachstum des Bruttosozialprodukts an den Bedürfnissen der Menschen und dem Schutz der natürlichen Umwelt orientieren. In einer sozialen, ökologischen und basisdemokratischen Wirtschaft wird vorangetrieben, was nützlich und ökologisch verträglich ist, wird zurückgenommen, was die Umwelt zerstört und die Menschen daran hindert, Arbeit als freie selbstbestimmte Tätigkeit auszuüben“ (B90/Die Grünen: NI 1990: 51).

Analog zu den inhaltlich-programmatischen Äußerungen der CDU/CSU hinsichtlich der Berücksichtigung der insbesondere standortspezifischen Belange bei der Lösung der Umwelt- und Abfallprobleme sprechen sich die Freidemokraten ebenfalls, aber in einem noch schärferen Ton für einen insbesondere wirtschafts- und industrieverträglichen Umweltschutz aus: Zwar sei der „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (...) entscheidende Voraussetzung für die Sicherung des Industriestandorts Deutschlands“, doch müssen höhere Kosten durch Umweltschutzmaßnahmen (...) durch höhere Produktivität verdient werden“ (F.D.P.: MV 1990: 5).

Die von den Liberalen bevorzugten marktökonomischen Verhaltenslenkungsinstrumente mittels Abgaben und Marktpreismechanismus sollen „den Umweltschutz voranbringen, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu beeinträchtigen“ (F.D.P.: MV 1994: 2).

### 5.2.2.3 Themenbereich „Energie“

Einen weiteren dringenden umweltschutzpolitischen Problemlösungs- und Handlungsbedarf sehen die fünf politischen Parteien in den 16 Bundesländern im „Policy“-Feld **„Energieversorgung“**.

Wie es im vorausgegangenen quantitativen Parteiprogrammvergleich in Tabelle 5-9 empirisch nachgewiesen wurde, besteht der größte Abstand - was die relative Gewichtung des Themenfeldes „Energieversorgung“ innerhalb der jeweiligen Parteien, bezogen auf die Gesamtanzahl aller umweltpolitischen Äußerungen der jeweiligen Parteien, betrifft - zwischen den Bündnisgrünen, die mit 1321 energiepolitischen Aussagen (32,4%) den ersten Rang und den Christde-

mokraten und Christsozialen, die mit lediglich 237 Lösungsvorschlägen (17,05% ) hingegen den letzten Platz einnehmen. Die Sozialdemokraten, die Liberalen und die Demokratischen Sozialisten liegen mit ihren absoluten Aussagewerten zwar weit auseinander, so die SPD mit 625, die F.D.P. mit 418 und die PDS mit nur 45 energiepolitischen Forderungen; dies ist aber auf die recht unterschiedliche Anzahl an vorliegenden Parteiprogrammen zurückzuführen. Bezüglich der prozentualen Werten, die nach Indikator 2 die relative Bewertung des Energiethemas innerhalb der jeweiligen Parteien erfassen, befinden sich die genannten Parteien - die SPD mit 25,7%, die Freidemokraten mit 22,5% sowie die PDS mit 20,3% aller umweltschutzpolitischen Aussagen eben dieser Parteien - in engem Abstand zueinander auf den mittleren Rängen.

Aus der inhaltlich-programmatischen Bewertung des Umweltschutzgebiets der „Energieversorgung“ durch die betreffenden Parteien, bezogen auf die gesamten Stellungnahmen aller Parteien zu diesem Bereich (siehe Tab. 5-8: Indikator 1), ergeben sich - absolut und relativ gewichtet - deutliche Abstände zwischen den Merkmalsträgern, insbesondere zwischen B90/ Die Grünen mit ihren 1321 Forderungen auf dem ersten (49,9%) und der PDS mit - wie oben bereits erwähnt - lediglich 45 Aussagen auf dem letzten Platz (1,7%). Die etablierten, traditionellen bundesrepublikanischen Parteien SPD, CDU/CSU und F.D.P. liegen in einem Abstand von jeweils etwa 200 energiepolitischen Aussagen - die SPD mit 625 (23,6%), die F.D.P. mit 418 (15,8%) und die CDU/CSU mit 237 Forderungen und Lösungsangeboten (8,9%) im mittleren Bereich der empirischen Gewichtung.

Die folgende Fragestellung zum umweltschutzpolitischen Themenbereich „Energieversorgung“ wird nun beantwortet:

- Auf welchen speziellen Unterthemenbereichen des Politikfeldes „Energieversorgung“ machen die einzelnen Parteien ihre substantiellen Politikangebote und welches inhaltlich-programmatische Gewicht messen sie diesen politischen Handlungsbereichen bei?

Im Sinne des von den Vereinten Nationen und der Staatengemeinschaft 1992 in Rio beschlossenen globalen umweltschutz- und entwicklungspolitischen Aktionsprogramms „Agenda 21“ und seiner Handlungsleitlinie „Nachhaltige Entwicklung“, das heißt, im Sinne einer „dauerhaften Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Hauff 1996), basiert die

energiepolitische Programm- und Politikgestaltung der bundesdeutschen Parteien mit dem Ziel einer „nachhaltigen Energieversorgung“ in der Bundesrepublik Deutschland auf drei Unterthemenfeldern:

- Maßnahmen der Energieeinsparung (Steigerung der Effizienz bei der Energienutzung),
- Nutzung regenerativer (erneuerbarer) Energiequellen (Solarenergie, Photovoltaik, Wind- und Wasserenergie sowie Biomasse)
- Ausstieg aus bzw. Beibehaltung der Nutzung von Kernenergie.

**Tabelle 5-14: Themenspezifische Differenzierung umweltpolitischer Aussagen im Bereich „Energie“**

(in Klammern: Prozentangaben beziehen sich auf die Gewichtung innerhalb einer Partei)

| <b>Unterthemenbereiche/<br/>Politische Parteien</b>   | <b>SPD</b>     | <b>CDU<br/>/CSU</b> | <b>B90/<br/>Die<br/>Grünen</b> | <b>F.D.P.</b>  | <b>PDS</b>    |
|---|----------------|---------------------|--------------------------------|----------------|---------------|
| Energiesparmaßnahmen  | 252<br>(40,3%) | 89<br>(37,5%)       | 567<br>(42,9%)                 | 261<br>(62,4%) | 32<br>(71,1%) |
| Nutzung regenerativer Energiequellen  | 125<br>(20%)   | 56<br>(23,6%)       | 226<br>(17,1%)                 | 98<br>(23,4%)  | 9<br>(20%)    |
| Ausstieg aus Kernenergienutzung   | 90<br>(14,4%)  | 43<br>(18,1%)       | 158<br>(11,9%)                 | 59<br>(14,1%)  | 4<br>(8,9%)   |
| <b>Summe der Anzahl an Aussagen pro Partei bezüglich der drei Unterthemenbereiche<sup>1</sup></b> | 467<br>(74,7%) | 188<br>(79,3%)      | 951<br>(71,9%)                 | 418<br>(100%)  | 45<br>(100%)  |
| <b>Gesamtsumme der Anzahl an Aussagen pro Partei im Bereich „Energie“</b>                         | 625<br>(100%)  | 237<br>(100%)       | 1321<br>(100%)                 | 418<br>(100%)  | 45<br>(100%)  |

1. Da sich nicht alle umweltschutzpolitischen Aussagen im Bereich „Energie“ auf „Energiesparmaßnahmen“, „Nutzung regenerativer Energiequellen“ sowie „Ausstieg aus Kernenergienutzung“ beziehen, ergibt die Summe der Anzahl an Aussagen pro Partei nicht den Wert, der in Tabelle 5-8 unter „Energie“ zu finden ist. Der Prozentanteil wurde jedoch auf die Gesamtsumme der Anzahl an Aussagen pro Partei, d.h. aus Tabelle 5-8, gebildet;

Quelle: eigene Berechnungen;

Betrachtet man die inhaltlich-programmatische Gewichtung der drei Unterthemenbereiche durch die fünf Parteien auf Bundesländerebene, ergibt sich laut Berechnungen in Tabelle 5-12, daß die „**Energiesparmaßnahmen**“ das von allen politischen Parteien am meisten bevorzugte politische Instrument zur Ressourcenschonung, bzw. Schadstoffbegrenzung darstellt: Die Sozialdemokraten mit 252 Forderungen (40,3%), die Christdemokraten und Christsozialen mit 89 Äußerungen (37,5%), die Bündnisgrünen mit 567 Aussagen (42,9%), die Freidemokraten mit 261 Lösungsvorschlägen (62,4%) sowie die Demokratischen Sozialisten mit 32 Forderungen (71,1%).

Mit 567 Aussagen formulieren B90/Die Grünen die meisten programmatischen Stellungnahmen zu diesem Problemfeld. Dennoch macht die - mit absoluten Zahlen gemessene - starke Bewertung des Instruments der Energiesparmaßnahmen, prozentual gesehen, nicht einmal die Hälfte der programmatischen Aussagen der Bündnisgrünen zum Themenfeld „Energie“ aus. Die CDU/CSU liegt mit ihren 89 Äußerungen zum Unterthemenfeld „Energiesparmaßnahmen“ auf dem letzten Platz, die aber mit 37,5% mehr als ein Drittel aller christdemokratischen Forderungen zur Energiepolitik ausmachen. SPD und F.D.P. liegen mit 252, bzw. mit 261 Aussagen, die Energiesparmaßnahmen betreffen, im mittleren Bereich, wobei die Freidemokraten mit 62,4% fast zwei Drittel ihrer energiepolitischen Forderungen an Energiesparmaßnahmen festmachen. Bei der PDS sind es mit 71,1% sogar fast drei Viertel aller energiepolitischen Aussagen, die sich auf das Instrument des Energiesparens stützen.

Auch bei einem weiteren Instrument des sparsamen Umgangs mit fossilen Energieträgern, bzw. der Begrenzung der Schadstoffeinträge infolge der Nutzung fossiler Energiequellen im Produzenten- und Konsumentenbereich, nämlich die „**Nutzung regenerativer (erneuerbarer) Energiequellen**“, wie Solar-, Wasser- Windenergie oder Biomasse, formuliert Bündnis 90/Die Grünen mit 226 Aussagen die meisten Programmforderungen. Prozentual betrachtet, schätzen die Bündnisgrünen diese Maßnahme im gesamten Themenbereich „Energiepolitik“ mit 17,1% als gering ein, womit sie sogar im Vergleich zu allen anderen Parteien an letzter Stelle liegen.

Beim „**Ausstieg aus der Kernenergie**“ - eine der wesentlichen Programm- und Politikforderungen der Grünen, der u.a. die Ökologen ihre stimmen- und mandatsmäßigen Erfolge bei den Landtags- und Bundestagswahlen der 1980er Jahre zu verdanken haben - verhält es sich mit der Verteilung der absoluten wie prozentualen Anzahl an Programmaussagen identisch: Mit 158 Stellungnahmen liegen ebenfalls die Bündnisgrünen vorne, wohingegen sie mit 11,9% all

ihrer energiepolitischen Aussagen dem „Einstieg in den Ausstieg aus der Atomwirtschaft“ ein sehr geringes innerprogrammatisches Gewicht geben und mit diesem Ergebnis wiederum im Verhältnis zu den anderen untersuchten Parteien (außer der PDS) den letzten Platz einnehmen. Bei den anderen politischen Parteien fällt die Rangfolge der inhaltlich-programmatischen Gewichtung der beiden letztgenannten Unterthemenfelder im Energiebereich - „Nutzung regenerativer Energiequellen“ und „Ausstieg aus Kernenergie“ - sowohl nach Indikator 1<sup>40</sup> als auch nach Indikator 2<sup>41</sup> fast identisch aus: Was die Maßnahme „Nutzung regenerativer Energiequellen“ anbetrifft, so stehen die Sozialdemokraten mit 125 Äußerungen (20%) an zweiter Stelle, gefolgt von den Frei- und Christdemokraten mit 98 (23,4%) bzw. 56 Stellungnahmen (23,6%); die Demokratischen Sozialisten mit 9 Forderungen (20%) schließen die Reihenfolge. Beim „Ausstieg aus der Kernenergienutzung“ ergibt sich folgendes Ergebnis: Die SPD erhält mit 90 Aussagen (14,4%) den zweiten Platz, gefolgt wiederum von der F.D.P. mit 59 Forderungen (14,1%) auf dem dritten bzw. der CDU mit 43 Äußerungen (18,1%) auf dem vierten Platz sowie der PDS mit 4 Aussagen (8,9%) an letzter Stelle.

Es ist daher festzustellen, daß, nach der Rangfolge der inhaltlich-programmatischen Bewertung der drei energiepolitischen Unterthemenfelder durch die untersuchten Parteien, gemessen sowohl an ihrer prozentualen Verteilung innerhalb der Parteien auf Länderebene (Indikator 2) wie ihrer absoluten Verteilung (Indikator 1) zwischen den betreffenden politischen Parteien in den 16 Bundesländern, die „Energiesparmaßnahmen“, wie z.B. Wärmedämmungs- oder Wärmerückgewinnungsmaßnahmen, sich auf Rang eins mit teilweise erheblichen quantitativem Abstand vor der „Nutzung regenerativer Energiequellen“ auf Rang zwei und dem „Ausstieg aus der Kernenergienutzung“ auf dem dritten Platz befinden.

Mit anderen Worten: Die empirisch untersuchten Landesverbände der bundesdeutschen Parteien setzen bei ihren politischen Bemühungen, eine nachhaltige Energieversorgung zu gestalten und innerhalb der Wirtschaft (Produzenten) und Gesellschaft (Konsumenten) durch- und umzusetzen, insbesondere auf die breite Palette an Instrumenten und Maßnahmen des sparsamen Umgangs mit Energie aus nicht regenerativen, fossilen Energiequellen.

Überdies ist festzustellen, daß sich bei der Frage um den Ausstieg bzw. das Festhalten an der Kernenergienutzung zwei Gruppen innerhalb des Parteiensystems auf Bundesländerebene herausbilden: Auf der einen Seite stehen die sozialdemokratisch-ökologischen Programm- und

---

40. Inhaltliche Schwerpunktsetzung auf ein bestimmtes Unterthemenfeld durch eine Partei, bezogen auf die Gesamtanzahl aller Aussagen der Parteien zu diesem spezifischen Bereich.

41. Quantitative Gewichtung eines Unterthemenbereichs durch eine Partei, bezogen auf die Anzahl aller Aussagen dieser Partei im Bereich „Energie“.



Politikangebote, die einen graduellen, zeitlich gestreckten bzw. sofortigen „Einstieg in den Ausstieg“ aus der Atomenergiewirtschaft (Produktion - Nutzung - Entsorgung - Wiederaufbereitung) der Wähler- und Anhängerschaft unterbreiten. Auf der anderen Seite stehen die christdemokratisch-liberalen Programm- und Politikofferten, die an der Kernenergiewirtschaft zumindest solange festhalten wollen, bis das hohe Ausmaß der Produktion und vor allem Konsumtion von Energie aus fossilen (Braun- und Steinkohle, Erdöl, Erdgas) bzw. nuklearen Energieträgern (Uran) durch umfangreiche Energiesparmaßnahmen gesunken bzw. fossile Energieträger weitgehend durch regenerative Energiequellen (Solar-, Wind- und Wasserenergie, Biomasse) ersetzt wurden.

Dem empirisch-qualitativen Parteiprogrammvergleich liegen auch bestimmte Prüffragen zugrunde:

- Welche konkreten Defizite sprechen die untersuchten bundesdeutschen Parteien auf Bundesländerebene hinsichtlich einer nachhaltigen, umweltgerechten Energieversorgung an?
- Welche Handlungszwänge und Handlungsnotwendigkeiten leiten die Parteien in den 16 Ländern daraus ab?
- Welche Möglichkeiten der Verarbeitung und Lösung dieser Probleme bieten die Parteien in ihren Wahlprogrammen an?

Das steigende quantitative Wirtschaftswachstum und die konsumorientierten Lebensstile in der Industriegesellschaft führen zu einem enormen Anstieg des Verbrauches von Ressourcen, von Rohstoffen, Flächen und insbesondere von nicht erneuerbaren, fossilen Energieträgern, wie Erdöl, Erdgas, Stein- und Braunkohle, einerseits und zu erheblichen Emissionen an Schadstoffen durch Güterproduktion und Energiekonsumtion, vor allem an CO, SO<sub>2</sub>, CO<sub>2</sub> und NO<sub>x</sub> in die Luft und Atmosphäre, andererseits. Daraus ergeben sich schwerwiegende Folgen für das globale Klima, die Ozonschicht („Ozonloch“) sowie für die globale Durchschnittstemperatur („Treibhauseffekt“).

Durch verschiedene Maßnahmen versuchen die Parteien in den 16 Bundesländern, den hohen Energieverbrauch einzudämmen und eine nachhaltige Energiewirtschaft einzuleiten.

**Tabelle 5-15: Maßnahmen und Instrumente zur Reduzierung des hohen Verbrauchs fossiler Energieträger und zur Gestaltung einer nachhaltigen Energiepolitik**

(X = wird von einer politischen Partei als Maßnahme oder Instrument formuliert)

| Maßnahmen und Instrumente/<br>Politische Parteien   | SPD              | CDU/<br>CSU      | B90/<br>Die<br>Grünen | F.D.P<br>·        | PDS               |
|---|------------------|------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Energiesparmaßnahmen</b>   |                  |                  |                       |                   |                   |
| Steigerung der Effizienz (Wirkungsgrad) bei der Nutzung fossiler (nicht erneuerbarer) Energieträger, z.B. mittels Wärmedämmungs-, bzw. Wärmerückgewinnungsmaßnahmen (Gebäude-energiemanagement), Niedrigenergiehäuser, Abwärmenutzung oder effizientere Brennwerttechnologie bei Heizungsanlagen u.a. | X                | X                | X                     | X                 | X                 |
| Einführung einer linear und zeitvariablen Tarifgestaltung beim Energieverbrauch   | X                | -/               | X                     | (X) <sup>1</sup>  | (X) <sup>2</sup>  |
| Steigerung der Effizienz bei der Erzeugung und Umwandlung fossiler Primärenergie, vor allem mittels Kraft-Wärme-Kopplung in Blockheizkraftwerken  | X                | (X) <sup>3</sup> | X                     | X                 | (X) <sup>4</sup>  |
| <b>Nutzung regenerativer Energiequellen</b>   |                  |                  |                       |                   |                   |
| Förderung der Entwicklung und Nutzung regenerativer Energiequellen (Solar-, Wind- und Wasserenergie, Biomasse/Biogas, Geothermik)   | X                | X                | X                     | X                 | X                 |
| Einführung der kostendeckenden Vergütung eingespeisten Stroms aus regenerativen Energiequellen  | X                | (X) <sup>5</sup> | X                     | (X) <sup>6</sup>  | -/                |
| <b>Ausstieg aus Kernenergienutzung</b>  |                  |                  |                       |                   |                   |
| Forderung eines sofortigen Ausstieg aus der Kernenergienutzung  | (X) <sup>7</sup> | -/               | X                     | -/                | (X) <sup>8</sup>  |
| Forderung eines graduellen, zeitlich gestreckten Ausstieg aus der Kernenergienutzung  | X                | -/               | -/                    | (X) <sup>9</sup>  | (X) <sup>10</sup> |
| Forderung der Beibehaltung der Kernenergienutzung, bis Energieversorgung durch Alternativenenergien und Energiesparmaßnahmen gedeckt wird   | -/               | X                | -/                    | (X) <sup>11</sup> | (X) <sup>12</sup> |

1. nur im baden-württembergischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1992, im Hamburger Bürgerschaftswahlprogramm (F.D.P.) von 1991 sowie im rheinland-pfälzischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1991 und 1996 gefordert;
2. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1990 und 1995 gefordert;
3. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (CDU) von 1995, im Bremer Bürgerschaftswahlprogramm (CDU) von 1991, im Hamburger Bürgerschaftswahlprogramm (CDU) von 1991 und 1993, im niedersächsischen Landtagswahlprogramm (CDU) von 1994 sowie im schleswig-holsteinischen Landtagswahlprogramm (CDU) von 1996 gefordert;
4. im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1991 und 1995 gefordert;
5. im Hamburger Bürgerschaftswahlprogramm (CDU) von 1991 gefordert;
6. im Hamburger Bürgerschaftswahlprogramm (F.D.P.) von 1991 sowie im niedersächsischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1994 gefordert;
7. im Bremer Bürgerschaftswahlprogramm (SPD) von 1991 und 1995, im rheinland-pfälzischen Landtagswahlprogramm (SPD) von 1996, im saarländischen Landtagswahlprogramm (SPD) von 1994, im sächsischen Landtagswahlprogramm (SPD) von 1990 sowie im sachsen-anhaltinischen Landtagswahlprogramm (SPD) von 1990 und 1994 gefordert;
8. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1995 und sachsen-anhaltinischen Landtagswahlprogramm (PDS) von 1994 gefordert;
9. im baden-württembergischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1992, im bayerischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1990 und 1994, im nordrhein-westfälischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1995, im rheinland-pfälzischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1996, im saarländischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1990 sowie im schleswig-holsteinischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1992 gefordert;
10. nur im Berliner Abgeordnetenhauswahlprogramm (PDS) von 1995 sowie im sachsen-anhaltinischen Landtagswahlprogramm (PDS) von 1994 gefordert;
11. im baden-württembergischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1996, im mecklenburg-vorpommerschen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1990, im niedersächsischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1990, im rheinland-pfälzischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1991 sowie im schleswig-holsteinischen Landtagswahlprogramm (F.D.P.) von 1996 gefordert;
12. nur im mecklenburg-vorpommerschen Landtagswahlprogramm von 1990 gefordert;

Alle fünf Parteien in den 16 Bundesländern sprechen sich aus diesem Grunde für umfangreiche **„Energiesparmaßnahmen“** bei der Erzeugung, Umwandlung, Verteilung und Nutzung von Energie fossiler, nicht erneuerbarer Träger als wesentlichem Instrument der Schonung fossiler Rohstoffe und der Verringerung insbesondere von Luftschadstoffen aus. Die „beste Energiepolitik“ sei „eine Politik der Energieeinsparung“, wie es die baden-württembergische F.D.P 1992 bzw. ihr niedersächsischer Landesverband 1994 - stellvertretend für alle Parteien - ausdrückte. So habe die „Energiequelle“ **Energiesparung absoluten Vorrang**“ (B90/Die Grünen: Rheinland-Pfalz 1991: 26 sowie Schleswig-Holstein 1996: 12) vor allen anderen Maßnahmen

und Instrumenten in der Energiepolitik der Bundesländer: „Nur eine eingesparte Kilowattstunde ist eine umweltneutrale Kilowattstunde: Negawatt statt Megawatt!“ (B90/Die Grünen: Berlin 1995: 10).

Daher fordern die Parteien in den energiepolitischen Abschnitten ihrer Landtagswahlprogrammen unterschiedliche Möglichkeiten der **Steigerung der Effizienz**, d.h. des Wirkungsgrades vor allem bei der Nutzung von Energie aus fossilen Quellen, so z.B. das „Energiemanagement“ durch Wärmedämmungs- und Wärmerückgewinnungsmaßnahmen sowie effizienterer Heizungstechnologie in privaten Wohnhäusern, in öffentlichen Einrichtungen wie in Gewerbe- und Industrieanlagen, die Nutzung industrieller Abwärme oder den Bau von „Niedrigenergiehäusern“ im privaten wie im öffentlichen Bereich<sup>42</sup>.

Mit ihrer inhaltlich-programmatischen Forderung nach „Gestaltung eines linear und zeitvariablen Tarifverlaufs beim Energie- (Strom-)verbrauch“ möchten Sozialdemokraten und Bündnisgrüne ein weiteres indirektes, marktökonomisches Verhaltensteuerungsinstrument - analog zu dem einer „Ökologisch-sozialen Steuer- und Abgabenreform“ - einführen, das mit finanziellen und ökonomischen Anreizen, Produzenten wie Konsumenten zum Stromsparen bzw. zur Einführung stromsparender Techniken veranlaßt. Während F.D.P. und PDS nur sehr stark vereinzelt diesen Programmpunkt artikulieren, erwähnen ihn die Christdemokraten in ihren Wahlprogrammen überhaupt nicht - aus der Befürchtung heraus, ein linearer Tarifverlauf würde gewerbliche und industrielle Produktion verteuern und somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Chancengleichheit des Wirtschaftsstandortes Deutschland massiv schwächen<sup>43</sup>.

---

42. Vgl. SPD: BW 1992: 18/19, BW 1996: 9, BY 1990: 22, BY 1994: 12-14, B 1990: 6, B 1995: 38, BB 1990: 11, BB 1994: X, HB 1991: 43/44, HB 1995: 29, HH 1991: 93-95, HH 1993: 30/31, HE 1991: 21-23, HE 1995: 45/46, MV 1990: 8, MV 1994: 17, NI 1990: 35 u. 43, NI 1994: 22, NRW 1990: 39, NRW 1995: 12, RP 1991: 6 u. 26, SAL 1994: 43-45, SN 1990: 5/6, SN 1994: 46, SA 1990: 9, SH 1992: 57-59, SH 1996: 18/19, TH 1990: 5/6, TH 1994: 76/77; CDU/CSU: BW 1992: 17, BW 1996: 28, BY 1994: 15, B 1990: 15, B 1995: 18, BB 1994: 10, HB 1991: 28/29, HH 1991: 23-25, HH 1993: 15, HE 1991: 12, HE 1995: W8, MV 1990: 4, MV 1994: 32, NI 1990: 12, NI 1994: 29, NRW 1995: X, RP 1991: 7, RP 1996: 34, SH 1996: 41, TH 1990: X, TH 1994: 42; B90/Die Grünen: BW 1992: 13-15, BW 1996: 8/9 u. 27/28, BY 1990: 43, 45-47, BY 1994: 55/56, B 1990: 16-18, B 1995: 10/11 u. 32/33, BB 1994: 8/9, HB 1991: 20/21, HB 1995: 11, HH 1993: X, HE 1991: 18, 20-22, HE 1995: 10-13, MV 1990: 15, MV 1994: 9, NI 1990: 13-15, NI 1994: 10/11, NRW 1990: 31, 34, NRW 1995: 26/27, RP 1991: 26/27, RP 1996: 19/20, SAL 1994: 17, 35, 37/38, SN 1990: 6/7, SN 1994: 14/15, SA 1990: 5, SA 1994: 14/15, SH 1992: 17/18, SH 1996: 12/13, TH 1994: 29/30; EDP: BW 1992: 34-38, BW 1996: 15, BY 1994: 7, B 1990: 18/19, B 1995: 69, BB 1994: 8, HB 1991: 35, HH 1991: 52, HE 1991: 5, 7, HE 1995: 68, 72/73, 78-80, MV 1990: 12, NI 1994: 10, 12/13, NRW 1990: 37, NRW 1995: 20, RP 1991: 3/4 u. 22, RP 1996: 35/36, SAL 1990: 5, SN 1990: 19, SA 1994: 10, SH 1992: 7, SH 1996: 25; PDS: B 1990: 26, B 1995: 18/19, BB 1994: 35, MV 1994: 3, SN 1994: 10, TH 1994: 4.

Was die Steigerung der Effizienz (Wirkungsgrad) der Erzeugung und Umwandlung fossiler Primärenergie, vor allem mittels der innovativen Technologie der Kraft-Wärme-Kopplung in sog. Blockheizkraftwerken anbetrifft, so herrscht bei diesem Programmaspekt ebenfalls weitgehend Einigkeit: Während die Sozialdemokraten und die Bündnisgrünen in ihren Wahlprogrammen fast durchgängig neben Energiesparmaßnahmen „die maximale Ausnutzung der eingesetzten fossilen Brennstoffe durch Kraft-Wärme-gekoppelte Energiesysteme“<sup>44</sup> (B90/Die Grünen: Brandenburg 1994: 8) fordern, die eine „gleichzeitige Erzeugung von Strom und Wärme“ (SPD: Bremen 1991: 44) ermöglicht, findet sich bei den Christ- und Freidemokraten dieser inhaltliche Problemlösungsvorschlag nur vereinzelt wieder<sup>45</sup>.

Hinsichtlich der inhaltlich-programmatischen Forderung nach einer stärkeren Förderung der **Erzeugung und Nutzung regenerativer Energiequellen**, wie Solar-, Wind- u. Wasserenergie, Biomasse/Biogas, Geothermik, sind zwischen den Bundesländerparteien ebenso Gemeinsamkeiten zu erkennen wie bei ihren Aussagen zu verstärkten Energiesparmaßnahmen durch die Steigerung der Effizienz bei der Nutzung fossiler Energieträger.

Die Parteien sehen in der Sicherung der Energieversorgung aus erneuerbaren Energiequellen nicht nur eine weitere Maßnahme der Schonung fossiler Ressourcen und der Begrenzung von Schadstoffemissionen, sondern auch - analog zum Unterthemenfeld „Arbeit-Technik-Umwelt“ des Wirtschaftsthemas (s.o.) - ebenfalls zusätzliche Möglichkeiten beim Erzielen von Beschäf-

---

43. Vgl. (SPD: BY 1990: 23, B 1990: 6, BB 1994: X, HH 1991: 94, HE 1991: 23, NI 1990: 43, NRW 1990: 39, NRW 1995: 12, RP 1991: 26, TH 1990: 5; B90/Die Grünen: BW 1992: 15, BW 1996: 9 u. 28, BY 1990: 47, B 1990: 17, B 1995: 11, HB 1991: 21, HE 1991: 21/22, HE 1995: 11, MV 1990: 15, NI 1990: 14/15, NI 1994: 11, RP 1991: 28, SAL 1994: 37, SN 1990: 7, SH 1996: 13, TH 1994: 29; E.D.P.: BW 1992: 37/38, HH 1991: 52, RP 1991: 4, RP 1996: 36; PDS: B 1990: 26, B 1995: 19.

44. Im Sinne der Auskoppelung von Strom neben der Wärmeerzeugung.

45. Vgl. SPD: BW 1992: 18, BW 1996: 9, BY 1990: 22, BY 1994: 12, B 1990: 6, BB 1990: 11, BB 1994: X, HB 1991: 44, HB 1995: 29, HH 1991: 94, HE 1991: 22/23, MV 1990: 8, MV 1994: 17, NI 1994: 23, NRW 1990: 39, NRW 1995: 12, RP 1991: 26, RP 1996: 18, SAL 1994: 47, SN 1990: 6, SA 1990: 9, SA 1994: 16, SH 1992: 57, SH 1996: 17/18, TH 1990: 6, TH 1994: 77; CDU/CSU: B 1995: 18, HB 1991: 30, HH 1991: 25, HH 1993: 14, NI 1994: 29, SH 1996: 41; B90/Die Grünen: BW 1992: 14/15, BW 1996: 8/9 u.28, BY 1990: 43/44, BY 1994: 55, B 1990: 16/17, B 1995: 10 u.33, BB 1994: 8, HB 1991: 21, HB 1995: 5, HH 1993: X, HE 1991: 18 u.20-22, HE 1995: 10-12, MV 1990: 16/17, MV 1994: 9, NI 1990: 13/14, NI 1994: 10/11, NRW 1990: 34, NRW 1995: 27, RP 1991:27, SAL 1994: 35 u.38, SN 1990: 7, SN 1994: 14 u.16, SA 1994: 15, SH 1992: 17/18, SH 1996: 12/13, TH 1994: 29; E.D.P.: BW 1992: 35-37, BY 1994: 8, HB 1991: 35, HH 1991: 52, HE 1991: 5 u.7, RP 1991: 4, RP 1996: 36, SAL 1990: 5, SA 1994: 10, SH 1992: 7; PDS: B 1990: 26, B 1995: 18.

tigungseffekten durch die Entwicklung und den Export innovativer wettbewerbsfähiger umweltschonender und ressourcensparsamer Verfahren, Technologien und Dienstleistungen zur Nutzung erneuerbarer Energien:

„Einen besonderen Stellenwert messen wir daher in der künftigen Energiepolitik der Solarenergie zu. Ziel ist es, den Anteil der Solarenergie in all ihren Formen innerhalb der nächsten Jahre deutlich zu steigern. Die Solartechnologie ist weiter zu einem wettbewerbsfähigen Exportsegment zu entwickeln. Solartechnologie ist Zukunftstechnologie. Wir haben damit die Chance, schon in absehbarer Zeit hunderttausende von Arbeitsplätzen zu schaffen - und das für die Herstellung von Produkten, die gleichzeitig umweltverträglich eingesetzt werden: Solarzellen, Solarkollektoren, Windkraftanlagen, Techniken zur energetischen Biomasseverwertung, solare Kühlanlagen, Speichertechniken und anderes mehr. Gerade für Handwerk und Mittelstand tun sich durch solares Bauen große Möglichkeiten auf“ (SPD: BY 1994: 13).

In diesem Sinne äußern sich die übrigen Parteien in den Bundesländern, was sich in einer umfangreichen Anzahl an inhaltlich-programmatischen Aussagen niederschlägt<sup>46</sup>.

Lediglich die Sozialdemokraten sowie die Bündnisgrünen auf Länderebene setzen sich für eine Einführung und Verstärkung der kostendeckenden Vergütung eingespeisten Stroms aus regenerativen Energiequellen ein. Die CDU/CSU und die Freidemokraten erwähnen eine solche finanzielle Förderung der Erzeugung, des Angebots und der Nutzung erneuerbarer Energiequellen nur in einigen wenigen ihrer Bundesländerebene. In den Programmen der PDS ist eine solche Forderung vergeblich aufzufinden<sup>47</sup>.

---

46. Vgl. SPD: BW 1992: 18/19, BW 1996: 8/9, BY 1990: 22/23, BY 1994: 13/14, B 1990: 6, B 1995: 38, BB 1990: 11, BB 1994: X, HB 1991: 43 u. 45, HB 1995: 29, HH 1991: 94/95, HH 1993: 30/31, HE 1991: 22/23, HE 1995: 45/46, MV 1990: 8, MV 1994: 17, NI 1990: 35 u. 43, NI 1994: 22/23, NRW 1990: 39/40, NRW 1995: 12 u. 16, RP 1996: 18, SAL 1994: 43 u. 47, SN 1990: 6, SN 1994: 46, SA 1994: 16, SH 1992: 57-59, SH 1996: 17/18, TH 1990: 5 u. 7, TH 1994: 76/77; CDU/CSU: BW 1992: 17, BW 1996: 28, BY 1994: 16, B 1990: 15, B 1995: 18, BB 1994: 10, HB 1991: 28/29, HH 1991: 24/25, HH 1993: 15, HE 1991: 12, HE 1995: W 8, MV 1990: 4, MV 1994: 32, NI 1990: 12, NI 1994: 29, NRW 1990: 9, NRW 1995: X, RP 1991: 7, RP 1996: 34, SH 1996: 40; B90/Die Grünen: BW 1992: 14/15, BW 1996: 8/9 u. 27/28, BY 1990: 44-46, BY 1994: 55/56, B 1995: 10/11 u. 33, BB 1994: 8/9, HB 1991: 20/21, HB 1995: 5 u. 9, HH 1993: X, HE 1991: 18-21, HE 1995: 10-13, MV 1990: 15/16, MV 1994: 9, NI 1990: 13 u. 15, NI 1994: 10/11, NRW 1990: 30/31 u. 34, NRW 1995: 25 u. 27, RP 1991: 26/27, RP 1996: 19/20, SAL 1994: 13 u. 17/18 u. 35 u. 37 u. 39, SN 1990: 6/7, SN 1994: 14/15, SA 1994: 14/15, SH 1992: 17/18, SH 1996: 12, TH 1994: 29; E.D.P.: BW 1992: 34-39, BW 1996: 15, BY 1990: 6, BY 1995: 8, HB 1991: 35, HH 1991: 51/52, HE 1991: 5 u. 46, HE 1995: 73 u. 75/76 u. 80, MV 1990: 12, MV 1994: 2, NI 1990: X, NRW 1990: 37, NRW 1995: 20/21, RP 1991: 4 u. 22, RP 1996: 36, SAL 1990: 5, SAL 1994: X, SN 1990: 19, SA 1994: 10, SH 1992: 7, SH 1996: 25/26; PDS: B 1990: 26, B 1995: 18, BB 1994: 35, MV 1990: 3, MV 1994: 3, SN 1994: 9, TH 1994: 4.

Wie eingangs erwähnt, herrschen bei der programmatischen Aussage eines **Ausstiegs aus bzw. der Beibehaltung der Kernenergienutzung** erhebliche Unterschiede zwischen den politischen Parteien in den Ländern vor: Während die Bündnisgrünen ausschließlich eine „sofortige Stilllegung aller Atomanlagen“ als „Voraussetzung für eine ökologische und soziale Reform der Energiewirtschaft“ (B90/Die Grünen: NRW 1990: 32) fordern, kommt eine solche Aussage bei der SPD nur vereinzelt vor. Die Sozialdemokraten stehen mehrheitlich dafür ein, „die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß so schnell, so sicher und so sozialverträglich wie möglich auf die Nutzung der Atomenergie verzichtet werden kann“ (SPD: NRW 1995: 13). Die Christdemokraten lehnen derartige Programmkonzepte entschieden ab und setzen sich „in Abwägung zwischen der sich tagtäglich vollziehenden Klimaschädigungen durch Verbrennung wertvoller fossiler Energieträger einerseits und dem Risiko der Kernenergienutzung andererseits“ für „die Option 'Kernenergie'“, ein:

„In einer ökologischen Krisensituation, in der die Notwendigkeit einer drastischen Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht, muß die Kernenergie helfen, die Lücke zu schließen, solange andere saubere Energiequellen noch nicht ausreichend dafür zur Verfügung stehen“ (CDU: NI 1994: 29).

Die F.D.P. grenzt sich ebenfalls von einem sofortigen Ausstiegsszenario ab, die Forderung nach einer stufenweise verlaufenden Ausstiegsstrategie, bzw. nach der mittelfristigen Beibehaltung der atomaren Energieversorgung verteilen sich etwa gleich stark auf die untersuchten freidemokratischen Länderprogramme:

„Die bestehenden Kernkraftwerke (...) sind schon wegen des sonst notwendigen stärkeren Rückgriffs auf fossile Energieträger zur Deckung des Strombedarfs weiter zu betreiben. Der Bau weiterer Kernkraftwerkskapazitäten ist aber durch eine konsequente Politik der Energieeinsparung, der rationellen Energienutzung und der vermehrten Anwendung erneuerbarer Energien überflüssig zu machen“ (F.D.P.: BW 1996: 15).

Auch die PDS hat in dieser Frage - nach der Ergebnissen der qualitativ-empirischen Analyse zu urteilen - noch keine eindeutige Position bezogen.

Zahlreiche Programmaussagen belegen die inhaltlichen Unterschiede zwischen den untersuchten Parteien<sup>48</sup>.

---

47. Vgl. **SPD**: BW 1992: 19, BW 1996: 9, BY 1990: 23, BY 1994: 13, HE 1991: 23, NRW 1995: 12, SAL 1994: 47, SH 1996: 18, TH 1990: 7; **CDU/CSU**: HH 1991: 25; **B90/Die Grünen**: BW 1992: 14/15, BW 1996: 9, BY 1994: 56, B 1995: 33, HE 1995: 11/12, NI 1990: 15, NI 1994: 11, NRW 1990: 31, NRW 1995: 27, RP 1996: 20, SAL 1994: 39, SA 1994: 15, SH 1996: 13; **EDP**: HH 1991: 52, NI 1994: 11.

Abschließend ist daher folgendes festzustellen:

Je nach energiepolitischem Unterthemenbereich sind zwischen den untersuchten Parteien auf Bundesländerebene sowohl erhebliche inhaltlich-programmatische Unterschiede als auch weitgehende Gemeinsamkeiten in der Politik der Energieversorgung zu erkennen. Zu der Frage der Effizienzsteigerung bei der Erzeugung und Nutzung von Energie für die Deckung des Wärme- und Strombedarfs durch zunehmende Energiesparmaßnahmen im Bereich von Güterproduktion, Dienstleistung und Konsumtion sowie durch die Ausweitung der Nutzung erneuerbarer Energiequellen und -träger artikulieren die Parteien annähernd gleiche programmatische Forderungen und Politikangebote, während gegenüber dem Szenario eines sofortigen, mittel- oder langfristigen Ausstiegs aus der Erzeugung und Nutzung atomarer Energie zwischen dem sozialdemokratisch-grünen Lager einerseits und dem christdemokratisch-liberalen Lager andererseits stark entgegengesetzte Positionen zu bemerken sind.

### 5.2.3 Zusammenfassung

Im Mittelpunkt des vorangegangenen Kapitels der vorliegenden empirischen Programmanalyse standen die Differenzen zwischen den Parteien hinsichtlich der Inhalte und Themenschwerpunkte der in den Landtagswahlprogrammen und -wahlplattformen formulierten Aussagen im Umweltschutz.

Je nachdem, mit welcher empirischen Methode das programmatische Datenmaterial gesichtet wird, treten eher die Unterschiede oder eher die Gemeinsamkeiten in den Vordergrund: Die grobe, empirisch-quantitative Betrachtungsweise läßt eher die Gemeinsamkeiten zwischen den Parteien sichtbar werden, während bei der ins programmatische Detail gehenden empirisch-qualitativen Analyse die Unterschiede aufgedeckt werden.

---

48. **SPD**: BW 1992: 18, BW 1996: 9, BY 1990: 22/23, BY 1994: 13, HB 1991: 43, HB 1995: 28/29, HH 1991: 93, HH 1993: 30, HE 1991: 21/22, HE 1995: 46/47, MV 1990: 8, MV 1994: 17, NI 1990: 43, NI 1994: 23, NRW 1990: 39/40, NRW 1995: 13, RP 1996: 19, SAL 1994: 47, SN 1990: 6, SA 1990: 9/10, SA 1994: 16, SH 1992: 55/56, SH 1996: 20, TH 1994: 77; **CDU/CSU**: BW 1996: 28, HB 1991: 29, HH 1991: 25/26, HH 1993: 14, HE 1991: 12, MV 1994: 32, NI 1990: 12, NI 1994: 29/30, NRW 1990: 9, RP 1996: 34, SAL 1990: 5/6, SH 1996: 41; **B90/Die Grünen**: BW 1992: 13/14, BW 1996: 9, BY 1990: 43, BY 1994: 55, B 1990: 17/18, BB 1994: 8/9, HB 1991: 22, HH 1993: X, HE 1991: 18, 19/20, HE 1995: 13/14, MV 1990: 17, NI 1990: 13, NI 1994: 10, NRW 1990: 32-34, NRW 1995: 26, RP 1991: 27, RP 1996: 19, SAL 1994: 17, SN 1990: 7, SN 1994: 14, SA 1990: 5, SA 1994: 14/15, SH 1992: 15-17, SH 1996: 12-14; **EDP**: BW 1992: 34, BW 1996: 15, BY 1990: 6, BY 1994: 8, MV 1990: 12, NI 1990: X, NI 1994: 12, NRW 1995: 20, RP 1991: 4, RP 1996: 36, SAL 1990: 4, SH 1992: 7, SH 1996: 25/26; **PDS**: B 1995: 18, MV 1990: X, SA 1994: 8.



Die grobe, empirisch-quantitative Betrachtung der drei Variablen „Politik“, „Wirtschaft“ und „Energie“ innerhalb des Politikfeldes Umweltschutz zeigt Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Gemeinsamkeiten zwischen den politischen Parteien können sowohl hinsichtlich der Gewichtung der Themengruppe „Wirtschaft“, so in der gemeinsamen Zielsetzung eines „Ökologischen Umbaus der Industriegesellschaft“, und der Gewichtung der politischen Themengruppe mit der Forderung nach „Schonung der natürlichen“, insbesondere der „Gewässerressourcen“, als auch bezüglich des energiepolitischen Zieles der „Eindämmung des hohen Energieverbrauchs“ und der „Einleitung einer „nachhaltigen Energiewirtschaft“, insbesondere durch Maßnahmen der Energieeinsparung, quantitativ festgestellt werden.

Zahlenmäßige Unterschiede sind zwischen den Sozialdemokraten und CDU/CSU, gemessen an der Anzahl umweltschutzpolitischer Aussagen nach den drei Themenvariablen, im Bereich der Wirtschaft deutlich zu erkennen: Hier mißt die SPD den wirtschaftspolitischen Bedingungen und Anforderungen öffentlichen Umweltschutzes mehr programmatisches Gewicht als die Christdemokraten zu. Weitere quantifizierbare Programmdifferenzen sind zwischen den Bündnisgrünen auf der einen Seite und CDU/CSU sowie F.D.P. andererseits auf allen drei Untersuchungsfeldern auszumachen: Den ressourcenschonungs-, wirtschafts- und energiepolitischen Aspekten des Umweltschutzes räumen B90/Die Grünen erheblich größere programmatische Wichtigkeit als CDU/CSU und F.D.P. ein.

Grundsätzlich ist zu konstatieren, daß sich quantitative Unterschiede insbesondere zwischen dem sozialdemokratisch-ökologischen (ökologieorientierten) und dem christdemokratisch-liberalen (wirtschaftsorientierten) Parteilager befinden: Die sozialdemokratischen und bündnisgrünen Landesverbände auf der einen Seite und die christ- und freidemokratischen Landesgruppen auf der anderen Seite weisen den umweltschutzpolitischen Feldern einen ähnlichen Grad an Wichtigkeit zu.

Bereits bei der qualitativen Untersuchung der Ausdrucksweise, die in den Programmen vorzufinden ist, fällt auf, daß alle Parteien außer B90/Die Grünen eher zu allgemeinen und universellen Aussagen ohne konkrete Nennung bestimmter spezieller Maßnahmen und greifbarer Instrumente neigen; die Bündnisgrünen dagegen führen in ihren Landtagswahlprogrammen ihre bevorzugten umweltpolitischen Maßnahmen und Instrumente wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Steuerung nicht nur in konkreter Art und Weise auf, sie formulieren dabei auch erheblich mehr konkrete Aussagen als alle anderen vier Parteien.

Insbesondere zwischen dem ökologie- und dem wirtschaftsorientierten Parteilagern hat die empirisch-qualitative Programmanalyse weitere inhaltliche Differenzen zu Tage gebracht. Zwischen den beiden herrscht eine unterschiedliche politische Betrachtungsweise in Bezug auf das Spannungsverhältnis des Bereiches „Umweltschutz“ zu denen von „Staat und Politik“ einerseits und „Markt und Wirtschaft“ andererseits: Während in der bürgerlich-ökonomieorientierten Gruppe die Marktmechanismen und ihre Subjekte im Vordergrund stehen, deren wirtschaftliches Tun und Lassen von allzu umfassenden und rigiden umweltschutzpolitischen Regulationen und Fiskalbelastungen nicht eingeschränkt werden dürfe, und ihre Parteiprogramme somit eher ein „Primat der Ökonomie“ postulieren, betont die sozialdemokratisch-ökologieorientierte Gruppe mit ihren programmatischen Forderungen nach präventiver und aktiver Umweltressourcenschonung im marktwirtschaftlichen Produktionsprozeß durch frühzeitige und vorgeschaltete regulative und marktpreissteuernde Eingriffe des öffentlichen Sektors vielmehr ein „Primat der Politik“.

Diese grundlegend unterschiedliche politisch-programmatische Betrachtungsweise ist die Ausgangslage für eine zwischen den Parteilagern inhaltlich divergierende Beurteilung der Rolle der natürlichen Umwelt und der Schonungsbedürftigkeit ihrer Ressourcen in der industriekapitalistischen Gesellschaft sowie der politischen Lenkungsmöglichkeiten zur nachhaltigen Verbesserung ihres Schutzes vor Eingriffen von Produzenten- und Konsumentenhandeln.

Bei dieser politischen Einschätzung ist auch die Funktion der Staatstätigkeit bei der Um- und Durchsetzung von Maßnahmen in Wirtschaft und Gesellschaft mit dem Ziel der Verringerung der wachsenden Ressourcenentnahmen und Schadstoffabgaben von Bedeutung: Die Sozialdemokraten und die Bündnisgrünen betrachten es als die Aufgabe staatlicher Intervention, auf dem Wege von Ordnungsrecht, Leistungserbringung und Umverteilung in den Mechanismus des Gütermarktes und in das Verhalten seiner Subjekte zugunsten des Umweltressourcenschutzes korrigierend einzugreifen. CDU/CSU und F.D.P. sind der Meinung, daß die notwendigen Veränderungen des Umweltverhaltens von Industrie, Handel und der Verbraucher zur Realisierung von Umweltschonung weit weniger durch staatlichen Dirigismus und Sanktionsmaßnahmen, sondern vielmehr durch Instrumente der Freiwilligkeit (Selbstverpflichtung auf betriebliches Umweltschutzmanagement) und vor allem der Kooperation zwischen staatlichen Behörden und Unternehmen (Verhandlungen und Absprachen), bzw. Verbrauchern (Information und Aufklärung) zu erreichen sind.

Bei einem abschließenden Vergleich der empirisch-quantitativen und -qualitativen Analyse ist inhaltlich-programmatisch ein bedeutender Kontrast zwischen den beiden großen Volksparteien SPD und CDU/CSU dahingehend festzustellen, als sie mit ihrer eigenen, in den Landtagswahlprogrammen artikulierten Umweltschutzpolitik unterschiedliche Maßnahmen und Instrumente bei der Um- und Durchsetzung der formulierten ökologischen Zielsetzungen und Inhalten in Wirtschaft und Gesellschaft verfolgen: Die sozialdemokratischen und ökologischen Landesverbände erkennen einerseits in der Umweltressourcenschutzpolitik eine „Querschnitts-policy“, die mit ihren Belangen, Forderungen und Vorgaben sämtliche weitere Politikbereiche durchquert und somit stets einen Ausgleich ihrer spezifischen Interessen mit den politischen Entscheidungen des betreffenden Politikfeldes einfordert, andererseits begründen sie ihre Ziele und Instrumente im Umweltschutz auf einem „integrativen, ganzheitlichen Ansatz“, der alle Phasen des Kreislaufs eines Konsumprodukts, d.h., von der Rohstoffbeschaffung und -einsatz über die Produktion, den Vertrieb und Transport bis hin zum Verbrauch, der Entsorgung und Wiederverwertung sowie die Produktbeschaffenheit selbst in die Ressourcenschonung und Schadstoffreduzierung mit einbezieht, und damit eher „ökologieorientiert“ erscheinen. Die bürgerlichen Landesgruppen bestehen dagegen in ihren Wahlprogrammen auf der politischen Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und der Förderung des Wirtschaftswachstums und treten einer möglichen Einschränkung der Wirtschafts- und Investitionstätigkeit und damit einer Belastung der Standortqualität durch zu weitreichenden Umweltregulierungen und Umweltabgaben massiv entgegen. In ihrer programmatischen Grundhaltung sind sie daher eher „ökonomiezentriert“.

Im folgenden ist in Tabelle 5-16 noch einmal abschließend eine Zusammenstellung der von den Landesverbänden der untersuchten politischen Parteien in ihren Wahlprogrammen entwickelten und formulierten Maßnahmen und Instrumente sowie die Gewichtung der einzelnen Themenblöcke „Politik“, „Wirtschaft“ und „Energie“ innerhalb einer Partei zu entnehmen. Um die Komplexität der nun vorliegenden Ergebnisse des ersten Abschnitts der empirischen Analyse, die vergleichende Analyse der Parteiprogramme, zu reduzieren, werden bei dieser Darstellung die quantitative Bewertung eines Themenbereichs bzw. eines Unterthemas sowie die zur Problemlösung ausgewählten Maßnahmen und Instrumente durch eine der untersuchten Parteien - gemessen an der relativen Häufigkeit der Nennung - aufgeführt.

**Tabelle 5-16: Zusammenstellung der Themen- und Unterthemengebiete sowie politischen Maßnahmen im Policy-Feld Umweltschutz in den Landtagswahlprogrammen**

(R 1-3 = Rang der einzelnen Themenbereiche auf der Prioritätenliste einer Partei (Spaltenbezug) (Indikator 2); + / - = eine Partei mißt diesem Themenbereich die größte bzw. die kleinste Bedeutung im Vergleich zu den anderen Parteien bei (Zeilenbezug) (Indikator 1); X = wird thematisiert.)

| <b>Themen- (Unterthemen-) gebiete/<br/>Maßnahmen</b>   | <b>SPD</b> | <b>CDU<br/>/CSU</b> | <b>B90/<br/>Die<br/>Grünen</b> | <b>F.D.P<br/>·</b> | <b>PDS</b>    |
|--|------------|---------------------|--------------------------------|--------------------|---------------|
| <b>1. Politik</b>  | <b>R2</b>  | <b>R1</b>           | <b>R3 / +</b>                  | <b>R1</b>          | <b>R2 / -</b> |
| <b>1.1 Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung</b>  | <b>R2</b>  | <b>R2</b>           | <b>R2 / +</b>                  | <b>R2</b>          | <b>R3 / -</b> |
| - Verminderung und Vermeidung der Emissionen an Luftschadstoffen aus Einsatz fossiler Brenn- und Treibstoffe durch moderne Abgasreinigungstechnologien   | X          | X                   | X                              | X                  | X             |
| - Begrenzen der Geschwindigkeit im Straßenverkehr bei gesundheitsschädigender Ozonbelastung  | X          |                     | X                              |                    |               |
| - Rechtliche Verankerung der Lärmbekämpfung auf Länderebene durch Lärmschutzmaßnahmen  | X          | X                   | X                              | X                  | X             |
| <b>1.2 Gewässerschutz</b>  | <b>R1</b>  | <b>R1</b>           | <b>R1 / +</b>                  | <b>R1</b>          | <b>R1 / -</b> |
| - Sanierung und Renaturierung der Gewässer aller Größenklassen durch Einschränkung, bzw. Verbot der Bebauung und der Überwachung der Indirekteinleiter industrieller und gewerblicher Betriebe | X          | X                   | X                              | X                  | X             |
| - Verminderung und Vermeidung der Einleitung unzureichend geklärter schadstoffhaltiger Abwasseremissionen aus Betrieben und privater Haushalte in Grund- und Oberflächengewässer               | X          | X                   | X                              | X                  | X             |
| - Minimierung der Gewässerbelastung durch Erneuerung, Ausbau und technischer Optimierung der Trinkwasserversorgungs- und Abwasserkanalisationssysteme  | X          | X                   | X                              | X                  | X             |

| <b>Themen- (Unterthemen-) gebiete/<br/>Maßnahmen</b>  | <b>SPD</b> | <b>CDU<br/>/CSU</b> | <b>B90/<br/>Die<br/>Grünen</b> | <b>F.D.P<br/>·</b> | <b>PDS</b>    |
|---|------------|---------------------|--------------------------------|--------------------|---------------|
| - Schutz von Grund- und Trinkwasser durch Errichtung mittels Zweileitersystemen getrennter Trink- und Brauchwasseranlagen u.a.  | X          | X                   | X                              | X                  | X             |
| - Dezentralisierung und (Re-) Kommunalisierung der Trinkwasser- und Abwasserentsorgung  | X          | X                   | X                              | X                  | X             |
| - Lineare Tarifverlaufgestaltung der Trinkwassernutzung zwecks sparsamen Umgangs mit Wasser   | X          |                     | X                              | X                  | X             |
| <b>1.3 Bodenschutz/Altlastensanierung</b>   | <b>R3</b>  | <b>R3</b>           | <b>R3 / +</b>                  | <b>R3</b>          | <b>R2 / -</b> |
| - Erlaß eines BBoden-, bzw. LBodenschutzgesetzes zur rechtlichen Verankerung der Vermeidung und Verminderung aller Einwirkungen und Einträge in Boden                               | X          | X                   | X                              | X                  | X             |
| - Rechtlich verankerte, systematische Erfassung und Bewertung von Altlastenstandorten   | X          | X                   | X                              | X                  |               |
| - Finanzierung der Erfassung und Entsorgung von Altlasten   | X          | X                   | X                              | X                  |               |
| <b>2. Wirtschaft</b>  | <b>R1</b>  | <b>R2</b>           | <b>R1 / +</b>                  | <b>R2</b>          | <b>R1 / -</b> |
| <b>2.1 Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung</b>   | <b>R1</b>  | <b>R1</b>           | <b>R1 / +</b>                  | <b>R1</b>          | <b>R1 / -</b> |
| - Förderung des Auf- und Ausbaus sowie der Anwendung umweltressourcenschonender, abfall- und schadstoffarmer, bzw. -freier Produktionsanlagen und -verfahren                        | X          | X                   | X                              | X                  | X             |
| - Förderung der Herstellung langlebiger, reparaturfreundlicher und recyclefähiger Produkte  | X          | X                   | X                              | X                  | X             |
| - Förderung der Rückführung von Wertstoffen und Produktbestandteilen in den technischen und biologischen Produktionskreislauf   | X          | X                   | X                              | X                  | X             |
| <b>2.2 Ökologisch-soziale Steuer- und Abgabenreform</b>   | <b>R3</b>  | <b>R2</b>           | <b>R2 / +</b>                  | <b>R2</b>          | <b>R3 / -</b> |
| - Ökologische Steuerreform als marktökonomisches Verhaltensinstrument zwecks der Entlastung des Faktors „Arbeitskraft“ und der Belastung des Faktors „Umwelt- und Energieverbrauch“ | X          | X                   | X                              | X                  | X             |

| <b>Themen- (Unterthemen-) gebiete/<br/>Maßnahmen</b>  | <b>SPD</b>    | <b>CDU<br/>/CSU</b> | <b>B90/<br/>Die<br/>Grünen</b> | <b>F.D.P<br/>·</b> | <b>PDS</b>    |
|---|---------------|---------------------|--------------------------------|--------------------|---------------|
| <b>2.3 Arbeit - Technik - Umwelt</b>  | <b>R2 / +</b> | <b>R3</b>           | <b>R3</b>                      | <b>R3</b>          | <b>R2 / -</b> |
| - Öffentliche Investitionen in Auf- und Ausbau innovativer ressourcenschonender und wettbewerbsfähiger Produktionsverfahren und Produkte zu einem zentralen Wirtschaftszweig mit positiven Arbeitsmarkteffekten | X             | X                   | X                              | X                  | X             |
| <b>3. Energie</b>   | <b>R3</b>     | <b>R3</b>           | <b>R2 / +</b>                  | <b>R3</b>          | <b>R3 / -</b> |
| <b>3.1 Energiesparmaßnahmen</b>   | <b>R1</b>     | <b>R1</b>           | <b>R1 / +</b>                  | <b>R1</b>          | <b>R1 / -</b> |
| - Steigerung der Effizienz bei der Nutzung fossiler Energieträger mittels Wärmedämmungsmaßnahmen und effizienterer Brenntechnologie   | X             | X                   | X                              | X                  | X             |
| - Einführung einer linear und zeitvariabler Tarifgestaltung beim Energieverbrauch   | X             |                     | X                              | X                  | X             |
| - Steigerung der Effizienz bei der Erzeugung und Umwandlung fossiler Primärenergieträger  | X             | X                   | X                              | X                  | X             |
| <b>3.2 Nutzung regenerativer Energiequellen</b>   | <b>R2</b>     | <b>R2</b>           | <b>R2/ +</b>                   | <b>R2</b>          | <b>R2 / -</b> |
| - Förderung der Entwicklung und Nutzung regenerativer Energiequellen  | X             | X                   | X                              | X                  | X             |
| - Einführung der kostendeckenden Vergütung eingespeisten Stroms aus regenerativen Energiequellen  | X             | X                   | X                              | X                  |               |
| <b>3.3 Ausstieg aus Kernenergienutzung</b>  | <b>R3</b>     | <b>R3</b>           | <b>R3 / +</b>                  | <b>R3</b>          | <b>R3 / -</b> |
| - Forderung eines sofortigen Ausstiegs aus der Kernenergienutzung   |               |                     | X                              |                    |               |
| - Forderung eines graduellen, zeitlich gestreckten Ausstiegs aus der Kernenergienutzung   | X             |                     |                                |                    |               |
| - Forderung der Beibehaltung der Kernenergienutzung bis Energieversorgung durch Alternativenenergien und Energiesparmaßnahmen gedeckt ist   |               | X                   |                                | X                  |               |

### **5.3 Ergebnisse des empirisch-analytischen Parteiprogrammvergleichs sowie die Arbeitshypothesen für den quantitativen Vergleich der Unterschiede in der Produktion realer Umweltschutzpolitik in den Regierungen der 16 Bundesländern**

Anhand der empirischen Methoden der quantitativen Inhaltsanalyse und eines empirisch-qualitativen Vergleichs der von den politischen Parteien SPD, CDU/CSU, B90/Die Grünen, F.D.P. und PDS in den 16 Bundesländern formulierten umweltschutzpolitischen Aussagen wurden die Landtagswahlprogramme der untersuchten Parteien im Zeitraum von 1990 und 1996 auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede bezüglich der von ihnen vertretenen umweltpolitischen Forderungen und Lösungsangeboten analysiert.

Grundlage für diese vergleichende Betrachtung war ein Klassifikationsschema, welches das Policy-Feld „Umweltschutzpolitik“ in drei Themenblöcke mit analogen themenbezogenen Untergruppen untergliedert. Im einzelnen waren dies die folgenden Themenbereiche: Politik, Wirtschaft und Energie.

Der Befund der empirisch-qualitativen wie -quantitativen Programmanalyse läßt sich wie folgt kurz zusammenfassen:

Die beiden großen bundesdeutschen Volksparteien, SPD und CDU lassen ein unterschiedliches umweltschutzpolitisches Profil erkennen, das sich sowohl an der (quantitativen) Bewertung der Wichtigkeit dieses neueren Politikfeldes als auch an den formulierten Zielen sowie an der Auswahl der jeweils bevorzugten umweltschutzpolitischen Instrumenten und Maßnahmen zur Umsetzung der entwickelten Zielvorstellungen und Politikentwürfen feststellen läßt.

Neben diesen deutlich erkennbaren inhaltlich-programmatischen Unterschieden sind jedoch auch Gemeinsamkeiten zwischen den Sozial- und den Christdemokraten vorhanden, so insbesondere bezüglich der Bedeutsamkeit spezifischer Themenfelder innerhalb der Umweltpolitik. Hinsichtlich aller fünf untersuchten politischen Parteien ist zu resümieren, daß politisch-programmatische Konvergenzen - was umweltschutzpolitische Zielvorstellungen und Problemlösungskonzepte anbelangt - am ehesten in den beiden Parteilagern, d.h. auf der einen Seite im sozialdemokratisch-ökologieorientierten (SPD, B90/Die Grünen und PDS) und auf der anderen Seite im bürgerlich-ökonomieorientierten Lager (CDU/CSU und F.D.P.) empirisch auszumachen sind.

So ist festzuhalten, daß B90/Die Grünen im Gegensatz zu allen anderen Parteien dem „Policy“-Feld Umweltschutz in ihren Landtagswahlprogrammen mehr Platz einräumen und absolut gesehen mehr umweltschutzpolitische Aussagen formulieren als SPD, CDU/CSU, F.D.P. und PDS. Überdies artikulieren die Bündnisgrünen und die SPD in ihren Länderprogrammen eine größere Anzahl an Problemlagen aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen im Sinne umweltschutzpolitischer Zielsetzungen und Lösungswege als die Christ- und Freidemokraten sowie die PDS. Während CDU/CSU und F.D.P. ihre umweltschutzpolitischen Programmschwerpunkte auf den Themenbereich „Politik“, bzw. SPD und PDS auf die Themengruppe „Wirtschaft“ setzen, formulieren die Bündnisgrünen zu allen drei Bereichen „Politik“, „Wirtschaft“ und „Energie“ die meisten umweltschutzpolitischen Aussagen.

Die durch die vergleichend-empirische Untersuchung der Landtagswahlprogramme herausgearbeiteten umweltschutzpolitischen Zielsetzungen und Problemlösungsangebote der Parteien gehen in der Regel mit dem Alltagsverständnis der Bevölkerung und der Wählerschaften über die Parteien bezüglich der umweltschutzpolitischen Inhalte konform: Während die Sozialdemokraten, Bündnisgrünen und die PDS in ihren Programmen einen aktiven und präventiven, d.h. vorsorgenden Ansatz von öffentlicher Umweltpolitik entwickeln, setzen Christ- und Freidemokraten weiterhin auf traditionelle Politikkonzepte des staatlichen Umweltschutzes also auf passive, reaktive, nachsorgende und kurative Zielvorstellungen.

Eindeutige Differenzen im umweltschutzpolitischen Profil der Parteien, die mit Hilfe der qualitativen Programmanalyse gefunden werden konnten, sind sowohl hinsichtlich der Funktion staatlichen Handelns bei der Verwirklichung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen als auch hinsichtlich der Auswahl der Instrumente und Maßnahmen zur Implementation der formulierten ökologischen Ziele und Lösungsvorschläge zu erkennen. Die ökologieorientierten Parteien SPD und B90/Die Grünen führen die Ursache steigender Ressourcenentnahme und Schadstoffabgabe auf die weitgehende Isolierung des Politikfeldes Umweltschutz innerhalb der politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozesse und dessen Unterordnung unter ökonomische Sachzwänge im Rahmen steigender globaler Wirtschaftsverflechtung und eines immer härteren Standortwettbewerbs zurück. Die Voraussetzung für eine reale Um- und Durchsetzung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Wirtschaft und Gesellschaft liegt nach den Worten der Sozialdemokraten und Bündnisgrünen in der Überwindung dieser isolierten Stellung insbesondere durch eine erheb-



lich stärkere Gewichtung und Integration umweltschutzpolitischer Interessen und Belange im wirtschaftlichen Entscheidungshandeln der Produzenten und Konsumenten. Daher sollen Staat und Politik beauftragt werden, die entsprechenden Rahmenbedingungen für einen erheblich verbesserten politischen Stellenwert der Umweltressourcen und ihrer Schutzbedürftigkeit im ökonomischen Produktionsprozeß zu schaffen, z. B. durch „Dezentralisierung und (Re-)Komunalisierung der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung“, „lineare Tarifverlaufgestaltung der Trinkwassernutzung zwecks sparsamen Umgangs mit Wasser“ sowie „Begrenzung der Geschwindigkeit im Straßenverkehr bei gesundheitsschädigender Ozonbelastung“. Außerdem betonen insbesondere die Sozialdemokraten die Chance, durch verstärkte Investitionen in Umweltschutz- und Energiespartechnologie als einen wettbewerbsfähigen Wirtschaftszweig deutlich positive Arbeitsmarktentlastungseffekte zu erzielen.

Die eher wirtschafts- und marktorientierten Parteien auf Bundesländerebene, CDU/CSU und F.D.P., halten an der traditionellen Rolle des Umweltschutzes im Wirtschaftsprozeß fest, der zwar durch nachsorgende Schutzmaßnahmen bei der Güterproduktion der bloßen Gefahrenabwehr dienen soll, nicht aber durch den freien Markt und die Wirtschaftstätigkeit erdrückende Reglementierungen den Investitionsstandort Deutschland belasten soll. Mit dieser inhaltlich-programmatischen Einstellung gehen zwei Forderungen dieser beiden Parteien konform: nach einer EU-weiten Einführung ökologischer Steuern und nach Beibehaltung der friedlichen Nutzung atomarer Energieträger.

Die vorliegende empirisch-vergleichende Parteiprogrammanalyse basierte auf der Ausgangshypothese, daß politische Parteien die Ziele und Problemlösungsvorschläge, die sie als spätere Regierungspartei auch in gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen umsetzen und dadurch verwirklichen wollen, bereits in ihren Wahlprogrammen und Wahlplattformen formulieren und entwickeln. Auf der Grundlage dieser sog. „Parteiprogrammhypothese“ sind aus den empirischen Ergebnissen der Programmanalyse erste politisch-inhaltliche Tendenzen zu ersehen, in welche Richtung sich die Parteien auf Länderebene mit ihrer Regierungstätigkeit hinsichtlich der Um- und Durchsetzung ihrer umweltschutzpolitischen Ziele und Lösungsvorschläge bewegen. Wahlprogramme und Wahlplattformen können dadurch als ein Maßstab für die politisch-inhaltlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede gelten, die auf der Ebene der realen Politikproduktion von Regierungen mit unterschiedlicher politisch-ideologischer Prägung zu erwarten sind.

---

Aus der empirisch-vergleichenden Programmanalyse werden die folgenden drei Arbeitshypothesen für die zu erwartenden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen SPD- und CDU-regierten Bundesländern im umweltschutzpolitischen Entscheidungshandeln der Länderregierungen, für die zu erwartende unterschiedliche, bzw. gemeinsame reale Politikproduktion von öffentlichen Umweltschutz im Zeitraum von 1990 bis 1996 gebildet:

**1. Sowohl von SPD- wie von CDU-geführten Regierungen sind öffentliche Investitionen und gesetzliche Regelungen für die Reinhaltung der drei Umweltmedien Luft, Wasser und Boden seitens der Länderexekutiven zu erwarten. Immissionsschutzregelungen, wie Geschwindigkeitsbegrenzungen bei gesundheitsschädigender Ozonbelastung, und Ressourcenschonungsmaßnahmen, wie eine linear-progressive Tarifverlaufgestaltung der Trinkwassernutzung, sind ausschließlich bei sozialdemokratisch geführten Landesregierungen anzutreffen.**

Der ausführliche empirische Parteiprogrammvergleich hat gezeigt, daß sich sowohl SPD- als auch CDU-Administrationen für die Verminderung und Vermeidung von Luftschadstoffemissionen durch moderne Abgasreinigungstechnologien, für die Sanierung wie Renaturierung der Gewässer aller Größenklassen, für eine verstärkte Ausweisung von Trinkwasserschutzgebieten sowie - mit Einschränkung bei den Christdemokraten - für den Erlaß von Landesbodenschutzgesetzen einsetzen. Im Gegensatz zur SPD werden in keinem der CDU-Programme der kurzfristige Einsatz von Geschwindigkeitsbegrenzungen bei zunehmender Ozonbelastung und die Einführung einer wassersparenden Nutzungstarifgestaltung als Ressourcenschutzmaßnahmen erwähnt.

**2. Sowohl von sozialdemokratisch als auch von christdemokratisch kontrollierten Landesregierungen sind finanzielle und ordnungsrechtliche Initiativen in der Abwasserwirtschaft zu erwarten.**

In den Landtagswahlprogrammen beider Parteien werden einerseits die Verminderung und Vermeidung der Einleitung ungenügend geklärter schadstoffhaltiger Abwasseremissionen der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion sowie der Privathaushalte, andererseits die Erneuerung, Ausbau und die technische Optimierung der Abwasserkanalisations- und Kläranlagensysteme als Abwässerentsorgungsmaßnahmen artikuliert.

**3. Sowohl von SPD- als auch von CDU-geführten Landesregierungen sind öffentliche Ausgaben und regulative Maßnahmen zum Schutz der Natur in besiedelten und unbesiedelten Gebieten sowie zur Landschaftspflege durch die Ausweisung von Naturschutz-, bzw. Landschaftsschutzgebieten und durch die Wiederherstellung gestörter, bzw. geschädigter Landschaftsteile zu erwarten.**

Die empirische Wahlprogrammuntersuchung hat ausschließlich Gemeinsamkeiten zwischen Sozial- und Christdemokraten in ihren inhaltlichen Aussagen zur nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, der Pflanzen- und Tierwelt sowie der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft durch öffentliche Schutzmaßnahmen zu Tage gebracht.

Die in der vorangegangenen Wahlprogrammanalyse untersuchten umweltschutzpolitischen Bereiche der Themengruppe „Wirtschaft“, die Politik der Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung, die Politik der Ökologischen Steuerreform sowie der Programmbereich „Arbeit - Technik - Umwelt“ werden aus pragmatischen Gründen in den folgenden Policy-Output-Vergleich der materiellen Umweltschutzpolitiken der Länderregierungen nicht miteinbezogen. Zwar hat der bundespolitische Entscheidungsakteur mit Erlaß des Abfallgesetzes 1972, bzw. des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes von 1994<sup>49</sup> (KrW-/AbfG) als Leitgesetz von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht, was die Bundesländer nicht daran hinderte, ihrerseits Landesabfallgesetze in der Folgezeit zu verabschieden. Diese Ausführungsgesetze der Länder regeln insbesondere Fragen der Organisation der Abfallentsorgung, die Bestimmung der entsorgungspflichtigen Körperschaften, die Vollzugsbehörden, Fragen der Abfallwirtschaftsplanung, der Finanzierung und der Verantwortlichkeit für Altlasten und Altlaststandorte. Doch haben die Landesgesetzgeber die Aufgaben der Abfallentsorgung regelmäßig den Kreisen und kreisfreien Städten, für das Einsammeln und Befördern des Abfalls (vor allem des Siedlungsabfalls) den Gemeinden übertragen. Da es zur Beseitigung insbesondere des Siedlungsabfalls bei dem Grundsatz bleibt, daß für die Abfallentsorgung die nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten öffentlichen Entsorgungsträger, d.h. die Kreise und kreisfreien Städte, in manchen Bundesländern auch die kreisangehörigen Gemeinden, bzw. private kommunale Entsorgungsträger, verantwortlich bleiben, fällt die Abfallwirtschaft weitgehend in die Kompetenz der Kreise und Kommunen<sup>50</sup>.

---

49. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen vom 27.09.1994.

50. Vgl. hierzu Beckmann 1999<sup>5</sup> : 9ff. (Einführung zu Abfallrecht, München, Nördlingen 1999<sup>5</sup>).

Auf die Diskussion der Einführung von Umweltsteuern und der Durchführung ökologischer Steuerreformen, die in Deutschland seit Mitte der 1980er Jahre aufkam, wird in der Untersuchung der Produktion materieller Umweltpolitiken durch die Länderexekutiven im folgenden Kapitel ebenfalls nicht eingegangen. Denn im bundesdeutschen föderalen Steuerverbund- und Steuertrennsystem hat der bundespolitische Entscheidungsträger in der Frage des Erlasses und der Erhebung von Steuern auf die Produktion und den Konsum umweltschädigender Güter und Dienstleistungen die Gesetzgebungskompetenz inne (Art. 105 GG)<sup>51</sup>. Zwar artikulieren die Landesverbände der politischen Parteien in ihren Wahlprogrammen ihre Forderungen und Zielvorstellungen bezüglich der Einführung und Durchsetzung ökologischer Steuerreformen in Wirtschaft und Gesellschaft, doch eine eigene Zuständigkeit der Steuererhebungsgesetzgebung besitzen die Länder nicht. Überdies führt das Thema „Ökologische Steuerreform“ zu weit in den öffentlichen Bereich der Steuer-, Abgaben- und Finanzpolitik hinein, was den Rahmen dieser Dissertation sprengen würde.

Aus Gründen der Komplexitätsreduktion bleibt der wahlprogrammatische Bereich „Arbeit - Technik - Umwelt“ in der anschließenden Untersuchung des Regierungshandelns ebenfalls unberücksichtigt, da dieser in erheblichem Maße mit arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen konfrontiert wird.

Im Zusammenhang mit der Ökologisierung des bundesdeutschen Steuer- und Abgabesystems und der ökologischen Modernisierung der Wirtschaft und Gesellschaft steht der Themenbereich Energiepolitik. Auf eine nähere empirische Betrachtung dieses Themenbereichs der Programmanalyse und seiner Unterpunkte „Energiesparmaßnahmen“, „Steigerung der Energieeffizienz“, „Nutzung regenerativer Energien“ und „Ausstieg aus der Erzeugung und Nutzung von Kernenergie“ wird in der vergleichenden Untersuchung des Länderumweltschutzes auf der Ebene der Regierungstätigkeit verzichtet. Zwar hat der Vergleich der Landtagswahlprogramme eine umfangreiche Anzahl an Aussagen der Parteien zur Politik der Energieversorgung in den Ländern und zu den Problemen der Preiswürdigkeit, der Versorgungssicherheit, der Umwelt- und Sozialverträglichkeit von Energieprodukten ins Blickfeld gerückt. Doch gehört die gesetzliche Regelung der Energiewirtschaft in der Bundesrepublik zur konkurrierenden Gesetzgebung<sup>52</sup>, d.h. in erster Linie ist der Bundesgesetzgeber zuständig. Außerdem greift

---

51. Am 1.04.1999 trat die erste ökologische Steuerreform in Deutschland als eines der wesentlichen Kernstücke der Umwelt- und Energiepolitik der SPD-B90/Die Grünen-Bundesregierung in Kraft.

52. Art. 72 GG i.V. m. Art. 74 GG.

der Bereich der Energieversorgung in beachtlichem Umfang in die Folgeprobleme der Liberalisierung des Strommarktes innerhalb der EU und der ordnungs- und steuerpolitischen Maßnahmen für eine „umweltgerechtere“ Energie-, Wirtschafts- und Technologiepolitik hinein.

---

## **Kapitel 6      Umweltpolitik in den 16 Ländern**

Im folgenden Kapitel werden auf der Ebene der realen Politikproduktion, der Staatstätigkeit, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den SPD- und den CDU-geführten Regierungen der 16 Länder im Bereich des öffentlichen Umweltschutzes analysiert. Dem empirischen Untersuchungsmuster des vorangegangenen Parteiprogrammvergleichs entsprechend werden die drei Landesumweltpolitikbereiche „Abwasserwirtschaft“, „Immissionsschutz“ und „Naturschutz/Landschaftspflege“ als „Policy-Outputs“, als tatsächlich verwirklichte Umweltschutzmaßnahmen näher betrachtet.

Bevor anschließend auf die vergleichend-statistische Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungen einerseits und den Umweltschutzausgaben in den 16 Ländern zwischen 1990 und 1996 andererseits eingegangen wird, wird sich im folgenden mit

- der Umweltsituation und dem Umweltschutzbedarf in den Ländern,
- mit der Haushaltssituation und den Umweltschutzausgaben der Landesregierungen sowie
- mit den Parteiensystemen und Koalitionskonstellationen in den 16 Bundesländern im gegebenen Untersuchungszeitraum

beschäftigt, zumal die unabhängige Variable „parteipolitische Komposition der Länderregierungen“ in der vorliegenden Politikfeldstudie als die wesentliche erklärende Größe für Unterschiede in der Umweltschutzpolitik der 16 Länder betrachtet wird.

### **6.1      Umweltsituation und Bedarf an Umweltschutzpolitik in den 16 Ländern**

In Kapitel 4.3 in der Darstellung der Entwicklung des öffentlichen Umweltschutzes in Deutschland, wurde bereits deutlich gemacht, daß in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der übermäßigen Nutzung natürlicher Ressourcen (Wasser, Luft, Boden, fossile Energieträger) und des zunehmenden Ausstoßes an Schadstoffen vor allem infolge von Bevölkerungs- und wirtschaftlichem Wachstums, industriegesellschaftlicher Massenproduktion und der unzurei-

chenden Berücksichtigung der sozialen Kosten der Umweltvernutzung ein hoher Bedarf an Umweltschutzpolitik besteht, die auf den Schutz, die Pflege, die Entwicklung sowie die Sanierung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen und von Fauna und Flora abzielt. Demgegenüber standen Wirtschaft und Gesellschaft der DDR 1989/1990 kurz vor einer ökologischen Katastrophe. Der folgende Bericht des Instituts für Wirtschaftsforschung (1991) über den „Umweltschutz in den neuen Bundesländern“ gibt schonungslos die äußerst ungünstigen Ausgangsbedingungen für die künftige umweltschutzpolitische Staatstätigkeit der ersten Regierungen der neu gebildeten fünf ostdeutschen Länder wieder:

„Das Ausmaß der Umweltzerstörung in der ehemaligen DDR ist inzwischen weitgehend bekannt: Nirgendwo in Europa ist die Umwelt so belastet wie in Ostdeutschland. Orte wie Bitterfeld, Espenhain oder Greifswald haben traurige Berühmtheit erlangt (...)

Die Gesundheits- und Umweltbelastungen resultieren aus der einseitigen Ausrichtung der Energiewirtschaft auf die einheimische Braunkohle, einer ineffizienten Industriestruktur und einer zunehmenden Intensivierung der Landwirtschaft. Die vorhandenen, formal teilweise strengen Umweltnormen waren stets dem Primat einer allein auf mengenmäßigen Wachstum und Autonomie ausgerichteten Wirtschaftspolitik untergeordnet. Notwendige Umweltschutzmaßnahmen unterblieben aufgrund der Innovationschwäche und des chronischen Devisenmangels der fehlgeleiteten Volkswirtschaft.

Umweltschutzeinrichtungen fehlen in vielen Betrieben völlig, entsprechen nicht dem Stand der Technik oder werden nicht eingesetzt. Integrierte Umweltschutztechniken sind kaum vorhanden. Die staatliche Lenkung und Subventionierung des Wasser- und Energieverbrauchs in Industrie und Haushalten konterkarierte jegliche Einsparbemühungen. Die kommunale und industrielle Wasserversorgung, Abwasserbehandlung und Abfallwirtschaft befinden sich in einem größtenteils desolaten Zustand. Mehr als 10.000 'unkontrollierte Ablagerungen' sowie eine noch nicht bekannte Zahl industrieller und militärischer Altlasten stellen ein permanentes, zum Teil akutes Gefährdungspotential dar“ (Sprenger u.a. 1991: 10/11).

Bei der Untersuchung der Belastungen der natürlichen Lebensgrundlagen in der DDR ist „darauf zu achten, daß es sich in starkem Maße um regional sehr unterschiedliche Problemfelder handelt: So ist von der Luft- und Wasserbelastung vor allem der hochindustrialisierte Süden betroffen, in dem auch die Bevölkerungskonzentration vergleichsweise hoch ist“ (Petschow 1993: 139).

Darüberhinaus weisen die fünf neuen Länder Ostdeutschlands in mehrfacher Hinsicht bedeutende strukturelle Unterschiede zu den elf alten westdeutschen Ländern auf<sup>1</sup>: So hat der Osten Deutschlands lediglich eine Bevölkerungsdichte von 150 Personen je km<sup>2</sup> gegenüber 254 Menschen pro km<sup>2</sup> in Westdeutschland, ist also demnach weniger stark zersiedelt. In den neuen Bundesländern werden etwa 84% der Fläche land- und forstwirtschaftlich genutzt. Es fallen weniger Niederschläge als in Westdeutschland und die Wassernutzungsraten sind hoch.

---

1. Vgl. OECD-Bericht 1993: 91.

Das ostdeutsche Wasserdargebot beträgt in einem trockenen Jahr durchschnittlich 8900 Mio. m<sup>3</sup>; pro Jahr werden davon 8100 Mio. m<sup>3</sup> für Trinkwasserversorgung, Bewässerung und industrielle Zwecke entnommen.

Die ökologischen Altlasten der untergegangenen DDR bei allen drei Umweltmedien Luft, Wasser, Boden bildeten eine beträchtliche Problemlage bei der Angleichung der Lebensverhältnisse und Wirtschaftsstrukturen. Zwar beschleunigten die kurzen umweltpolitischen Anpassungsfristen für die Sanierung von Anlagen den ökologischen Strukturwandel und haben zu einem Rückgang der Belastungen aus laufender gewerblicher und industrieller Produktion geführt. Hingegen mußte für rund 40% der Gesamtfläche der fünf neuen Länder, die in ihrem ökologischen Gleichgewicht gestört waren, umfassende Problemlösungsansätze gefunden werden. Die ökologischen Sanierungsprobleme waren und sind dabei sehr ungleich verteilt. Als besonders sanierungsbedürftige Regionen gelten der Großraum Leipzig/Bitterfeld/Halle/Merseburg, das Mansfelder Land, das Bergbau- und Energiegebiet Niederlausitz, die Uranbergbaugebiete in Sachsen und Thüringen sowie die Küstenregion von Mecklenburg-Vorpommern<sup>2</sup>.

Wie sieht nun die „Bedürfnisstruktur“ (P. Badura 1972) an öffentlichem Umweltschutz in den Bereichen „Immissionsschutz“, „Abwasserwirtschaft“ und „Naturschutz/Landschaftspflege“ in den einzelnen 16 Ländern aus? Ist der hohe Bedarf an Umweltschutzpolitik für alle 16 Länder in diesen genannten Bereichen in gleichem Maße verallgemeinerbar?

Mithilfe der quantitativen Ergebnisse einer sekundärstatistischen Datenanalyse werden diese Fragen beantwortet. Da nicht von vornherein von der Bedarfsstruktur an öffentlichem Umweltschutz auf ähnliche Entwicklungsprozesse in den 16 Ländern gefolgert werden kann, ist eine Untersuchung der Umweltsituation der 1990er Jahre auf Bundesländerebene unentbehrlich. Um die Umweltschutzpolitik in den 16 Ländern seit 1989/1990 genauer bilanzieren zu können, sollen Daten zu den drei ausgewählten Umweltbereichen „Abwasserwirtschaft“, „Immissionsschutz“ und „Naturschutz/Landschaftspflege“ vorgestellt und bewertet werden.

---

2. Vgl. Hillenbrand 1999<sup>2</sup>: 758.



### 6.1.1 Gewässerschutzpolitik und Abwasserwirtschaft in den Ländern

Wasser und Luft sind die lebensnotwendigen natürlichen Ressourcen. Der Mensch muß täglich eine ausreichende Menge Flüssigkeit aufnehmen - und das bedeutet letztlich Wasser - und ständig atmen können. Das Wasser ist in seinem Kreislauf einigermaßen überschaubar, Oberflächengewässer (Flüsse, Seen) können sogar kanalisiert und gereinigt werden. Das Umweltmedium „Luft“ ist praktisch außerhalb jeder menschlichen Kontrolle.

Die bundesdeutsche Wasserwirtschaft, definiert als „die zielbewußte Ordnung aller menschlichen Einwirkungen auf das ober- und unterirdische Wasser“<sup>3</sup>, umfaßt sowohl die Nutzung als auch die Verschmutzung des Wassers durch den Menschen. In dem Sinne, daß die Wasserwirtschaft den Menschen vor dem Element „Wasser“ schützen soll, war die Wasserwirtschaft zunächst als Hochwasserkontrolle, Eindeichung, Fluß- und Bachregulierung entstanden. Neben dieser Wasserregulierung entwickelte sich die Wassermengenwirtschaft und die Wassergütekontrolle.

Die Bundesrepublik Deutschland leidet nicht unter Wassermangel; sie ist ein Land mit reichhaltigen Grundwasservorräten<sup>4</sup>. Im Gegensatz zu zahlreichen anderen Ländern Europas und anderen Kontinenten ist die Sicherung einer ausreichenden Wasserversorgung für alle Nutzungen eigentlich kein Problem. Nur bei ernsthafter Mißwirtschaft können Versorgungsschwierigkeiten auftreten, etwa durch steigende Verschwendung oder übermäßige Verschmutzung des Wassers insbesondere in Trockenperioden. So nimmt beispielsweise das Land Baden-Württemberg im Bereich des Gewässerschutzes eine Sonderstellung ein, die durch seine geographischen, bzw. geologischen Gegebenheiten bestimmt wird. Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern bestehen im Südweststaat günstigere Voraussetzungen für die Wasserversorgung. So förderte Baden-Württemberg Ende der 1980er Jahre einen überdurchschnittlich hohen Anteil seines Wasseraufkommens aus Quellwasser, während Uferfiltrat eine eher untergeordnete Rolle spielte. Die Einrichtung umfassender Verbundsysteme sowie die verstärkte Gewinnung von Oberflächenwasser lassen lediglich die Deckung des Spitzenbedarfs in extremen Trockenperioden problematisch erscheinen<sup>5</sup>

---

3. Vgl. Deutscher Normenausschuß (Datum unbekannt), zit. nach Meroth/v.Moltke 1987: 63.

4. Vgl. Hartkopf/Bohne 1983: 32f sowie 49f.

5. Vgl. Miller 1988: 311f.

In der Wiederaufbauphase seit 1945/1949 und im anschließenden „Wirtschaftswunder“ in den 1950er und 1960er Jahren wurden ökonomische Konsolidierung und Massenwohlstand mit der schonungslosen Nutzung, Belastung und Verschmutzung von Grund- und Oberflächengewässer erkaufte, indem der größte Teil der industriellen und häuslichen Abwässer ungeklärt in Flüsse, Seen und Meere geleitet wurde.

Problem ist also die Versorgung mit Trinkwasser von hoher Qualität. Oberflächengewässer und sogar das Grundwasser, das als Hauptquelle für die Trinkwasserversorgung äußerst lebensnotwendig ist, sind teilweise erheblich belastet, wobei „unterschiedliche Bedrohungsfaktoren und regionale Gefährdungszentren zu unterscheiden“ (Zeschmar-Lahl/Lahl 1990<sup>2</sup>: 88) sind. Neben der öffentlichen Wasserversorgung entnehmen und belasten auch Gewerbe und Industrie einen beträchtlichen Anteil an Grundwasser<sup>6</sup>.

Im Rahmen der Bewältigung und Lösung der Problematik von Verbrauch und Belastung der Gewässerressourcen zwang die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit sauberem Trinkwasser die politisch-administrativen Entscheidungsakteure von Ländern und Kommunen als wichtigste Träger der Wasserversorgung zu zahlreichen regulativen und fiskalischen Maßnahmen, hinsichtlich sowohl der Aufbereitung von Wasser aus anderen Quellen als auch der Sicherung von Trinkwasser durch Fernleitungen. Eine zunehmende Gefährdung des Wassers ist durch landwirtschaftliche Tätigkeit, durch den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, durch Abfallbeseitigung, insbesondere Deponien und Altlasten, durch Abwässer aus Haushalt, Industrie und Gewerbe sowie durch Rückzugsplanungen gegeben.

Ohne die in den letzten 25 Jahren ergriffenen gesetzlichen Maßnahmen zum Gewässerschutz gäbe es in der Bundesrepublik Deutschland Gegenden mit ernsthaften Versorgungsschwierigkeiten der Bevölkerung mit Wasser, insbesondere in den stark industrialisierten Gebieten Westdeutschlands (vor allem Ruhrgebiet), in denen die Wasserverschmutzung bereits Ende der 1960er Jahre in Form von Artensterben und übermäßigen sauerstoffzehrenden Algenwachstum<sup>7</sup> dramatische Formen angenommen hat, bzw. in Ostdeutschland (vor allem Chemieindustriestandorte in Sachsen-Anhalt und Thüringen), wo die Wasservorräte bis zum Ende der DDR erheblichen Belastungen ausgesetzt waren.

Erst seit Ende der 1970er Jahre mündeten beträchtliche Anstrengungen der Länder und Kommunen zum Bau von Kläranlagen und zum Anschluß der Wohnbevölkerung an die Kanalisation in eine spürbare Verbesserung der Gewässersituation. Gerade das Bundesland Nordrhein-

---

6. Vgl. Umweltbundesamt 1989: 302.

7. Vgl. Umweltbundesamt 1987: 307ff., Hartkopf/Bohne 1983: 26f.

Westfalen stand im Gewässerschutz noch in den 1970er und 1980er Jahren aufgrund der Konzentration der Bevölkerung und der stark gewässerbelastenden Industrie vor schwierigen Aufgaben. Einerseits entsorgt der Rhein als Abwasserkanal den größten Teil des Landes, andererseits wird die Bevölkerung zu einem relativ hohen Anteil mit Trinkwasser aus seinem Uferfiltrat versorgt. Durch den Bau von Kläranlagen entwickelte sich die Gewässergüte des Rheins in den siebziger und achtziger Jahren positiv. Bereits Mitte der 1980er Jahre lag Nordrhein-Westfalen bezüglich des Anschlußgrades der Bevölkerung an Kläranlagen und deren Reinigungsleistung im Trend mit den anderen westdeutschen Bundesländern, nur Hessen und Baden-Württemberg schnitten deutlich besser ab<sup>8</sup>. Zu diesem Zeitpunkt nämlich waren in Baden-Württemberg bereits rund 99 Prozent der Bevölkerung an die öffentliche Wasserversorgung, bzw. -entsorgung angeschlossen<sup>9</sup>. Aber auch noch in den 1980er Jahren bildeten die noch ungenügende Behandlung insbesondere der industriellen Abwässer (Direkt- und Indirekteinleiter<sup>10</sup>) einen hohen Problem- und Handlungsdruck für das politische und administrative Entscheidungssystem von Bund, Ländern und Gemeinden<sup>11</sup>. Nordrhein-Westfalen hat in den 1980er Jahren als erstes Bundesland die indirekte Einleitung wassergefährdender Stoffe aus der gewerblichen und industriellen Produktion in die kommunalen Klärsysteme unter Genehmigungspflicht gestellt. Durch die Indirekteinleiter-Verordnung von 1987 wurden die Gefahren bereits an der Produktionsquelle verhindert<sup>12</sup>. Diese erhebliche Abwasserproblematik erstreckt sich nicht ausschließlich auf die urbanen Ballungszentren, sondern auch auf die ländlichen Regionen mit intensiver landwirtschaftlicher Nutzung, in denen neben den Gewässerproblemen durch die landwirtschaftliche Güterproduktion noch ein geringer Anschlußgrad der Bevölkerung an biologische Kläranlagen, bzw. an das Kanalisationssystem vorherrscht<sup>13</sup>. Dennoch ist die Wasserentnahme zwischen 1991 und 1995 um rund 15% zurückgegangen. In der öffentlichen Wasserversorgung lag der Rückgang bei 11%, im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe bei 18%. Der Rückgang ergibt sich aus einem sparsamen Umgang mit Wasser in den Haushalten, dem Einsatz wassersparender Produktionstechnologien sowie dem Strukturwandel in der Wirtschaft von der industriellen zur Dienstleistungs-, bzw. Wissensproduktion.

---

8. Vgl. Reh 1989: 170ff.

9. Vgl. Miller 1988: 313.

10. Indirekteinleitung meint die Einleitung industrieller Abwässer in die öffentliche Kanalisation.

11. Vgl. Rat der Sachverständigen für Umweltfragen 1987: 273ff.

12. Vgl. Matthiesen 1988: 283f.

13. Vgl. Kampe 1987: 6ff.

Auch der Wasserverbrauch der Bevölkerung ist zwischen 1991 und 1995 deutlich zurückgegangen, was in erster Linie auf den starken Rückgang in den neuen Ländern zurückzuführen ist. Während im früheren Bundesgebiet der Wasserverbrauch der privaten Haushalte seit Anfang der 1980er Jahre bei rund 145 Litern pro Einwohner stagnierte, ist er zwischen 1991 und 1995 ebenfalls leicht rückläufig<sup>14</sup>

Wichtigste Quelle der Wassergefährdung ist der Schad-, bzw. Nährstoffeintrag in Grund- und Oberflächenwasser von seiten der Landwirtschaft. Nährstoffeinträge, vor allem hohe Konzentrationen der Nährstoffe Phosphor und Stickstoff bewirken in stehenden und langsam fließenden Binnengewässern (Seen, Talsperren, Flußstauhaltungen) verstärktes Algenwachstum, was zu hoher Wassertrübung, Sauerstoffdefizite, Fischsterben und Problemen bei der Trinkwasseraufbereitung sowie zu allergischen Reaktionen bei Badenden führen kann<sup>15</sup>. Die umfassende Weiterentwicklung der Abwasserreinigung hat zur Verbesserung der Gewässerqualität geführt, das Problem der Nährstoffeinträge über diffuse (zerstreute) Quellen der Landwirtschaft bleibt jedoch weiterhin bestehen<sup>16</sup>.

An erster Stelle der Wasserverschmutzung durch die Landwirtschaft ist der Eintrag von Stickstoffverbindungen ins Grundwasser und in die Oberflächengewässer zu nennen. Als Quellen kommen hier sowohl die Aufbringung von synthetischen Stickstoffdüngern, wie Nitrat- und vor allem Phosphat-Düngemittel, als auch die großflächige Ausbringung der Abfälle aus der Großviehproduktion (vor allem Gülle) in Betracht.

An zweiter Stelle der Gefährdung von Grund- und Trinkwasser durch land- und forstwirtschaftliche Tätigkeit steht der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, wie Pestizide und Herbizide. Für wasserwirtschaftliche Belange problematisch sind grundsätzlich alle Pestizide (Pflanzenschutzmittel und andere biozide Wirkstoffe), die in das Grundwasser, in oberirdische Binnengewässer (Flüsse, Seen) und damit in die Meeresumwelt gelangen. Entsprechend der Vielfalt der Anwendungs- und Wirkmöglichkeiten in der Landwirtschaft gibt es auch entsprechende Vielfalt von akuten und chronischen Wirkungen auf die aquatischen (im Wasser lebenden) Lebensgemeinschaften, wenn Pestizide in zu hoher Konzentration in den Gewässern auftreten.

---

14. Vgl. Umweltbundesamt/Statistisches Bundesamt 1998: 31.

15. Vgl. Umweltbundesamt (Hg.) 1997: 234.

16. Vgl. Umweltbundesamt/Statistisches Bundesamt (Hg.) 1998: 33.

Einzelne Pestizide können sich zudem in der Nahrungskette und so auch in Fischen anreichern. Punktförmig können Pestizide aber auch über industrielle Direkteinleiter und kommunale Kläranlagen in die Gewässer gelangen<sup>17</sup>.

Neben Unfällen mit wassergefährdenden Stoffen (Öltankerunfall, Transportunfall bei Chemikalienlieferung etc.) kann auch die „sachgerechte“ Anwendung von Chemikalien zur Gewässerbelastung führen. So wenden Gewerbe- und Industriebetriebe sowie Privathaushalte wassergefährdende Chemikalien, vor allem Lösemittel an, voran die chlorierten Lösemittel, die weder physikalisch, noch chemisch, noch biologisch abbaubar sind. Aufgrund von ordnungsrechtlichen Vorgaben sank jedoch die Herstellung chlorierter Lösungsmittel zwischen 1987 und 1992 von 551 Tsd. t auf 298 Tsd. t<sup>18</sup>.

Auch die Abfallbeseitigung und Altlastenvorkommen gefährden Grund- und Oberflächengewässer<sup>19</sup>. Die Hausmüllverbrennung kann über staub- und gasförmige Emissionen, über Abwässer und feste Rückstände der Rauchgasreinigung sowie über die Schlacke durch Auslaugung zur Wasserverschmutzung beitragen. Selbst die Kompostierung kann sowohl am Standort der Anlage selbst als auch durch Aufbringen des Kompostes zur Boden- und Grundwasserbelastung führen. Ein weiteres Problem der Wassergefährdung und -verunreinigung resultiert aus sog. Altlasten einerseits, d.h. aus Bodenverunreinigungen, die von Altablagerungen (alte Deponien, wilde Kippen) herrühren, bzw. aus ehemaligen Produktionsstätten (Kokeereien) andererseits, den sog. Altstandorten.

Der sehr hohe Anschlußgrad an Kläranlagen in Deutschland hat die Gefährdung von Grund- und Oberflächengewässer durch Abwässer aus Haushalt, Industrie und Gewerbe zurückgehen lassen. 1991 waren etwa 90% der gesamten Wohnbevölkerung an die Kanalisation, 1995 waren 89% der gesamten Bevölkerung an öffentliche Abwasserbehandlungsanlagen angeschlossen, von weiteren 3% wurde das Abwasser in Kleinkläranlagen behandelt. Zwischen den alten und den neuen Ländern bestehen zum Teil noch deutliche Niveauunterschiede bei den

---

17. Vgl. Umweltbundesamt (Hg.) 1997: 252/253.

18. Vgl. Umweltbundesamt (Hg.) 1997: 34.

19. Niederschlagswasser wird in Deponien zu Deponiesickerwasser, wenn es die abgelagerten Abfälle (den Deponiekörper) durchsickert. Dabei werden die Abfälle ausgelaugt und Schadstoffe reichern sich im Deponiesickerwasser an. Um Grundwasserverunreinigungen zu verhindern, werden Deponien an der Basis abgedichtet. Das anfallende Sickerwasser wird aus dem abgedichteten Ablagebereich zu einer Behandlungsanlage abgeleitet, um eine Verunreinigung von Grundwasser und Oberflächengewässern zu verhindern.

Anschlußgraden. So waren 91% der Bevölkerung in den alten Ländern an biologische Kläranlagen mit und ohne Nährstoffelimination angeschlossen, während es in den neuen Ländern 54% waren<sup>20</sup>. Mehr als drei Viertel der bundesdeutschen Kläranlagen sind zweistufig, d.h. sie reinigen mechanisch-biologisch. Der sauerstoffzehrende Abbau organischer Substanzen findet nun in der Kläranlage und nicht mehr im Gewässer statt, was sich in einer Verbesserung der Sauerstoffbilanz der Gewässer niederschlägt. Daneben ist auch die Belastung mit Schwermetallen zurückgegangen. Gegenüber 1985 wurden die Phosphoreinträge für die elf alten Länder insbesondere durch den Ausbau der Kläranlagen (Dritte Reinigungsstufe) in Verbindung mit der Einführung phosphatfreier Waschmittel um über 50% vermindert. Die Einträge aus den Waschmitteln sind um ca. 70% zurückgegangen. Die Landwirtschaft erreichte etwa 20% und Gewerbe und Industrie rund 29% Rückgang<sup>21</sup>. Die größten Eintragsanteile stammen beim Stickstoff aus dem Eintrag landwirtschaftlicher Stickstoffverluste über das Grundwasser und aus dem Eintrag aus kommunalen Kläranlagen. Bei den Stickstoffeinträgen wurde bis 1995 gegenüber 1987/1989 in den alten Bundesländern eine Verminderung um 25% (gewerbliche und industrielle Produktion 40%, Kommunen 30%, landwirtschaftliche Produktion 17%) erreicht<sup>22</sup>.

Eindeutig negativ ist hingegen die Entwicklung sowohl bei bestimmten Nährstoffen, vor allem bei Nitratverbindungen als auch bei schwer abbaubaren organischen Chemikalien, insbesondere chlorierten Verbindungen. Die Nährstoffkonzentrationen in den deutschen Flüssen und Seen stiegen im Zeitraum 1955 bis 1975 stark an. Durch verbesserte Abwasserreinigung haben sich die Ammoniumkonzentrationen im Vergleich zu 1975 inzwischen drastisch reduziert. Auch die Phosphatkonzentrationen konnten durch die Markteinführung phosphatfreier Waschmittel und den Bau von Phosphatfällungsanlagen in den Klärwerken verringert werden. Ein Absinken der Nitratkonzentration, die überwiegend durch landwirtschaftliche Einträge verursacht werden, ist hingegen bis heute nicht feststellbar<sup>23</sup>. Durch das Vermeiden weiterer sog. Rückzugsplanungen<sup>24</sup> konnte die Gefährdung und Verschmutzung des Grund- und Oberflächengewässers gesenkt werden.

---

20. Vgl. Umweltbundesamt/Statistisches Bundesamt (Hg.) 1998: 32.

21. Vgl. Umweltbundesamt/Statistisches Bundesamt (Hg.) 1998: 33.

22. Vgl. Umweltbundesamt/Statistisches Bundesamt (Hg.) 1998: 34.

23. Umweltbundesamt (Hg.) 1997: 234/235/237.

Die Bereitstellung und flächendeckende Verteilung der Umweltressource „Wasser“ ist jedoch auch ein überwiegend technisches Problem, d.h. ein Problem des Aufbaus und des Unterhalts eines Systems für die Wasserverteilung sowie für die Abwasserbeseitigung wie -reinigung. Die Trinkwassergewinnung und -verteilung ist nicht die einzige Aufgabe der Wasserwirtschaft, bzw. der Gewässergütepolitik. Die Trinkwasserwirtschaft konkurriert einerseits mit naturschutzpolitischen Nutzungsansprüchen wie dem Artenschutz oder der Wiederherstellung der Reinheit der Gewässer, andererseits mit Interessen hinsichtlich der Ableitung und Reinigung von Abwässern<sup>25</sup>.

Beim Abwassermanagement gilt es, stufenweise alle erheblichen Ableitungen zu erfassen und dafür zu sorgen, daß diese nicht unbehandelt wieder in die Gewässer gelangen. Das Abwasseraufkommen ist sowohl in der gewerblichen und industriellen Produktion als auch bei den privaten Haushalten mit Anschluß an die öffentliche Kanalisation zwischen 1991 und 1995 zurückgegangen. Ca. 90% Anteil am Abwasseraufkommen der gewerblichen Wirtschaft (27,3 Mrd. m<sup>3</sup>) hat das Kühlwasser aus Wärmekraftwerken für die öffentliche Versorgung und aus der Industrie, das ohne Behandlung in Gewässer eingeleitet werden kann. In den Anlagen der öffentlichen Abwasserbeseitigung wurden 1995 9,8 Mrd. m<sup>3</sup> gewerbliches und häusliches Schmutzwasser, einschließlich des zugeflossenen Fremd- und Niederschlagswasser, behandelt. Vier Fünftel davon entfielen auf biologische Anlagen mit gezielter Nährstoffelimination. Von der insgesamt behandelten Abwassermenge wurden ca. 91% in biologisch wirkenden Kläranlagen ohne und mit gezielter Nährstoffelimination gereinigt. Erhebliche Differenzen sind zwischen alten und neuen Ländern festzustellen. Während in den alten Ländern ca. 96% des Abwassers biologisch ohne und mit gezielter Nährstoffelimination gereinigt wurden, waren es in den neuen Ländern etwa 46%.

Ein relativ hoher Anteil des Abwassers (ca. 11%) der neuen Länder wurde nicht in öffentlichen Kläranlagen behandelt<sup>26</sup>. Wie bereits in der Darstellung der Umweltpolitik in der DDR erwähnt, hatte der zweite deutsche Staat als „ein von Natur aus wasserarmes Land“ (Sprenger u.a. 1991: 22) wegen eines geringen natürlichen Wasserdargebots und wegen der intensiven Wassernutzung und des hohen Verschmutzungsgrades eine extrem angespannte Wasserhaus-

24. Viele Kommunen sowie Privatversorger, deren Grundwasser vor Ort beispielsweise mit Nitrat, chlorierten Lösemitteln oder anderen Problemstoffen verunreinigt sind, geben ihre dezentrale Wasserversorgung zugunsten des Anschlusses an eine Fernversorgung (Talsperre) auf. Damit entfällt für die Kommune vor allem die Notwendigkeit, das Grundwasser vor Ort sanieren oder vor weiterer Verunreinigung schützen zu müssen. Stattdessen können sogar weitere Gewerbebetriebe angesiedelt werden, die das Grundwasser vor Ort zusätzlich belasten.

25. Vgl. Bick 1983: 198f.

26. Vgl. Umweltbundesamt (Hg.) 1997: 286.

haltslage. Die starke Gewässerverunreinigung durch industrielle, landwirtschaftliche und kommunale Nutzung hatte dazu geführt, daß ein großer Teil der Grund- und Oberflächengewässer für die Trinkwasseraufbereitung und als Brauchwasser nicht mehr nutzbar war und daß ein weiterer großer Teil komplizierte und kostenaufwendige Aufbereitungs- und Reinigungsmaßnahmen erforderte.

Infolge der relativen Wasserknappheit und des hohen Wassernutzungsgrades wurde das Wasser der Fließgewässer in den industriellen Ballungsräumen bis zu neunmal, in Trockenperioden bis zu dreizehnmal genutzt<sup>27</sup>. Obwohl der Wasserverbrauch der industriellen Produktion von 1970 bis 1988/1989 um 22% gesenkt werden konnte, blieb die Industrie der größte Wasserverbraucher. Hierfür war, neben den veralterten Produktionsverfahren und -technologien, die besondere Industriestruktur Ostdeutschlands verantwortlich.

Aufgrund der Zunahme der modernisierten Wohnungen und Neubauten in Ostdeutschland konnte auch der Wasserverbrauch der privaten Haushalte gesenkt werden. Die teilweise erheblichen Wasserverluste waren auf das stark überalterte Leitungsnetz zurückzuführen<sup>28</sup>. Der in der ostdeutschen Landwirtschaft ebenfalls anzutreffende steigende Wasserverbrauch war im wesentlichen auf die Erweiterung der flächenhaften Bewässerung zurückzuführen, die im Vergleich zur bundesdeutschen Landwirtschaft einen erheblich höheren Anteil hatte.

Der umweltschutzpolitische Hauptstreitpunkt im deutsch-deutschen Politikgestaltungsprozeß bildete aber die Wasserverschmutzung, insbesondere die Verschmutzung der Oberflächengewässer, die sich über die Grenzgewässer auch in den westlichen Anrainerregionen und in die Ost- und Nordsee hinein auswirkte. Der hohe Abwasseranfall, die ungenügende Abwasserreinigung und diffuse Schadstoffeinträge durch die Landwirtschaft haben in weiten Teilen Ostdeutschlands zu einer kritischen Belastung der Fließgewässer geführt. 95% der Schadstoffabwässer<sup>29</sup> aus der chemischen Industrie, dem Kalibergbau, den Zellstoffabriken und den zahlreichen sonstigen kaum, bzw. überhaupt nicht geklärten Abwasseranlagen belasteten die Nebenflüsse von Oder, Elbe und Weser mit hochtoxischen Emissionen und verschmutzten die großen Ströme mit alarmierenden Schadstoffanteilen. Die größten Verschmutzungszentren waren die mit Salzen hochbelastete Werra, die hochgradig verseuchten Berliner Gewässer und die zunehmend als „Kloake“ mißbrauchte Elbe<sup>30</sup>.

---

27. Vgl. Sprenger u.a. 1991: 22ff.

28. Vgl. Melzer 1986: 73.

29. Vgl. Zimmermann 1992: 5.



Auch die Schadstoffbelastung des Trink- und Grundwassers, insbesondere mit Nährstoffverbindungen, insbesondere mit Nitrat, hatte in besorgniserregendem Umfange zugenommen. 42% der Fließgewässer und 24 % der stehenden Gewässer waren aufgrund ihrer Belastungsstärke für Trinkwasseraufbereitung nicht mehr nutzbar und 36 %, bzw. 54% nur durch den Einsatz aufwendiger und komplizierter Verfahren und Technologien. Nur 3% der Fließ- und stehenden Gewässer waren ökologisch gesund. Die Folge war, daß 9,6 Mio. Einwohner der DDR zeitweise oder ständig qualitativ beeinträchtigtes Trinkwasser erhielten<sup>31</sup>. Nach dem Zusammenbruch des SED-Regimes und der Freigabe der Umweltdaten der DDR<sup>32</sup> wurde angesichts des ökologischen Desasters in Ostdeutschland zurecht befürchtet, daß im Laufe längerer Zeit in den Untergrund versickernde Schadstoffe erst in den nächsten Jahren mit ihren negativen Folgen für die Trinkwasserversorgung wirksam werden. 1990 waren 15,5 Mio. Einwohner an die öffentliche Trinkwasserversorgung angeschlossen, womit ein Anschlußgrad von 93% erreicht wurde<sup>33</sup>.

Ursachen für die starke Verunreinigung ostdeutscher Gewässer waren vor allem fehlende und unzureichende Verfahren der Abwasserbehandlungen in der emissionsintensiven Industrieproduktion und bei den Kommunen<sup>34</sup>, der mangelnde Einsatz von Reinigungstechnologien sowie diffuse Schadstoffeinträge aus der Pflanzen- und Tierproduktion der Landwirtschaft. Die Düngung, die Gülleproblematik und der Pestizideintrag der industrialisierten Landwirtschaft waren die wesentlichen Ursachen für die Überschreitungen der Schad- und Nährstoffgrenzwerte des Grundwassers.

Darüberhinaus führten die Schadstoffablagerungen wilder Deponien, die Altlasten der Braunkohleveredelung und der Chemischen Industrie sowie die durch die ostdeutsche intensive Braunkohleförderung verursachten Grundwasserabsenkungen zu erheblichen Störungen des Oberflächenwasser- und Grundwassergleichgewichts und zur Verringerung der Grundwasservorräte sowie zu erheblichen Verschmutzungspotentialen des Grundwassers<sup>35</sup>. Der sehr

---

30. Vgl. Strübel 1991: 264f.

31. Vgl. Zimmermann 1992: 4.

32. Da in der DDR aufgrund der staatlich massiv beschränkten Informationspolitik keine der Bundesrepublik vergleichbaren umfangreichen Umweltstatistiken geführt wurden, wurde die erste inhaltlich konkrete und umfassende Beschreibung der ökologischen Gesamtsituation in den fünf neuen Ländern im November 1990 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorgelegt.

33. Vgl. Petschow u.a. 1990: 97ff.

34. Lediglich 67% der Abwässer wurden gereinigt, der Anschlußgrad kommunaler an die öffentliche Kanalisation betrug nur 73% und an die zentrale Abwasserbehandlung nur 58% (vgl. v.Berg 1990: 898).

schlechte Zustand der Kanalisation stellte einen weiteren Faktor der Grundwasserbelastung dar, an dem aufgrund der zu geringen Investitionsmittel kaum Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Im Verlauf der 1990er Jahre wurde für den Industriesektor eine erhebliche Reduzierung der Wasserbelastung durch die Stilllegung veralteter, nicht rekonstruktionswürdiger gewerblicher und industrieller Produktionsanlagen erreicht, was sog. „ökologische Gratisseffekte“ sowohl in der Wasserwirtschaft als auch in der Luftreinhaltung mit sich brachte.

Bei der Abwasserwirtschaft der DDR handelte es sich um einen sehr stark vernachlässigten gewässerschutzpolitischen Bereich, an dem nach der Wende 1989/1990 deutlich wurde, in welchem geringem Umfang Probleme des Umweltschutzes in das politisch-ideologische Kalkül des staatsautoritären SED-Regimes eingingen. Die Beseitigung der kommunalen Abwässer stand in der DDR nämlich im Schatten der politischen Forderung, einen möglichst hohen Anschlußgrad der Bevölkerung an eine zentrale Trinkwasserversorgung zu erzielen. Soweit finanzielle Mittel für die Wasserwirtschaft zur Verfügung gestellt wurden, flossen sie deshalb primär in die Trinkwasserversorgung. Dadurch erhöhte sich der Anschlußgrad in diesem Bereich von 67% im Jahre 1949 auf 93% im Jahre 1990 - ein Anschlußwert, der durchaus mit westlichen Industriestaaten vergleichbar war<sup>36</sup>. Die von der sozialistischen Planung für die Abwasserbeseitigung bereitgestellten finanziellen Mittel wurden in hohem Maße dazu verwendet, den Anschluß von Neubaugebieten, in denen die Wohnungsbauprogramme der DDR vor allem realisiert wurden, an die Kanalisation zu erreichen. Der Anstieg des Anschlußgrades an die Kanalisation von insgesamt 49% im Jahre 1949 auf 72,5%<sup>37</sup> der Einwohner im Jahre 1990 verdeckelt daher die systematische Vernachlässigung der vorhandenen Kanalisation, die insbesondere in den Innenstädten konzentriert war<sup>38</sup>. Die Abwasserbeseitigungsanlagen bildeten dabei keine Ausnahme, „auch der übrige Kapitalstock wurde, soweit er nicht für die Durchsetzung der gewerblichen und industriellen Produktion, des Wohnungsneubaus oder für militärische und innere Sicherheit benötigt wurde, heruntergewirtschaftet“ (Reidenbach 1998: 11). Besonders dramatisch gestaltete sich die Klärung der Abwässer. Die vorhandenen Abwasser- und Kläranlagen waren in einem baulich wie technisch maroden Zustand und verfügten größtenteils nur über sehr geringe Wirkungsgrade<sup>39</sup>. Bis zum Ende der DDR 1990 waren nur 55%

---

35. Vgl. Melzer 1986: 79.

36. Dabei wies die Qualität des Trinkwassers teilweise erhebliche Mängel auf.

37. Von diesen 72,5% waren 57,7% auch an die öffentliche Abwasserbehandlung angeschlossen.

38. Vgl. Brückner 1992: 223.

der Bevölkerung an eine Kläranlage angeschlossen; ein Ergebnis, daß insbesondere durch den hohen Anschlußgrad in der Hauptstadt Ost-Berlin (97%)<sup>40</sup> positiv beeinflusst wurde. Zwar wurden eine Reihe von Klärwerken neugebaut, diese waren jedoch häufig nur für eine mechanische Reinigung ausgerüstet, d.h. sie entsprachen bei weitem nicht den damaligen technischen Möglichkeiten. Überdies waren die Kläranlagen häufig nur bedingt funktionsfähig: In Sachsen beispielsweise war die größte Kläranlage Dresdens seit 1987 wegen technischer Mängel außer Betrieb, in Brandenburg entsprach 1990 keine einzige Kläranlage den nationalen und internationalen Anforderungen an die Reinigungsleistung von Kläranlagen. Erschließungsgrad und Abwasserbehandlungstechnik erreichten im Durchschnitt den Standard der frühen 1960er Jahre in den elf alten Bundesländern.

Überdies fielen in den 1100 kommunalen Kläranlagen der DDR jährlich etwa 1 Mio.t Trockenschlamm<sup>41</sup> an, von denen etwa 65% in der Landwirtschaft als Düngemittel verwendet wurden<sup>42</sup>. Trockenschlamm wurde auch dann noch in der ostdeutschen Landwirtschaft eingesetzt, als längst bekannt war, daß er häufig durch Schwermetalle kontaminiert ist und daß die Schwermetalle mittel- bis langfristig durch Ausschwemmung das Grundwasser verseuchen. Das Grundwasser wurde im Bereich der Landwirtschaft noch zusätzlich dadurch belastet, daß übermäßig Gülle, Mineraldünger und Pflanzenschutzmittel eingesetzt wurden, so daß neben der Oberflächengewässer auch der größte Teil des Grundwassers mit Schadstoffen belastet war.

In dem vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit entwickelten und umzusetzenden Umweltprogramm „Eckwerte der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern“ (November 1990) hatte neben der Verminderung der Luftverschmutzung die Verbesserung der Qualität der Flüsse und Seen eine besonders hohe umweltschutzpolitische Priorität. Umweltpolitische Anfangserfolge wurden durch die Stilllegung von gewerblichen und industriellen Betrieben vor allem in Gestalt von „ökologischen Gratisseffekten“ erzielt, weiterhin trug die Sanierung von Kläranlagen an besonders kritischen Stellen zu einer Verbesserung bei. Einigkeit bestand darin, daß die Sanierung der bestehenden Anlagen sowie der Anschluß des größten Teils der Bevölkerung an Kanalisation und Kläranlagen in den Folgejahren nur längerfristig erreicht werden konnte.

---

39. Vgl. Petschow 1990: 101ff.

40. Vgl. Reidenbach 1998: 12.

41. Vgl. John 1991: 518.

42. Vgl. Zimmermann 1992: 5.

Tatsächlich haben sich die Qualitätsbeurteilungen der Flüsse in den 1990er Jahren zunehmend verbessert: Während die Elbe noch 1990 von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser mit der neu eingeführten Kategorie „ökologisch zerstört“ charakterisiert wurde, galt sie 1995 später nur noch als „kritisch belastet“<sup>43</sup>. Die Quecksilberbelastung beispielsweise ist von 16 Tonnen 1988 auf 4,7 Tonnen 1994 gesunken, bei Blei ist ein Rückgang von 70% festzustellen. Die Cadmumeinträge sind im gleichen Zeitraum um 40% verringert worden. Der Sauerstoffhaushalt und die Phosphatbelastung hat sich der Gewässerqualität des Rheins angenähert<sup>44</sup>. Eine Annäherung zwischen Ost- und Westdeutschland betrifft die Qualität des Trinkwassers. Unmittelbar nach der staatlichen Vereinigung Deutschlands gab es in den fünf neuen Ländern bei der Hälfte des Trinkwasserspeicher ein Überschreiten der EU-Grenz- und Richtwerte für Schadstoffe. Im Jahr 1995 war dieser Sachverhalt nur noch bei 10% gegeben. Der Rückgang des Trinkwasserverbrauchs um die Hälfte hat den ostdeutschen Landesregierungen ermöglicht, kommunale Wasserwerke stillzulegen, die nicht mehr den umweltschutzgesetzlichen Anforderungen und Standards entsprachen. Ein zentraler Punkt beim Ausbau der Umweltschutzinfrastruktur in den neuen Bundesländern ist die öffentliche Abwasserbehandlung. Im Jahr 1991 waren 90% der Bevölkerung Deutschlands an die Kanalisation angeschlossen und 85% an öffentliche Kläranlagen. Während in den elf alten Ländern 89% von Kläranlagen mit biologischer Reinigungsstufe versorgt wurden, waren dies in den fünf neuen Ländern nur 37%<sup>45</sup>. Bei den umweltschutzpolitischen Sofortmaßnahmen der Bundesregierung, bzw. der Länderadministrationen wurden ab 1990 Dutzende kommunale und industrielle Kläranlagen im Einzugsgebiet von Elbe, Oder und Neiße neugebaut oder saniert. Im Zeitraum zwischen 1990 und 1995 wurden insgesamt etwa 530 Kläranlagen in den neuen Ländern gebaut oder modernisiert, was einem Investitionsvolumen von 10 Mrd. DM entspricht. Für den weiteren Ausbau der Kläranlageninfrastruktur mit dazugehöriger Kanalisation wurden bis 2010 noch etwa 100 Mrd. DM<sup>46</sup> von den staatlichen Entscheidungsträgern veranschlagt.

---

43. Vgl. Strübel 1999: 334.

44. Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1997: 17.

45. Vgl. Umweltbundesamt 1997: 293.

46. Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1997: 20.

## 6.1.2 Immissionsschutzpolitik und Luftreinhaltung in den Ländern

Die Luft ist chemikalisch beschreibbar, aber den menschlichen Sinnen kaum unterscheidbaren Veränderungen unterworfen. Auch kann man kaum von einer Reinigungskraft der Luft sprechen. Zahlreiche gas-, bzw. staubförmige Schadstoffe, wie insbesondere Kohlendioxid ( $\text{CO}_2$ ), Kohlenmonoxid ( $\text{CO}$ ), Schwefeldioxid ( $\text{SO}_2$ ), Stickoxide ( $\text{NO}_x$ ), Kohlenwasserstoffe ( $\text{CH}_x$ ), Stäube, Blei u.a., werden in der Luft vermischt, verteilt, verdünnt, transportiert und verändert, jedoch zuletzt - teilweise chemikalisch verändert - abgelagert oder in die Atmosphäre dauerhaft aufgenommen<sup>47</sup>.

Hauptverursacher der Luftverschmutzung sind die gewerbliche und industrielle Produktion, die Erzeugung und Bereitstellung von Energie (Strom, Wärme), der Kraftfahrzeugverkehr und die privaten Heizungsanlagen. Industrieproduktion und Energiewirtschaft verursachen den größten Teil der Rauchgase und Staubemissionen. Gewerbe und Industrie (insbesondere die chemische Industrie) sind überdies auch Hauptquelle für Fluorverbindungen, organische Dämpfe und Gase. Stickoxide werden von diesen Emissionsquellen und vom Kraftfahrzeugverkehr etwa zu gleichen Teilen verursacht. Unter den konventionellen Kraftwerken (Heizwärme, Elektrizität), die Kohle, Öl oder Gas verbrennen, sind es Rauchgase der Kohlekraftwerke (Stein-, Braunkohle), die die Luft am meisten belasten. Im Bereich innerstädtischer Bereiche beträgt der Anteil schädlicher Kraftfahrzeugabgase bei einzelnen Schadstoffen zwischen 80% und 99% an der Gesamtluftverschmutzung<sup>48</sup>. Der private Konsumentenbereich trägt zur Luftbelastung insbesondere mit Schadstoffeinträgen aus Heizungsanlagen, Kraftfahrzeugen und aus Spraydosen (FCKW) bei.

Die Luftbelastung durch Schadstoffemissionen aus Industrie, Energieversorgung und Verkehr führten beim Mensch und beim Ökosystem (Fauna, Flora) durch einfache und synergistische Wirkungen der giftigen Stoffe zu teils akuten Schäden und Krankheiten<sup>49</sup>. Luftverunreinigungen bilden die am meisten öffentlich-politisch wahrgenommenen Umweltprobleme<sup>50</sup>. Die Entwicklung der Immissionen (Einträge) von Schadstoffen in die Luft vollzog sich seit Beginn der 1970er Jahre in unterschiedlichen Trends, je nach Emissionsquellen der betreffenden Stoffe. Die mit der Energieerzeugung und -versorgung aus Kraft- und Fernheizwerken verbundenen

---

47. Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen 1987: 203ff., Umweltbundesamt 1989: 268ff.

48. Vgl. Meroth/v. Moltke 1987: 89.

49. Vgl. Hartkopf/Bohne 1983: 40f.

50. Umweltbundesamt 1989: 92, 472f.

Schadstoffabgaben (vor allem Schwefeldioxid) sind seit den 1990er Jahren deutlich rückläufig, ebenso die mit der gewerblichen und industriellen Produktion verbundenen Emissionen (insbesondere Staub, Stickoxide, Schwefeldioxid). Dagegen nahmen die durch den Straßenverkehr verursachten Stoffabgaben, vor allem Stickoxide, parallel zum starken Zuwachs an zugelassenen Kraftfahrzeugen seit Beginn der 1970er Jahre beständig zu.

Der eigentliche Anlaß für ein stärkeres Gewicht der Luftreinhaltepolitik in der öffentlich-politischen Diskussion war das sog. „Waldsterben“ als ein weiteres ökologisches Krisenphänomen. Bedingt durch die Ölpreiskrise Anfang der 1970er Jahre kam es ab 1973 zu einer ressourcenpolitischen Umstrukturierung der Energiewirtschaft in Gestalt der zunehmenden Verwendung des fossilen Energieträgers Braun- und Steinkohle, die für die Luftreinhaltung und den Immissionsschutz nicht ohne Konsequenzen blieb. Nachdem die Belastung der Luft mit Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>) in stärkerem Maße Mitte der 1960er Jahre einsetzte und sich der Heizöleinsatz in den Jahren von 1965 bis 1973 etwa verdoppelte, begannen zunächst die Wärmekraftwerke ab 1973 ihren Energieressourcenbedarf vermehrt aus Kohle und Gas zu decken. 1980 wurde in den Kraftwerken nur noch ein Drittel der Heizölmenge von 1973 konsumiert.

Gewerbe- und Industrieproduktion haben diesen ressourcenspezifischen Umstellungs- und Anpassungsprozeß in den Jahren der wirtschaftlichen Rezession 1974/1975 vollzogen. Die privaten Haushalte und Kleinverbraucher, mit 40 % des Energiebedarfs die größte Konsumentengruppe, reagierten erst auf die zweite Preiswelle ab 1980<sup>51</sup>.

In den elf alten Ländern war die Luftverunreinigung durch die klassischen Schadstoffe Schwefeldioxid, Schwebstaub und Kohlenmonoxid in den 1950er und 1960er Jahren deutlich höher als in den 1990er Jahren. Die seitherige Abnahme der Schadstoffkonzentrationen basierte zunächst auf der Umstellung der Brennstoffe von Kohle auf Öl und Gas. Dabei wurden Emissionsminderungen in den Bereichen Gewerbe, Industrieproduktion und auch in den Einzelhaushalten (Hausbrand) erzielt. In den 1970er und 1980er Jahren wurde die Entwicklung durch gesetzliche Vorschriften des Immissionsschutzes und der Luftreinhaltung<sup>52</sup> vor allem zur Senkung der SO<sub>2</sub>-Emissionen unterstützt (z.B. durch eine verstärkte Verwendung schwefelarmen Heizöls und durch die Entschwefelung von Rauchgasen).

---

51. Vgl. Miller 1988: 307.

52. Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) in der Fassung 14.05.1990 (Erstfassung 15.03.1974).

Die Luftreinhaltemaßnahmen aufgrund der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) sowie der Großfeuerungsanlagen-Verordnung<sup>53</sup> führten ab 1986 zu einem weiteren deutlichen Absinken der Jahresmittelwerte - bei SO<sub>2</sub> meist unter 25 µg/m<sup>3</sup><sup>54</sup>. Milde Winter seit Ende der 1980er Jahre unterstützten diese Entwicklung zusätzlich.

Die Schwefeldioxid-Abgaben in den westdeutschen Bundesländern haben inzwischen einen so niedrigen Stand erreicht, daß auch unter ungünstigen austauscharmen winterlichen Hochdruckwetterlagen nicht mehr mit der Auslösung von Smog-Alarm (Wintersmog) zu rechnen ist. In den fünf ostdeutschen Bundesländern spiegeln sich die mit der wirtschaftlichen und industriellen Umstrukturierung, bzw. die mit der Sanierung von Industriekernbereichen einhergehenden Minderungen der SO<sub>2</sub>- und Staubemissionen auch in den gemessenen Immissionskonzentrationen wider. So nahm beispielsweise die großräumige Schwefeldioxidbelastung im Jahresmittel in den industriellen und städtischen Ballungsgebieten Westsachsens, dem südlichen Sachsen-Anhalt und in Ostthüringen von 1990/1991 mit etwa 150 bis 175 µg/m<sup>3</sup> bis 1994 auf etwa 50 bis 75 µg/m<sup>3</sup> deutlich ab<sup>55</sup>. In den Jahren vor und um 1990 war die SO<sub>2</sub>-Belastung in den industriellen Gebieten der DDR mit einem Jahresmittelwert über 150 µg/m<sup>3</sup> noch extrem hoch<sup>56</sup>. Mit der weiteren Sanierung der gewerblichen und industriellen Produktionsbereiche sowie der übrigen Wirtschaftsstrukturen, aber auch mit der weiteren Umstellung auf moderne Heizverfahren und auf andere Brennstoffe als Braunkohle in den Einzelhaushalten ist eine stetige Verbesserung der Immissionssituation in Ostdeutschland zu erwarten. Dennoch werden in den Ballungsräumen Sachsens, Thüringens und Sachsen-Anhalts noch deutlich höhere SO<sub>2</sub>-Belastungen festgestellt als in vergleichbaren Räumen des alten Bundesgebietes. Die Immissionsgrenz- und -richtwerte der TA-Luft für SO<sub>2</sub> und Schwebstaub werden auch in den fünf neuen Ländern nicht mehr überschritten. Wintersmogepisoden sind nunmehr auch in geographisch<sup>57</sup> ungünstigen Kessel- und Tallagen der Mittelgebirgsregionen sowie der Ballungsgebiete Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens nahezu auszuschließen.

---

53. Sowohl die TA Luft als auch die GfaV (1986) sind als Rechtsverordnungen die beiden wichtigsten untergesetzlichen Normkonkretisierungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG).

54. 1 µg/m<sup>3</sup> bedeutet 1 Mikrogramm pro Kubikmeter, d.h. 10<sup>-6</sup> pro Kubikmeter; vgl. Umweltbundesamt: 1997: 147.

55. Vgl. Umweltbundesamt 1997: 149.

56. Vgl. Umweltbundesamt/Statistisches Bundesamt 1998: 24.

57. Fachausdruck der Geographie für die wissenschaftliche Beschreibung der Reliefformen, d.h. der Ebenheiten und Unebenheiten des Landes.

Eine Schlüsselrolle zur Veränderung der Immissionssituation bei den Stickstoffoxiden nimmt in den alten, westlichen wie auch in den neuen, östlichen Ländern die Entwicklung des Kfz-Verkehrs ein. Die bei der Berechnung der Emissionen festgestellte Abnahme in den westdeutschen Bundesländern reflektiert noch nicht die Entwicklung der Immissionsbelastung, der Belastung mit Luftschadstoffeinträgen. In den Großstädten der fünf neuen Länder (Berlin-Ost, Leipzig, Chemnitz, Dresden, Erfurt, Magdeburg, Potsdam, Rostock) ist aufgrund der dort gestiegenen  $\text{NO}_x$ -Emissionen aus dem wachsenden Kfz-Verkehr die Tendenz zu höheren Werten und eine Annäherung an das Niveau in vergleichbaren Räumen der alten Bundesländer zu erkennen.

Was die Emission an Luftschadstoffen betrifft, so ergibt sich folgende Emissionssituation in den 16 Ländern: Der Rückgang der Abgaben an Kohlendioxid ( $\text{CO}_2$ )<sup>58</sup> in die Luft und Atmosphäre seit 1990 um 119 Mio.t ist durch gegenläufige Tendenzen charakterisiert. In den elf alten, westdeutschen Ländern stiegen die Kohlendioxid-Emissionen in diesem Zeitraum geringfügig um 2%, wohingegen die  $\text{CO}_2$ -Abgaben in den fünf neuen, ostdeutschen Ländern im Vergleichszeitraum um etwa 44% zurückgingen<sup>59</sup>. Gründe hierfür liegen einerseits in den Betriebsstillegungen sowie in dem mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung Ostdeutschlands verbundenen stark rückläufigen Energiebedarf, andererseits im Einsatz emissionsärmerer Brennstoffe zur Energieerzeugung und der Änderung von Verbrauchsgewohnheiten der Bevölkerung. Bis zu ihrem staatlichen Ende 1989/1990 war die DDR bei  $\text{CO}_2$  mit 375 Mio.t pro Jahr extrem hohen Ausstoßes von Kohlendioxid der größte Pro-Kopf-Emittent der Welt<sup>60</sup>. Ursachen für diesen negativen Emissionsrekord war die ostdeutsche überalterte und verschlissene Kraftwerkstechnologie und vor allem fehlende Anlagen zur Schadstoffrückhaltung.

---

58. Kohlendioxid ( $\text{CO}_2$ ) entsteht fast ausschließlich bei den Verbrennungsvorgängen in gewerblichen und industriellen Produktionsanlagen und (Kfz-)Motoren durch Oxidation (chemische Vereinigung eines bestimmten Stoffes mit Sauerstoff [ $\text{O}_2$ ]) des im Brennstoff enthaltenen Kohlenstoffs. Nicht verbrennungsbedingte Emissionen treten insbesondere im Bereich Steine und Erden durch das Brennen von zur Zement- und Baustoffherstellung verwendeten Kalk auf. Die  $\text{CO}_2$ -Abgaben verlaufen grundsätzlich entsprechend dem Energieverbrauch unter Berücksichtigung der Anteile der Brennstoffgruppen. Bezogen auf die Einheit der eingesetzten Energie sind die Emissionen am höchsten für feste Brennstoffe, die überwiegend aus Kohlenstoff bestehen, und am niedrigsten für gasförmige Brennstoffe mit beträchtlichem Gehalt an Wasserstoff. Eine Zwischenstellung nehmen die flüssigen Brennstoffe ein.

59. Vgl. Umweltbundesamt: Daten zur Umwelt, Berlin 1997: 127.

60. Vgl. Riesner 1990: 3; v.Berg 1990: 898.



Von 1990 bis 1994 ging der Ausstoß an Stickstoffoxiden ( $\text{NO}_x$ )<sup>61</sup> um 16% zurück. In den alten Ländern sanken die Emissionen in diesem Zeitraum um etwa 10%, während sie in den neuen Ländern infolge der wirtschaftlichen und industriellen Umstrukturierung sowie durch den Einsatz ausstoßärmerer Brennstoffe sogar um 44% zurückgingen<sup>62</sup>. Bis zum wirtschaftlichen und industriellen Zusammenbruch der DDR nahm sich im Vergleich zu den  $\text{SO}_2$ - und Staubemissionen die Belastung der Luft mit Stickoxiden und Kohlenwasserstoffen „relativ bescheiden aus“ (Sprenger u.a. 1991: 18). Ausgestoßen wurden je etwa 0,7 Mill. t Stickoxide, bzw. Kohlenwasserstoffe, wobei der Kfz-Verkehr mit 42 bzw. 80% die größte Schadstoffquelle darstellte. Infolge des in der Vergangenheit geringeren Straßenverkehrsaufkommens lagen hier die Belastungswerte im Vergleich zu den elf alten Ländern wesentlich niedriger. Durch die Verlagerung von Gütertransporten auf die Schiene gingen die  $\text{NO}_x$ -Abgaben bereits seit Beginn der 1980er Jahre sogar um 15% zurück<sup>63</sup>.

Während z. B. in Baden-Württemberg der Ausstoß an Schwefeldioxid um 1973 sein Maximum erreicht hatte, hat sich der Anteil der Stickoxidemissionen zwischen 1974 und 1982 um 35% erhöht. Erst ab etwa 1982 ist ein Rückgang auch von  $\text{NO}_x$  festzustellen. Da nun das Aufkommen an  $\text{NO}_x$  überwiegend auf die Schadstoffabgase des Kfz-Verkehrs zurückgeht, gilt das erhöhte Verkehrsaufkommen in Deutschland (und in der EU) als die wesentliche Ursache für diese Entwicklung. Zudem führte der Einsatz sparsamer Verbrennungsmotoren und die Einführung bleifreien Benzins teilweise zu höheren  $\text{NO}_x$ -Einträgen in die Luft<sup>64</sup>.

Der Rückgang seit Mitte der 1980er Jahre - überproportional zur Abnahme des Energieverbrauchs - wurde im wesentlichen sowohl durch die Einführung technischer Maßnahmen zur Minderung der  $\text{NO}_x$ -Emissionen im Straßenverkehr als auch durch den Umbau auf ausstoßarme Feuerungssysteme und die Umstellung auf flüssige und gasförmige Brennstoffe mit günstigerem Schadstoffabgabeverhalten beeinflusst.

---

61. Stickstoffoxide entstehen fast ausschließlich bei Verbrennungsvorgängen in Anlagen gewerblicher und industrieller Produktion und (Kfz-)Motoren durch Oxidation des in Brennstoff und Verbrennungsluft enthaltenen Stickstoffes. Sie werden überwiegend als Stickstoffmonoxid ( $\text{NO}$ ) emittiert und anschließend atmosphärisch zu Stickstoffdioxid ( $\text{NO}_2$ ) oxidiert. Ein relativ geringer prozeßbedingter Anteil ist vornehmlich dem Bereich der Chemieindustrie (Salpetersäureherstellung) zuzuordnen. Die Mengenangaben werden als  $\text{NO}_2$  berechnet.

62. Vgl. Umweltbundesamt: 128.

63. Vgl. Sprenger u.a. 1991: 18.

64. Vgl. Miller 1988: 308.

Von 1990 bis 1994 ist ein Rückgang der Schwefeldioxidemissionen (SO<sub>2</sub>)<sup>65</sup> um über 2,3 Mio. t (44%) festzustellen. Während in den westdeutschen Bundesländern in diesem Zeitraum ein leicht rückläufiger Emissionsgrad festzustellen ist, ging der SO<sub>2</sub>-Ausstoß in den ostdeutschen Bundesländern hingegen um über 52% zurück<sup>66</sup>. In den alten Ländern liegen die Ursachen des SO<sub>2</sub>-Rückgangs in der Verminderung der Schwefelgehalte (rückläufiger Einsatz von schwerem Heizöl, Verminderung des Schwefelgehalts in leichtem Heizöl, Ersatz fester Brennstoffe durch flüssige und gasförmige Energieträger) sowie die Entwicklung von Abgasentschwefelungseinrichtungen an Großfeuerungsanlagen).

In Baden-Württemberg beispielsweise entsteht ein Drittel der Schwefeldioxidabgaben in der nördlichen, industriereichen Landeshälfte. Dort gehen die SO<sub>2</sub>-Einträge in die Luft zu 98% auf die Kraftwerke und Industriebetriebe zurück, während sich die Schadstoffemissionen der Industrieproduktion auf die überschaubaren Standorte der Zellstoffindustrie, der Mineralölverarbeitung sowie der chemischen Industrie konzentrieren. Zwischen 1970 und 1982 gingen in Baden-Württemberg die SO<sub>2</sub>-Emissionen um 27% zurück, davon entfielen 80% dieses Rückgangs auf die nördliche Landeshälfte. Daraus kann auf einen massiven Nachholbedarf der privaten Haushalte und Kleinverbraucher geschlossen werden, während sich für die ländlichen Regionen des Südweststaates hingegen keine Anzeichen eines verminderten Schwefeldioxidaukommens ergeben<sup>67</sup>. In Nordrhein-Westfalen gelang es bereits in den 1980er Jahren auf der Grundlage eines mit den rheinisch-westfälischen Energieversorgungsunternehmen (EVU's) vereinbarten Emissionsminderungsplanes, den Anteil der Schadstoffe in der Luft wesentlich zu senken: 1994 wurde der Schwefeldioxidausstoß gegenüber 1983 um 4/5, die Stickoxidbelastung bis 1990 um annähernd 3/4 reduziert<sup>68</sup>. Aufgrund der in regionalwirtschafts- und beschäftigungspolitischer sowie energiepolitischer Hinsicht bestehenden Abhängigkeit Nordrhein-Westfalens von seiner - wenn auch sparsamen und umweltschonenden - Kohlepolitik<sup>69</sup> hat dieses westliche Bundesland im Bereich des Immissionsschutzes und der Luftreinhaltung die schwierigsten Probleme unter allen elf alten Ländern zu lösen<sup>70</sup>.

---

65. Schwefeldioxid entsteht weit überwiegend bei Verbrennungsvorgängen durch Oxidation des im Brennstoff enthaltenen Schwefels. Produktionsprozeßbedingte Schadstoffabgaben dieser Art treten vor allem in den wirtschaftlichen Bereichen der Erdöl- und Erdgasaufbereitung, der Metallherzeugung und der Chemischen Industrie auf.

66. Vgl. Umweltbundesamt: Daten zur Umwelt, Berlin 1997: 128.

67. Vgl. Miller 1988: 308f.

68. Vgl. Matthiesen 1988: 282, Reh 1989: 165.

69. Vgl. Bund für Umwelt und Naturschutz Nordrhein-Westfalen 1988.

In den neuen Ländern machen der mit Betriebsstillegungen und mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung verbundene stark rückläufige Energiebedarf, der Einsatz emissionsärmerer Brennstoffe zur Energieerzeugung im produktiven Sektor und in den Privathaushalten (Abnahme der Förderung und der Nutzung der einheimischen Rohbraunkohle) sowie die Änderung der Konsumgewohnheiten der Bevölkerung nach 1989/1990 die erheblichen Schwefeldioxidreduktionen aus.

Bekanntlich hat die planwirtschaftlich organisierte Energieversorgung von Industrie und Bevölkerung der DDR zu einer völlig einseitig auf Braunkohle basierenden Energieträgerstruktur mit äußerst negativen Auswirkungen für die natürliche Umwelt, insbesondere für das Umweltmedium Luft geführt, die „DDR hat bei der Emission von Schadstoffen Weltniveau erreicht“ (Petschow u.a. 1990: 91). Die Braunkohleförderung betrug 1988/1989 310 Mio.t, das sind annähernd 30 Prozent der Weltförderung, womit die DDR absolut und pro Kopf der ostdeutschen Bevölkerung die mit Abstand höchste Fördermenge aller Länder der Erde aufwies. Über 80% der Elektroenergie wurden bis 1989 aus Braunkohle in häufig überalterten Kraftwerken, die in den seltensten Fällen mit Emissionsminderungstechniken ausgestattet waren, erzeugt<sup>71</sup>.

Dieser hohe Braunkohleeinsatz trug, wie bereits an anderer Stelle erläutert, schwerwiegende Folgen für die natürlichen Lebensgrundlagen Ostdeutschlands in sich: Er führte zur Zerstörung von Landschaften, Dörfern und Städten sowie zur weiträumigen Inanspruchnahme von Boden und Grundwasser durch die Tagebaue. Überdies führten die bei Verbrennungsvorgängen in Industrie und Hausbrand emittierten Schadstoffe zur Schädigung der menschlichen Gesundheit, von Fauna und Flora (erhebliche Waldschäden<sup>72</sup>) sowie von Sach- und Kulturgütern. Die massive Belastung der Luft resultierte im wesentlichen aber nicht nur aus dem Wirtschaftsbe-  
reich Energieerzeugung und -versorgung, sondern auch aus den Bereichen Chemische Industrie (Chlorchemie) und Kfz-Verkehr.

---

70. Hinsichtlich des weiterhin forcierten Abbaus der schwefelhaltigen Braunkohle bleiben neben den mit der Erschließung neuer Fördergebiete verbundenen sozialen Härten der Zwangsumsiedlung unter ökologischem Aspekt insbesondere der Verlust von Waldflächen und anderen wertvollen Lebensräumen sowie die Notwendigkeit der Grundwasserabsenkung äußerst problematisch. Auch der Abbau der Steinkohle im Ruhrrevier als ein wichtiger Bestandteil der energie- und beschäftigungspolitisch motivierten „Kohle-Vorrang-Politik“ der SPD-geführten Landesregierung Nordrhein-Westfalens hinterläßt tiefgreifende und langfristig wirkende ökologische Folgeschäden: Neben dem Eingriff in den Grundwasserhaushalt kommt es insbesondere zu Bergsenkungen, die zu Polderbildung, Gebäudeschäden so-wie der Veränderung von Oberflächengewässer führen.

71. Vgl. v.Berg 1990: 898, Zimmermann 1992: 5.

72. Der Anteil der geschädigten Wälder am Gesamtwaldbestand auf dem Territorium der DDR hatte sich von 12% im Jahre 1983 auf 44% im Jahre 1988/1989 erhöht.

Hauptbelastungsfaktor von Luft und Atmosphäre waren die Schwefeldioxidemissionen. Beim SO<sub>2</sub>-Ausstoß rangierte die DDR mit 5,2 Mio. t 1988, das entspricht 48t je km<sup>2</sup> und 310 kg je Einwohner<sup>73</sup>, weit an erster Stelle in Europa. Gleichzeitig war der zweite deutsche Staat der größte Schwefel-“Exporteur“ (Sprenger u.a. 1991: 12)<sup>74</sup>. Verantwortlich für die erheblichen SO<sub>2</sub>-Abgaben war insbesondere die einseitige Ausrichtung der ostdeutschen Energiewirtschaft auf die heimische, z.T. extrem schwefelhaltige Braunkohle, durch die 73,4% des Primärenergiebedarfs gedeckt wurde. 81,5% der Elektroenergie wurde in Braunkohlekraftwerken mit völlig unzureichenden Filterungsanlagen der Luftreinhaltung erzeugt. Dementsprechend entfiel der Hauptanteil der SO<sub>2</sub>-Emissionen mit 79% auf die Energieerzeugungsanlagen. Durch die Verfeuerung von jährlich 30 bis 35 Mill. t Braunkohlebriketts und Koks in rund 4,5 Mill. Haushalten (Hausbrand) und Kleinverbrauchern wurden weitere 9% ausgestoßen. Auf Wärmeerzeugungs- und Produktionsanlagen der Industrie vor allem der Chemie- und Hüttenindustrie entfielen 12%<sup>75</sup>.

Von 1990 bis 1994 gingen die Kohlenmonoxidemissionen (CO)<sup>76</sup> um etwa 4,0 Mio. t, d.h. um etwa 37% zurück. In den elf Ländern der alten Bundesrepublik gingen diese Schadstoffabgaben in dieser Zeitperiode um rund 26% vor allem durch technische Minderungsmaßnahmen im Straßenverkehrsbereich infolge immissionsschutzgesetzlicher Regelungen (Einführung des bleifreien Benzins u.a.) zurück. Die Umstellung des überalterten Fahrzeugbestandes auf moderne Motorkonzepte (Entwicklung der kraftfahrzeugsteuerlich und -versicherungsmäßig begünstigten Katalysatortechnologie), die Verbesserung der technischen Verbrennungsbedingungen im stationären Bereich (Industrieanlagen, Hausbrand) sowie die Umstellung auf gasförmige und flüssige Brennstoffe im Bereich der kleinen Feuerungsanlagen (Heizungsanlagen im privaten Bereich) mit wesentlich günstigerem Emissionsverhalten führten insbesondere in den fünf neuen Ländern zu einem Rückgang der Kohlenmonoxidbelastung um etwa 63%<sup>77</sup>.

---

73. Vgl. v.Berg 1990: 898, Sprenger (u.a.) 1991: 12.

74. 1988 wurden mehr als 820 kt Schwefel in andere europäische Länder transportiert, wogegen nur 177 kt/a der Schwefeldeposition aus ausländischen Emissionen stammte.

75. Vgl. Sprenger (u.a.) 1991.

76. Kohlenmonoxid (CO) entsteht überwiegend durch unvollständige Verbrennung in Motoren (insbesondere Kfz-Verkehr) und kleinere Feuerungsanlagen (stationärer Bereich). Produktionsprozeßbedingte Emissionen von CO treten vor allem in den industriellen Bereichen Eisen und Stahl, Steine und Erden sowie Aluminium auf.

77. Vgl. Umweltbundesamt: 129.

Die Minderung von Staubemissionen<sup>78</sup> um 1,5 Mio. t von 1990 bis 1994<sup>79</sup> wurde in großem Maße durch die Entwicklung der Schadstoffemissionen in den fünf ostdeutschen Bundesländern hervorgerufen. Hier wurden eine Vielzahl veralteter Feuerungs- und Industrieanlagen stillgelegt sowie die vorhandenen Entstaubungsanlagen in den Kraft- und Fernheizwerken kurzfristig in ihrer emissionsmindernden Wirksamkeit verbessert.

Denn bis zur staatlichen Vereinigung von Ost- und Westdeutschland 1990 war das Ausmaß der Staubemissionen ähnlich katastrophal wie das anderer Schadstoffabgaben: Obwohl ehemals einer der inhaltlich-programmatischen Schwerpunkte der Luftreinhaltepolitik des SED-Regimes, wurden 1989 immer noch 2,1 Mill. t Staub<sup>80</sup> ausgestoßen. Die Emissionsdichte lag mit 126 kg/Einw., bzw. 19 t/km<sup>2</sup> im Durchschnitt 14, bzw. 9 mal höher als in den alten Bundesländern. 26,6 % der Einwohner lebten 1989 in mit Stäuben überlasteten bis sehr stark überlasteten Gebieten. Wie bei der Schwefeldioxidbelastung entfiel auch bei den Staubemissionen der Hauptanteil auf die Energieerzeugung einschließlich der Kleinf Feuerungsanlagen betrug ihr Anteil zwei Drittel der Gesamtabgaben, 35% entfielen auf gewerbliche und industrielle Produktionsanlagen, insbesondere der Brikett- und Zementindustrie<sup>81</sup>. Es existierten nur sehr wenige Entstaubungsanlagen. Dort, wo sie vorhanden waren, waren sie durchweg veraltet und entsprachen nicht dem Stand der Filterungstechnik.

Weiteren Einfluß auf die Reduzierung der Staubabgaben in die Luft hatte die Umstellung von festen auf ausstoßärmere flüssige und gasförmige Brennstoffe vor allem in den kleineren Feuerungsanlagen, insbesondere der privaten Haushalte. Hauptverursacher der Staubemissionen sind heute die Umschlagprozesse des Schüttguttransportes in der Bauwirtschaft. Ihr relativer Emissionsanteil stieg auf über 35%<sup>82</sup>.

---

78. Staub bezeichnet die Gesamtheit der emittierten Feststoffe ungeachtet ihrer chemischen Zusammensetzung. Staub liegt in der heutigen gewerblichen und industriellen Produktions- sowie in der Bauwirtschaft insbesondere als Feinstaub vor. Als Staubinhaltsstoffe treten auch Schwermetallemissionen, auf die aber in der vorliegenden Studie nicht näher eingegangen wird. Ausstoßrelevant sind sämtliche Verbrennungsvorgänge sowie bestimmte Prozesse, denen vorrangig der Umschlag von Schüttgütern sowie die Produktionsprozesse in den Bereichen Eisen und Stahl sowie Steine und Erden zuzurechnen sind.

79. Vgl. Umweltbundesamt/Statistisches Bundesamt 1998: 22.

80. Vgl. John 1991: 517f.

81. Vgl. Sprenger u.a. 1991: 16.

82. Vgl. Umweltbundesamt/Statistisches Bundesamt 1998: 22.

Von 1990 bis 1994 ist ein Rückgang der Methan-Emissionen ( $\text{CH}_4$ )<sup>83</sup> um 833 kt<sup>84</sup> (15%) zu verzeichnen. Die Methan-Abgaben der Landwirtschaft sind aufgrund der Verkleinerung der Tierbestände rückläufig. Der  $\text{CH}_4$ -Ausstoß im Bereich der Abfallwirtschaft stiegen geringfügig aufgrund der seit 1990 zunehmenden Deponieemissionen<sup>85</sup> in den fünf neuen Ländern. Im Bereich der Gewinnung und Verteilung von Brennstoffen sind die Emissionen vor allem durch den Rückgang der Kohleförderung und verstärkte Nutzung der Grubengase deutlich zurückgegangen. Im Bereich der stationären Verbrennungsprozesse wurden diese Schadstoffabgaben infolge einer Umstellung auf die Brennstoffe Gas und Öl vermindert.

### 6.1.3 Naturschutz und Landschaftspflege in den Ländern

Der erste Bereich, in welchem gesetzliche Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Umwelt und ihrer Medien Luft, Wasser und Boden ordnungsrechtlich ergriffen wurden, war der Naturschutz. Der Naturschutz ist aber nur ein Teil des Umweltschutzes: Beim Politikfeld „Naturschutz und Landschaftspflege“ geht es um den Erhalt eines bestimmten Landschaftsbildes sowie der Tier- (Fauna) und der Pflanzenwelt (Flora)<sup>86</sup> in einem räumlich abgegrenzten Gebiet, in dem dann verschiedene Formen land- und forstwirtschaftlicher, gewerblicher und industrieller, aber auch touristischer Nutzung gesetzlich verboten sind. In diesem Politikbereich besteht eine kontinuierliche rechtliche Tradition, die bis in das späte 19. Jahrhundert zurückreicht. Unbestrittene Folge von Bevölkerungswachstum, Urbanisierung und Industrialisierung war eine rasche Veränderung und Vernutzung von Natur. In der Umgebung landwirtschaftlicher, gewerblicher und insbesondere industrieller Produktionsanlagen entstand zunehmend eine Verkehrsinfrastruktur, also vor allem Eisenbahnen und Kfz-Straßen, damit abgelegene Gebiete kommerziell zugänglich wurden. So erstreckte sich die Industrielandschaft

---

83. Methan ( $\text{CH}_4$ ) entsteht zum weit überwiegenden Teil durch die Tierhaltung in der Agrarwirtschaft sowie durch die Gewinnung, Förderung und Verteilung von Brennstoffen (Steinkohlebergbau, Gasverteilung). Eine dritte Hauptquelle ist die Methanbildung in Abfalldponien. Weitere Methanemissionen werden durch den Straßenverkehr sowie stationäre Verbrennungsprozesse verursacht. Darüber hinaus entsteht Methan durch die Abwasser- und Klärschlammbehandlung sowie die Klärschlammverwertung in der Landwirtschaft. In der gewerblichen und industriellen Produktion verursacht die Erdölverarbeitung, die Herstellung von Eisen-, Stahl- und Temperguß sowie die Verkokung von Braun- und Steinkohle geringfügige Methanemissionen.

84. 1 kt bedeutet 1 Kilo-Tonne, d.h.  $10^3$  Tonnen; vgl. Umweltbundesamt 1997: 147.

85. Die anfallenden Klärschlammengen konnten wegen der hohen Schwermetallgehalte nicht mehr in der Landwirtschaft verwendet werden.

86. Aus Gründen der Komplexitätsreduktion wird auf eine nähere Betrachtung des Artenschutzes in diesem vorliegenden Dissertationsvorhaben verzichtet.

alsbald über weite Teile eines jeden Landes mit modernen Volkswirtschaften. Versorgungs- und Entsorgungsanlagen (Elektrizitätswerke, Heiz- und Wasserkraftwerke, Kernkraftwerke sowie Kanalisation, Abwasser- und Kläranlagen u.a.), aber auch Dienstleistungsinfrastrukturen (Einkaufszentren, Vergnügungsparks usw.) folgten parallel zur zunehmenden Verstädterung in wachsendem Ausmaß.

In den 1990er Jahren des 20. Jahrhunderts gibt es kaum noch naturbelassene Gebiete in Deutschland und Europa. Die doppelte Wirkung des Bevölkerungswachstums und der extrem gewachsenen Inanspruchnahme der natürlichen Ressourcen (Luft, Wasser, Boden, Rohstoffe als Energieträger sowie Flächen) durch die Bevölkerung und die Wirtschaftsprozesse der industrialisierten Lebens- und Arbeitswelt führten und führen weiterhin zu einer ständig wachsenden Belastung, Verschmutzung und Zerstörung von Natur. Der menschliche Einfluß in Gestalt von Be- und Zersiedlung, landwirtschaftlicher und industrieller Güterproduktion und -konsumtion sowie touristischer Bedürfnisse ist bis heute überall gegenwärtig. Es gibt jedoch unterschiedliche Grade der Kultivierung, und zweifellos ist der Nordwesten Europas der kulturell am intensivsten vom Menschen genutzte Erdteil. Dementsprechend ist die Politik des Naturschutzes gezwungen, sich mit der Verwandlung des europäischen Kontinents aus einer „Naturlandschaft“ in eine „Kulturlandschaft“ abzufinden. In Europa und damit auch in Deutschland ist somit Naturschutz eine Form der Planung, der Steuerung sowie der Verwaltung des Verbrauchs und der Schonung der in begrenztem Ausmaß vorhandenen natürlichen Ressourcen.

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Naturschutz ordnungsrechtlich durch ein Bundesgesetz geregelt<sup>87</sup>, aber es sind vor allem die 16 Länder, die für die praktische Naturschutzpolitik im Rahmen des Bundesrechts und ihres Vollzugsmonopols zuständig und verantwortlich sind. Da eine räumliche Trennung von „Natur“, von „natürlicher Umwelt“ und der Lebensumwelt, der „sozialen Umwelt“ des Menschen in Deutschland kaum mehr möglich ist, muß das Ziel der Naturschutzpolitik von Bund und Ländern der Schutz und Pflege von Natur und Landschaft sowohl in bebauter (urbaner) als auch in unbebauter (ruraler) Umgebung sein.

In Bayern begann die Politisierung des Naturschutzes bereits Ende der 1960er Jahre und war institutionell-administrativ mit der Gründung des bundesweit ersten Landesnaturschutz- und -umweltministeriums<sup>88</sup> sowie regulativ mit dem Erlaß des bundesweit ersten Landesnatur-

---

87. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) in der Fassung vom 21.09.1998 (Erstfassung 20.12.1976).

88. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, gegründet Dezember 1970.

schutzgesetzes<sup>89</sup> noch vor Mitte der 1970er Jahre abgeschlossen<sup>90</sup>. Nordrhein-Westfalen war das zweite<sup>91</sup>, Baden-Württemberg das dritte Bundesland<sup>92</sup>, das ein landeseigenes Naturschutzgesetz erließ. In vielen Punkten lehnte sich das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 an diese Landesregelungen an<sup>93</sup>.

Obwohl in der DDR auch bereits Anfang der 1970er Jahre die gesetzlichen<sup>94</sup> und administrativen Grundlagen<sup>95</sup> der Politik des Naturschutzes und der Landschaftspflege geschaffen wurden, ist der Prozeß des Landschafts- und Flächenverbrauchs sowie des Aussterbens der Tier- und Pflanzenarten ungebrochen<sup>96</sup>. Hauptverursacher dieser naturzerstörerischen Wirkung war die ostdeutsche hochindustrialisierte Landwirtschaft mit ihren großflächigen Produktionsanschlüssen. Die Entwicklung der industrialisierten Landwirtschaft der DDR führte zu erheblichen Vegetationsveränderungen, neben den ausgestorbenen und besonders gefährdeten Pflanzen vor allem die Moore, Gewässer sowie die Grasfluren<sup>97</sup>. Die wesentlichen Ursachen dieser äußerst ungünstigen Vegetationsveränderungen waren, neben der bereits erwähnten Agrarindustrie, die Beseitigung von Übergangs- und Sonderstandorten, vor allem die Standortveränderungen durch Hypertrophierung<sup>98</sup> und Entwässerung, durch Nutzungsänderungen von Land- und Forstwirtschaft sowie durch menschliche Eingriffe infolge von zunehmender Urbanisierung und wachsender Industrialisierung sowie von Überbauung und Abgrabung<sup>99</sup>.

---

89. Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz - BayNatSchG) des Landes Bayern vom 17.07.1973.

90. Vgl. Mauritz 1995: 201ff.

91. Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz - LG) des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18.02.1975.

92. Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz - NatSchG) des Landes Baden-Württemberg vom 21.10.1975.

93. Vgl. Reh 1989: 167f.

94. Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der Deutschen Demokratischen Republik (Landeskulturgesetz - LKG) der DDR von Mai 1970.

95. Ministerium für Umwelt und Wasserwirtschaft (MUW) der Deutschen Demokratischen Republik, gegründet 1971.

96. Vgl. Hübler 1989: 66.

97. Vgl. Sukopp 1987: 63.

98. Die übermäßige Vergrößerung von Geweben und Organen infolge Vergrößerung der Zellen, meist bei erhöhter Beanspruchung.

99. Vgl. Sukopp 1987: 65, Petschow u.a. 1990: 105f.



Um das drohenden Gefahrenpotential für Natur und Landschaft, das gerade mit der Öffnung der deutsch-deutschen Grenze 1989 und der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 entstand (zunehmender Kfz-Verkehr der ostdeutschen Bürger, intensiveres Freizeitgestaltung der Ost- und Westdeutschen u.a.) zu verhindern, bzw. zumindest zu kanalisieren, entschieden die letzten Regierungen der DDR noch, Natur- und Landschaftsschutzkonzepte zu erstellen sowie die bereits bestehenden Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete erheblich zu erweitern und sie unter einem rechtlich stärken Schutz zu stellen. 1988 existierten rund 400 ostdeutsche Landschaftsschutzgebiete, die etwa 18% der Fläche der DDR ausmachten, sowie knapp 800 Naturschutzgebiete, die rund 1% der Fläche Ostdeutschlands umfaßten<sup>100</sup>. Noch während der „Wende“ 1989/1990 wurden weitere große Flächen als Nationalparke oder Naturschutzgebiete unter rechtlichen Schutz gestellt, die dann durch den Einigungsvertrag übernommen wurden<sup>101</sup>. Die Ausweisung von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete zu Zeiten des zweiten deutschen Staates sowie am Ende der DDR war „eine eher symbolische Politik, da die Interessen des Landschafts- und Naturschutzes gegen andere (ökonomische) Interessen nicht durchsetzbar waren“ (Zimmermann 1992:6).

Die Naturschutzpolitik hat in der Mitte der 1970er Jahren mit der Schaffung von gesetzlich geschützten Gebieten, sog. Schutzgebiete, begonnen. Diese flächenbezogene Unterschutzstellung von wesentlichen Teilen der Landschaft wurde zu einem der wichtigsten Instrumentarien der Staatstätigkeit des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Bis heute werden in der Bundesrepublik Schutzgebiete unterhalten und sogar neu ausgewiesen.

Die Gebietskategorien sind dabei einerseits aus dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und den Naturschutzgesetzen der 16 Länder abgeleitet oder basieren andererseits auf Verträgen und Konventionen auch im europäischen<sup>102</sup> und internationalen Kontext<sup>103</sup>. Deshalb

---

100. Vgl. Ostwald (Hg.) 1990: 176.

101. Vgl. Reidenbach 1998: 15.

102. Richtlinie 92/43 EWG des Rates vom 21.Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, FFH-Richtlinie) sowie Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9.Dezember 1997 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (EG-Artenschutzverordnung).

103. Übereinkommen vom 3.März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (Washingtoner Artenschutzübereinkommen).

überschneiden sich die Gebiete in erheblichem Maße oder sind sogar deckungsgleich<sup>104</sup>; eine Addition der Flächen für die einzelnen Schutzgebiete ist daher nicht zulässig<sup>105</sup>. Die größte flächenrelevante Überschneidung liegt bei Naturparks und Landschaftsschutzgebieten vor. Es wird dabei nach der Intensität der gestatteten land-, bzw. forstwirtschaftlich, gewerblich-industriellen oder touristischen Nutzung differenziert<sup>106</sup>. Naturschutzgebiete sind am strengsten geschützt; sie dürfen nur insoweit betreten werden als es der Schutzzweck erlaubt. Nationalparks sind zwar auch geschützt, sollen aber in Übereinstimmung mit dem Schutzzweck öffentlich zugänglich gemacht werden, d.h. es wird hier angenommen, daß das geschützte Gebiet vor allem für den Tourismus genutzt werden wird. In Landschaftsschutzgebieten ist insbesondere die Land- und Forstwirtschaft ordnungsrechtlich erlaubt, die in Naturschutzgebieten und Nationalparks gesetzlich verboten ist. Naturparks wiederum sind wie Landschaftsschutzgebiete anzusehen, nur daß sie in besonderem Maße der Erholung dienen und entsprechend geplant, gegliedert und erschlossen werden. Schließlich gibt es Naturdenkmale und geschützte Landschaftsbestandteile, besondere Einzelschöpfungen der Natur, die zusammen mit ihrer unmittelbaren Umgebung gesetzlich geschützt werden sollen.

„Naturschutzgebiete (NSG) sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen erforderlich ist

1. zur Erhaltung von Lebensgemeinschaften oder Biotopen bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten,
2. aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder
3. wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit erforderlich ist.“<sup>107</sup>

Die Naturschutzgebietsfläche beträgt in Deutschland ca. 684 503 ha<sup>108</sup>. Dies entspricht 1,9 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik. Gerade in den fünf neuen Ländern ist dieser Anteil besonders hoch. In den Freistaaten Sachsen und Thüringen beispielsweise liegt der prozentuale Flächenanteil einstweilig sichergestellter Naturschutzgebiete an der Landesfläche höher als der schon festgesetzter Naturschutzgebiete<sup>109</sup>. Zwei Drittel aller bundesdeutschen Naturschutzge-

104. So sind z.B. im Biosphärenreservat Rhön (184 939 ha insgesamt) allein im hessischen Teil über 1200 ha als Naturschutzgebiet (NSG) ausgewiesen. Der Naturpark Siebengebirge ist gleichzeitig Naturschutzgebiet und Europadiplomgebiet.

105. Vgl. Umweltbundesamt: 384.

106. Vgl. Meroth/v.Moltke 1987: 32.

107. Vgl. § 13 Abs. 1 BNatSchG in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.09.1998 (BGBl.I S. 2994).

108. Stand 31.12.1994.

109. Vgl. Umweltbundesamt: 384.

biote sind kleiner als 50 ha, nur ca. 11 % umfassen eine Fläche von 200 ha oder mehr. Die durchschnittliche Größe eines Naturschutzgebiets liegt bei 129 ha<sup>110</sup>. Bezüglich der Größe der Naturschutzgebiete bestehen dabei zwischen den einzelnen Bundesländern deutliche quantitative Unterschiede: In kleinflächigen Ländern, wie z.B. dem Saarland, ist auch die Ausweisung von Naturschutzgebieten differenzierter und kleinräumiger, während in Flächenstaaten wie Bayern offensichtlich großzügigere Kriterien der Schutzgebietsausweisung angewandt werden, die nicht unbedingt mit der naturräumlichen Ausstattung zu tun haben. Auch in der durchschnittlichen Größe zwischen alten (ca. 116 ha) und neuen Ländern (ca. 188 ha) zeigen sich zahlenmäßige Differenzen in der administrativ-behördlichen Ausweisungspraxis<sup>111</sup>. Hinzu kommen insbesondere qualitative Mängel und Problemlagen, die durch andere menschliche Nutzungen oder kulturelle Eingriffe (vor allem Freizeitnutzung, Land- und Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft und Verkehr) bedingt sind.

Die Nationalparks (NP)<sup>112</sup> stellen relativ großräumige Naturreservate dar, in denen natürliche oder naturnahe Lebensgemeinschaften, soweit möglich, ihrer natürlichen Entwicklung überlassen bleiben. Vorrangiges Schutzziel ist die Erhaltung eines naturnahen Zustands sowie der Ablauf natürlicher Sukzessionen<sup>113</sup> ohne lenkende Eingriffe, also die von menschlichen Einflüssen ungestörte Evolution. Das schließt wirtschaftliche Nutzungen der natürlichen Ressourcen wie Bodenschätze, Wasserkraft, Forstwirtschaft, Landwirtschaft, Jagd und Fischerei aus. Kulturell lenkende Eingriffe sind im Einzelfall dort rechtlich zulässig oder sogar ökologisch erforderlich, wo das natürliche Gleichgewicht nachhaltig gestört ist. Sie sollen auf Randbereiche oder Pufferzonen beschränkt werden<sup>114</sup>. Nationalparks können für naturnahe Erholungsformen, für Bildung, für das Erleben in ursprünglicher Natur erschlossen werden, soweit es der gesetzlich verankerte Schutzzweck erlaubt. Sie dienen auch der wissenschaftlichen Forschung. Kulturhistorische Stätten oder Landnutzungsformen können in besonderen Fällen auf begrenzt-

---

110. Vgl. Umweltbundesamt/Statistisches Bundesamt: 1998: 40.

111. Vgl. Umweltbundesamt: 385.

112. Vgl. § 14 BNatSchG in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.09.1998 (BGBl.I S. 2994).

113. „Sukzession“ bedeutet in diesem Zusammenhang das durch äußere Einflüsse verursachte Übergehen einer Pflanzengesellschaft in eine andere an einem Standort.

114. Nationalparke gliedern sich, laut BNatSchG, in drei Zonen: Den größten Schutz genießt die sog. Kernzone. Hier herrscht absolutes ordnungsrechtliches Wegegebot. Sie ist von der sog. Entwicklungszone umgeben, in der kulturell lenkende Eingriffe des Menschen rechtlich gestattet sind. In den sog. Pflegezonen, die meist nur kleinere Flächen einnehmen, sind zur Aufrechterhaltung bestimmter Biotopstrukturen naturschutzpolitische Pflegemaßnahmen erforderlich.

ter Fläche Bestandteil eines Nationalparks sein. Bei der Errichtung eines Nationalparks ist festzulegen, zu welchem frühestmöglichen Zeitpunkt bestehende Nutzungen eingestellt werden. Die deutschen Nationalparks sind weitgehend Ziel-Nationalparks, d.h. sie erfüllen nur in Teilen die Kriterien ungestörter Naturentwicklung.

Die Ausweisung von Nationalparks erfolgt durch die 16 Länder im Benehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau<sup>115</sup>.

Heute existieren in Deutschland 12 Nationalparks, davon jeweils sechs in den westdeutschen, bzw. ostdeutschen Bundesländern<sup>116</sup>, darunter fünf, die 1990 noch durch Beschluß des Ministerrates der DDR unter Schutz gestellt wurden. Sie nehmen knapp 2 % der Fläche des Bundesgebietes ein<sup>117</sup>.

Seit 1976 werden im Rahmen eines internationalen Naturschutzprogramms<sup>118</sup> sog. Biosphärenreservate in Deutschland anerkannt, die als großflächige Schutzgebiete Natur- und wertvolle Kulturlandschaften umfassen und somit dem Erhalt des Ökosystems dienen. Die bestehenden 13 Biosphärenreservate in der Bundesrepublik Deutschland nehmen einen Flächenanteil von über 3% des Bundesgebietes ein, wovon knapp 40% Watt- und Wasserflächen sind. Sechs Biosphärenreservate liegen in den fünf neuen Ländern, sechs in den westdeutschen Bundesländern<sup>119</sup>, ein Reservat befindet sich anteilig auf dem Gebiet dreier Gliedstaaten<sup>120</sup>.

Außer dem Erhalt der Ökosysteme (Naturschutz) dienen Biosphärenreservate

- der Entwicklung nachhaltiger, ökologisch und sozio-ökonomisch abgestimmter Landnutzungskonzepte,

115. Seit Oktober 1998 in Personalunion mit dem Bundesministerium für Verkehrswesen.

116. Die 12 Nationalparke in Deutschland lauten (Stand 01.07.1995): - Niedersächsisches Wattenmeer (NI), - Hamburgisches Wattenmeer (HH), - Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer (SH), - Vorpommersche Boddenlandschaft (MV), - Jasmund (MV), - Müritz-Nationalpark (MV), - Hochharz (SA), - Sächsische Schweiz (SN), - Bayerischer Wald (BY), - Berchtesgaden (BY), - Harz (NI) sowie Unteres Odertal (BB).

117. Vgl. Umweltbundesamt 1997: 387.

118. UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ (MAB) von 1976.

119. Die 13 Biosphärenreservate in Deutschland lauten (Stand 01.06.1996): - Mittlere Elbe (SA), - Vessertal-Thüringer Wald (TH), - Bayerischer Wald (BY), - Alpen- u. Nationalpark Berchtesgaden (BY), - Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer (SH), - Schorfheide-Chorin (BB), - Spreewald (BB), - Südost-Rügen (MV), - Hamburgisches Wattenmeer (HH), - Niedersächsisches Wattenmeer (NI), - Pfälzerwald (RP) sowie - Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaften (SA).

120. Biosphärenreservat Rhön mit Landesanteilen in Bayern (72 802 ha), Hessen (63 564 ha) und Thüringen (ca. 48 573 ha).

- als bevorzugte Untersuchungsräume der ökosystemaren Forschung,
- als Bezugsflächen im Netz der nationalen und globalen ökologischen Umweltbeobachtung (ÖÜB) mit dem Ziel (u.a.) der Erfassung der Wirkung von Stoffeinträgen und von Umwelt- und Klimaveränderung,
- als Schulungs- und Ausbildungszentren zu Frgen des Umwelt- und Naturschutzes<sup>121</sup>.

Biosphärenreservate umfassen drei Schutzkategorien, abgestuft nach der Intensität menschlich-kultureller Eingriffe: Kernzone, Pflegezone und Entwicklungszone. In einigen Biosphärenreservaten werden zusätzlich sog. Regenerationszonen anerkannt<sup>122</sup>.

Landschaftsschutzgebiete (LSG) sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen „ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes oder wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung erforderlich ist“.<sup>123</sup>

Gegenüber den Naturschutzgebieten (NSG) handelt es sich hierbei in der Regel um großflächige Gebiete mit weniger rechtsverbindlichen Einschränkungen für andere Nutzungen.

Ordnungsrechtliche Veränderungsverbote beziehen sich nur darauf, den ökologischen „Charakter“ des Gebietes zu erhalten. Land- und Forstwirtschaft können gesetzlich eingeschränkt werden, sofern sie den ökologischen Charakter des Schutzgebietes verändern oder dem gesetzlich verankerten Schutzzweck zuwiderlaufen.

In der Bundesrepublik Deutschland existieren ca. 5900 Landschaftsschutzgebiete mit einer Gesamtfläche von ca. 8,8 Mio. ha, das sind ca. 24,6 % des Bundesgebietes<sup>124</sup>. Die größte Anzahl an Landschaftsschutzgebieten und die flächenmäßig größten Landschaftsschutzgebiete befinden sich in den elf alten Bundesländern:

---

121. Vgl. Umweltbundesamt: Daten zur Umwelt, Berlin 1997: 389.

122. Vgl. Umweltbundesamt: Daten zur Umwelt, Berlin 1997: 389.

123. Vgl. § 15 Abs. 1 BNatSchG in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.09.1998 (BGBl.I S. 2994).

124. Vgl. Umweltbundesamt 1997: 391.

„Naturparke sind einheitlich zu entwickelnde und zu pflegende Gebiete, die großräumig sind, überwiegend Landschaftsschutzgebiete oder Naturschutzgebiete sind, sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und nach den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landschaftsplanung für die Erholung oder den Fremdenverkehr vorgesehen sind.“<sup>125</sup>

Obgleich sich die meisten und flächenmäßig größten Naturparks in westdeutschen Bundesländern befinden, ist in den Landesnaturschutzgesetzen der fünf neuen Länder dem Naturschutz in den Naturparks ein hoher Stellenwert eingeräumt worden. In der DDR hatten sie noch die Bezeichnung „Naturschutzpark“.

Die 68 bestehenden Naturparke umfassen eine Gesamtfläche von über 56 000 km<sup>2</sup><sup>126</sup>. In den neuen Ländern sind darüber hinaus mehrere Naturparke einstweilig sichergestellt oder befinden sich im Gründungs- oder Planungsstadium<sup>127</sup>.

Die bundesdeutsche Naturschutzpolitik ist durch zahlreiche Paradoxien gekennzeichnet: Einerseits ist das ordnungsrechtliche, administrative und institutionelle System des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Bund und Ländern des bundesdeutschen Föderalstaates außerordentlich weitreichend und hoch entwickelt. Andererseits nimmt die kulturelle Bedrohung von Natur und Landschaft sowohl durch die (Ver-)Nutzung des Raumes (Flächenverbrauch) als auch durch das Verschmutzungspotential der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden ständig infolge nach wie vor hoher Schadstoffemissionen bei der Produktion und hohen Abfallaufkommens beim Konsum in der industriellen Massengesellschaft zu. Die Nutzungskonflikte selbst in streng geschützten Gebieten sind kaum mehr zu bewältigen, da Naturschutzgebiete die Grundlage von Fremdenverkehr und damit von kommerziellem Nutzen geworden sind, d.h. je mehr geschützte Gebiete, je mehr Anziehungskraft hat eine Region für den Fremdenverkehr.

In den Jahren nach der staatlichen Vereinigung Deutschlands 1989/1990 wurden, vor allem im Bereich der Belastung von Boden, Wasser und Luft durch Schadstoffemissionen sicht- und spürbare umweltschutzpolitische Erfolge erzielt. Während allgemein unmittelbare Gesundheitsrisiken und -gefahren abgewendet werden konnten, sind die Staubemissionen um 77%

---

125. Vgl. § 16 Abs. 1 BNatSchG in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.09.1998 (BGBl. I S. 2994).

126. Stand Januar 1995.

127. Vgl. Umweltbundesamt 1997: 392.

und die Schwefeldioxidbelastungen um 52% zurückgegangen<sup>128</sup>. Auch die Abgabe von Schwermetallen ging erheblich zurück. Seit etwa 1992 können bereits großräumig die geltenden Grenz- und Richtwerte für die Luft in den östlichen Bundesländern eingehalten werden. Auch vom Trinkwasser gehen nach umfangreichen Sanierungsmaßnahmen keine akuten Gefahren mehr aus. Zwischen 1991 und 1997 wurden insgesamt 153 große Kläranlagen in Betrieb genommen<sup>129</sup>. Die deutliche Reduzierung der Schadstoffimmissionen im Umweltmedium Wasser führte dazu, daß die Kategorie „ökologisch zerstört“ (Gewässergüteklasse IV) in der Gewässergütekarte wieder entfallen konnte. Insgesamt haben sich die Gewässer in den fünf neuen Ländern um ein bis zwei Güteklassen verbessert. Auch die wilden Mülldeponien konnten erheblich reduziert und in ihren Umweltschutzstandards verbessert werden<sup>130</sup>. Der dramatische Rückgang der gewerblichen und industriellen Produktion infolge des Zusammenbruchs der ostdeutschen Wirtschaft und die infolge zu geringer Produktivität, zu hoher Produktionskosten sowie des Wegfalls der Absatzmärkte, d.h. primär ökonomisch induzierte Stilllegung vieler Produktionsbetriebe, die auch und vor allem zu den schlimmsten Emissionsquellen und Verschmutzungsverursachern gehörten, stellten seit 1990 einen ersten Schritt zum Abbau akuter Gesundheitsgefahren durch die extreme Belastung der Luft dar. Allein im Jahr 1990 hat die Luftbelastung in den fünf neuen Ländern durch Produktionsstillegungen, -reduzierungen und -umstellungen gewerblicher und industrieller Betriebe um 10 bis 15%<sup>131</sup> abgenommen<sup>132</sup>.

Diese günstige umweltschutzpolitische Entwicklung in Ostdeutschlands nach der „Wende“ ist einerseits auf sog. „ökologische Gratisseffekte“ zurückzuführen. Denn beim Zusammenbruch der Wirtschaft in der DDR erwiesen sich die ökonomisch unrentabelsten Produktionsbetriebe zugleich als die größten Umweltverschmutzer. Zum anderen haben gezielte Stilllegungen der industriellen Produktion sowie der Aufbau einer ökologisch nachhaltigen Ver- und Entsor-

---

128. Vgl. Hillenbrand 1999<sup>2</sup>: 759.

129. Vgl. Hillenbrand 1999<sup>2</sup>: 760.

130. Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1998.

131. Vgl. Sprenger u.a. 1991: 20.

132. Nach Angaben des Bundesarbeitgeberverbandes Chemie wurden kurz nach der „Wende“ 1990/1991 allein etwa 100 Produktionsanlagen der alten Kohlechemie stillgelegt. Der Stromverbrauch in den neuen Bundesländern lag 1990 um 20% unter dem Vorjahreswert. Allein die Hälfte der Entlastung wurde durch Stilllegungen der besonders energie- und emissionsintensiven Produktionsanlagen zur Carbidherstellung (Buna AG) und Kohleverschwelung (Espenhain und Böhlen) erzielt. Emissionsmindernd wirkte sich auch die Umstellung von Kraftwerks- und Hausbrandfeuerung von der stark schwefelhaltigen westelbischen Braunkohle auf die Lausitzer Braunkohle aus.

---

gungsinfrastruktur, bei der die Modernisierung der Energiewirtschaft und die Sicherung des Trinkwassers umweltpolitischen Vorrang erhielten, zu einer schnellen und spürbaren Verbesserung der natürlichen Lebensbedingungen insbesondere in den ökologischen Krisengebieten (s.o.) der fünf neuen Länder geführt.

Die Ursachen für die positive, qualitätsverbessernde Entwicklung der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes in Ostdeutschland bestehen aber nicht nur in der Deindustrialisierung, den Betriebstillegungen und Produktionsschließungen von veralterten umweltbelastenden Anlagen, was letztlich auch einen beträchtlichen Verlust von Arbeitsplätzen im sekundären Sektor zur Folge hatte. Ressourcenschonende und energiesparende industrielle Produktionsverfahren, ein verändertes Umweltschutzbewußtsein sowie der Einsatz von sog. „End-of-the-Pipe“-Technologien, d.h. nachgeschalteter entsorgender Emissionsminderungs- und Umweltschutztechnologien in gewerblichen und industriellen Anlagen, führten auch dazu, daß „es keine quasi naturgesetzliche Kausalbeziehung mehr gibt zwischen industriellem Wachstum und Verschlechterung der Umweltqualität“ (Strübel 1999: 330). Die Luftreinhaltung in den fünf neuen Ländern verbesserte sich dadurch, daß die aufwendige Sanierung der gewerblichen und industriellen Altanlagen und die Umstellung der Energieträger Kohle und Stadtgas auf Erdgas in öffentlichen Gebäuden und privaten Haushalten bei gleichzeitigem Ausbau des Erdgasnetzes zur Senkung des Schadstoffausstoßes beitrug. Vor allem die Verwendung der Energieresource Braunkohle mit ihrem hohen Schwefelgehalt beim Hausbrand ging deutlich zurück. Außerdem wurden bei der Sanierung des Altbaubestands und beim Neubau die Bauträger durch Bauvorschriften und attraktive Steuereinsparungsmodelle ordnungsrechtlich dazu verpflichtet, auf Energieeinsparung und Steigerung der Energieeffizienz, Wärmedämmung und den neuesten Stand heizungstechnischer Anlagen sowie auf den Einsatz regenerativer Energien zu achten.

All diese umweltschutzpolitischen Maßnahmen der Ressourcenschonung und der Schadstoffbegrenzung ließen eine umweltqualitätverbessernde Entwicklung in Ostdeutschland zu, „ bei der sie (die neuen Länder) Fehler der alten Länder vermeiden und eine fehlgeleitete energiepolitische Entwicklungsstufe überspringen konnten, - etwa die in mehrfacher Hinsicht problematische Einführung der elektrischen Nachtspeicheröfen“ (Strübel 1999: 330).



## 6.2 Haushaltssituation und Umweltschutzausgaben in den 16 Ländern

Die Aufgaben, die jede Gebietskörperschaft (Bund - Länder - Kommunen) in der föderalen Staatsstruktur der Bundesrepublik wahrzunehmen hat, sind gesetzlich weitgehend festgelegt. Auch für den öffentlichen Umweltschutz bestehen im bundestaatlichen Beziehungsgeflecht recht klare Aufgabentrennungen. Grob gesprochen ist es Aufgabe von Bund und Ländern, den Umweltschutz durch entsprechende Gesetzgebung, Fach- und Landesplanung sowie durch die Bereitstellung von finanziellen Hilfen zu fördern und über die Einhaltung der vorhandenen Umweltschutznormen zu wachen.

Hingegen ist es Aufgabe der Gemeinden, die notwendigen Einrichtungen für den Umweltschutz zu erstellen und zu betreiben, soweit sie sich für die Aufgaben nicht geeigneter Dritter bedienen können. Dazu können auch die kommunalen Zweckverbände und die kommunalen Eigenbetriebe gerechnet werden. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, betreiben Bund und Länder selbst keine derartigen Einrichtungen, sie sind aber an Sondermüllgesellschaften und an Gesellschaften, die Forschung für den Umweltschutz betreiben, beteiligt.

Die Länder sind zum einen in den Fällen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 GG i.V.m. Art. 74 GG) über den Bundesrat an der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes beteiligt, zum anderen sind sie für die Ausfüllung der Rahmengesetze (Art. 75 GG) zuständig. In den größeren Flächenländern besteht neben den Ministerien noch die Mittelebene der Regierungsbezirke; der Gesetzesvollzug wird zumeist durch Landkreise und kreisfreie Städte als untere staatliche Behörden sichergestellt.

### **Das methodische Problem der Stadtstaaten.**

Eine Schwierigkeit bei einem Vergleich der öffentlichen Ausgaben der 16 Bundesländer ergibt sich aus der Tatsache, daß die drei Stadtstaaten der Bundesrepublik Deutschland, Berlin als Hauptstadt und Regierungssitz des wiedervereinten Deutschlands sowie die beiden Hansestädte Hamburg und Bremen, zugleich Länder und Kommunen sind und daß in ihren Haushaltsrechnungen daher die öffentlichen Ausgaben verzeichnet sind, die sie als Länder *und* Kommunen zu leisten haben. Für die die Umweltbereiche „Reinhaltung der Luft, etc.“ „Naturschutz- und Landschaftspflege“ sowie „Umweltforschung“ umfassenden Haushaltsfunktionen

tauchen keine Probleme auf, da keine parallelen Ausgabegruppen bei den Kommunen existieren<sup>133</sup>. Für die Politikbereiche Gewässerschutz (Abwasserreinigung) und Abfallbeseitigung ergeben sich jedoch Ausgabentätigkeiten von Ländern und Kommunen.

Somit wäre es sinnvoll, eine sog. Stadtstaaten-Korrektur nach dem methodischen Muster von Manfred G. Schmidt (1980) anzuwenden. Ziel einer derartigen Korrektur muß es sein, den „eigentlichen“ Anteil der öffentlichen Ausgaben, die ausschließlich auf die 16 Länder, und damit auch auf Berlin, Hamburg und Bremen als Bundesländer, zurückzuführen sind, zu ermitteln. Schmidt (1980) errechnete für die Stadtstaaten einen sog. fiktiven Gemeindeanteil und zog diesen von deren Gesamtausgaben ab. Den „fiktiven Gemeindeanteil“ ermittelte er, indem er die öffentlichen Ausgaben für die entsprechenden Politikfelder von wirtschafts- und sozialstrukturell vergleichbaren Großstädten der Bundesrepublik im Durchschnitt berechnete und sie als Pro-Kopf-Ausgaben standardisierte.

Dieses Vorgehen stieß in der vorliegenden Policy-Untersuchung über Umweltschutzpolitiken auf Bundesländerebene - wie in der Umweltpolicy-Analyse von Frank Eisoldt von 1990 - ebenfalls auf erhebliche methodische Probleme. Statistische Berechnungen haben erwiesen, daß die öffentlichen Ausgaben von vier ausgewählten Großstädten (Frankfurt a. M., Köln, München und Stuttgart) für Abwasser- und Abfallbeseitigung erheblich voneinander abweichen und zudem z.T. höher liegen als die Ausgaben der Stadtstaaten<sup>134</sup>.

Es ist bereits rechnerisch unmöglich, aus den z.T. niedrigeren Ausgaben der Stadtstaaten, vor allem des Bundeslandes Bremens, noch einen fiktiven Gemeindeanteil abzuziehen. Dies ist zudem auch aus theoretischen Erwägungen nicht sinnvoll: Die öffentlichen Ausgaben der 13 Flächenländer bestehen in diesen beiden Aufgabenbereichen (vor allem der Abwasserbeseitigung) ausschließlich aus Finanzausweisungen an die Kommunen. Damit liefe die Berechnung eines durchschnittlichen Gemeindeanteils darauf hinaus, einen wichtigen, vielleicht den wichtigsten exogenen Faktor für die Erklärung der unterschiedlichen öffentlichen Ausgaben der 16 Länder, nämlich die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen, zu standardisieren, und damit zu verwischen.

---

133. Vgl. Essig 1985:958.

134. Vgl. Eisoldt 1990: 64ff.

## **Probleme des verwandten Indikatorenkonzepts**

Da die Messung unterschiedlicher Policy-Outputs gerade in der Umweltpolitik besondere Probleme aufwirft, soll im folgenden das hier verwendete methodische Verfahren kritisch bewertet werden. Drei Grundprobleme lassen sich dabei unterscheiden, die aus einer dreifachen Reduktion der umweltpolitischen Ergebnisse in der vorliegenden Untersuchung resultieren:

- erstens der Reduktion auf staatliche Policy-Outputs (Inhalte und Ergebnisse),
- zweitens der Reduktion auf öffentliche Ausgaben als zu erklärender Indikator,
- drittens der Reduktion auf die Output-Ebene unter Nichtberücksichtigung der Implementation d.h. des Vollzugs und der Evaluation, also der Bewertung der staatlicher Umweltschutzpolitik als weitere Phasen des Politik-Zyklus<sup>135</sup>.

## **Reduktion auf staatliche Policy-Outputs**

Der Staatsanteil der Umweltschutzpolitik kann leicht überschätzt werden, so daß eine Eingrenzung der vergleichend-empirischen Policy-Untersuchung auf Umweltschutzpolitik bereits einen wichtigen Ausschnitt der gesamten Umweltpolitik ausklammert. Diese Problematik ergibt sich aus der Tatsache, daß die Bekämpfung von Umweltgefährdungen und -belastungen ein äußerst komplexer Vorgang ist, der von einer großen Anzahl an privaten, halbstaatlichen und staatlichen Entscheidungsakteuren abhängt<sup>136</sup>. Untersuchungen zeigen etwa, daß die unterschiedlichen Dispositionen von Unternehmen gegenüber umweltpolitischen Aktivitäten neben staatlichen Regulierungen (ordnungsrechtlichen Eingriffen) ein gleichwertig zu berücksichtigender Faktor sind<sup>137</sup>.

Auch kann das Verbraucherverhalten einer Gesellschaft gegenüber Energieverbrauch, Abfallvermeidung und -verwertung (Recycling), Verkehr und Ernährungsverhalten einen zentralen Teil umweltschutzpolitischer Ergebnisse (Outcomes und Impacts) erklären, ohne daß der Staat überhaupt als Entscheidungsakteur auftaucht. Schließlich sind umweltpolitische „Gratiseffekte“ (Jänicke, Mönch 1988: 391) durch unterschiedliche technologische Entwicklung der Volkswirtschaft an dieser Stelle zu nennen.

---

135. Vgl. Windhoff-Héritier 1987.

136. Vgl. Vogel 1987: 101; vgl. auch Jänicke 1999.

137. Vgl. Brenac 1987: 743.

---

## **Konzentration auf öffentliche Ausgaben als Indikator der zu erklärenden Variable „Umweltschutzpolitik“**

Die methodische Konzentration auf öffentliche Ausgaben als Indikator der vergleichend-empirisch zu analysierenden Umweltpolitik der 16 Länder kann zu einer Überdetermination ökonomischer Aspekte der Umweltschutzpolitik<sup>138</sup> führen. Dieser Befund gilt vor allem für die Bereiche der Umweltpolitik, deren Policy-Inhalte und -Ergebnisse sich nicht in vorwiegend finanziellen Kategorien messen lassen. Es ist bekannt, daß es sicherlich eine „bessere“ Umweltpolitik ist, ein umweltschädigendes Projekt zu verhindern als seine Folgen durch öffentliche Umweltschutzausgaben abzumildern.

Die Eignung von öffentlichen Ausgaben zur „Messung“ der Umweltschutz-Policies läßt sich nach umweltpolitischen Instrumente<sup>139</sup> differenzieren. Aus Tabelle 6-1 läßt sich entnehmen, daß die umweltpolitischen Instrumente mit öffentlichen Ausgaben (fiskalische Instrumente) einen breiten Raum in der öffentlichen Umweltpolitik einnehmen, was für die 16 Länder und Kommunen insbesondere gilt. Zu erwähnen sind die von den Gemeinden, Gemeinde- und Zweckverbänden zu leistenden Umweltschutzmaßnahmen aus Beitrags- und Gebührenfinanzierung sowie die Bereiche des institutionellen Umweltschutzes, die Subventionen und die Forschungsförderung.

Für die beiden nahezu wichtigsten nicht-fiskalischen Instrumente, also Umweltauflagen und rechtliche Rahmenbedingungen (regulativer Umweltschutz) bestehen auf der Länder- und Gemeindeebene kaum Entscheidungs- und Eingriffskompetenzen, so daß diese Nichterfassung in der vorliegenden vergleichend-empirischen Analyse nur geringfügig ins Gewicht fällt.

Dagegen sind vor allem die umweltschutzplanerischen Instrumente, die als wichtige landes- und kommunalpolitische Handlungsformen nicht durch Ausgaben ausgedrückt werden. Dieses Defizit hat für die verschiedenen Umweltschutzbereiche unterschiedliche Konsequenzen: So bestehen die staatlichen Instrumente der Naturschutzpolitik auf Landesebene zu einem wesentlichen Teil aus planerischen Maßnahmen. Ähnliches gilt für die Abfallwirtschaft - auch hier dürften öffentliche Ausgaben zumindest auf Länderebene kein ergiebiger Indikator für die effektive Ausschöpfung umweltpolitischer Handlungs- und Gestaltungsspielräume - im Gegensatz zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden - sein.

---

138. Vgl. Lester/Franke/Bowman 1983: 266f.

139. Nach Wicke werden „umweltpolitische Instrumente“ definiert als „diejenigen Maßnahmen des Staates, mit denen dieser seine umweltpolitischen Zielvorstellungen durchsetzen will“ (Wicke 1991: 68/1993<sup>4</sup>: 193).

**Tabelle 6-1: Übersicht über die umweltpolitischen Instrumente**

| <b>Instrumentenkategorien</b>  | <b>Instrumente</b>   |
|--|--|
| Nichtfiskalische Instrumente der Umweltpolitik (Planerische I./Ordnungsrechtliche I./Kooperative I.) | Umweltauflagen (Regulative Umweltpolitik: Ge- und Verbote)   |
|  | Umweltbedeutsame Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Umweltlizenzen/Umwelthaftung)                               |
|  | Umweltpolitische Kooperationslösungen (Branchenabkommen/Verbandslösungen)  |
|  | Zwangsfreie nicht-fiskalische umweltpolitische Instrumente (z. B. Umweltinformation/Umweltberichterstattung)                     |
|  | Benutzervorteile   |
|  | Umweltplanerische Instrumente (Gesamt- und Fachplanungen/Umweltverträglichkeitsprüfungen)  |
| Umweltpolitik mit öffentlichen Ausgaben  | Direkter öffentlicher Umweltschutz mit Gebühren- und Beitragsfinanzierung  |
|  | Direkter öffentlicher Umweltschutz mit Steuerfinanzierung  |
|  | Finanzierung sonstiger umweltrelevanter Maßnahmen  |
|  | Umweltbewußte staatliche Beschaffungspolitik (staatliche Eigenvorname und Vorreiterrolle des Staates)                            |
|  | Induzierung umweltverbessernder (privat-)wirtschaftlicher Aktivitäten (Umweltschutzsubventionen: Zuschüsse/Steuerergünstigungen) |
|  | Umweltbedeutsame Forschungs- und Entwicklungsförderung   |
|  | Finanzierung des institutionellen Umweltschutzes (Umweltadministration/Umweltberatung/Umweltverbände)                            |
| Umweltpolitik mit öffentlichen Einnahmen (Marktwirtschaftliche I.)                                   | Umweltlizenzen   |
|  | Umweltabgaben (mit Finanzierungsfunktion: Steuern/Gebühren/Beiträge, bzw. mit Anreizfunktion: z. B. Emissions-, Produktabgaben)  |

Quelle: Wicke 1991: 69/1993<sup>4</sup>: 194.

Demgegenüber lassen sich die in den Bereichen „Umweltforschung“, „Abwasserbeseitigung“, „institutionelle Umweltschutz“ (mit Ausnahme des Naturschutzes) und die „Subventionierung umweltschutzschonender Techniken von Unternehmen“ ausgewiesenen Ausgaben als „Regierungsprogramm in Zahlen“ (Gabriel/Kunz/Zapf-Schramm 1989: 17) interpretieren. Was die Abwasserbeseitigung anbelangt, bestehen die Maßnahmen der 16 Länder wesentlich in der öffentlichen Bezuschussung kommunaler Investitionen, die Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in der kostenintensiven Aufrechterhaltung und Verbesserung der Abwasserbeseitigung und der Infrastruktur (Kanalisation).

### **Konzentration auf die Policy-Output-Ebene staatlicher Politikproduktion**

Wenngleich die öffentlichen Ausgaben der 16 Länder zum größten Teil in Zusammenhang mit der Implementation von Bundes- und Landesgesetzen stehen, liegt im Fall der vorliegenden Untersuchung eine Konzentration auf die Output-Ebene der Umweltschutz-Policies vor. Dieser scheinbare Widerspruch erklärt sich aus der Fragestellung der vorliegenden Politikfeldanalyse: Diese zielt nicht auf den Vollzug der formulierten und entschiedenen Politiken - täte sie dies, wären die „Outcomes“ im Unterschied zu den „Outputs“ Gegenstand der empirischen Untersuchung. Der Gegenstandsbereich von „Outputs“ ist beschränkt auf Policies, auf die Inhalte und die Ergebnisse der Politiken, die unmittelbar von den Programm- und Politikgestaltungsinstanzen des politisch-administrativen Systems auf Bundes- und Länderebene (Parteien, Parlamente, Regierungen, Ministerien, obere administrative Verwaltungseinheiten) formuliert werden. Obwohl die Determinationsfaktoren beider Indikatoren des sog. Politik-Zyklus in bestimmten Fällen konvergieren, impliziert die analytische Trennung von „Outputs“ und „Outcomes“ eine gerade für die Umweltschutzpolitik wichtige Reduktion bei der Operationalisierung und Messung von Policies.

Eine weitere methodische Reduktion der Untersuchungsanordnung ist in diesem Zusammenhang auch die Nichtberücksichtigung der gesellschaftspolitischen Wirkungen (Impacts) von staatlicher Umweltpolitik. Weder durch die Phase der Programm- und Politikformulierung noch durch die Phase der Implementation lassen sich umweltschutzpolitische „Impacts“ hinreichend sicher vorhersagen<sup>140</sup>.

---

140. Vgl. Cook 1985: 104, Game 1979: 295.

Bei der folgenden vergleichend-empirischen Untersuchung der parteipolitischen Zusammensetzung der Länderregierungen einerseits und der Umweltschutzausgaben der Länder in den Bereichen „Immissionschutz“, „Abwasserwirtschaft“ und „Naturschutz/Landschaftspflege“ andererseits wird sich ausschließlich auf das in Tabelle 6-1 aufgeführte Instrument „Direkter öffentlicher Umweltschutz mit Steuerfinanzierung“ der Instrumentenkategorie „Umweltpolitik mit öffentlichen Ausgaben“<sup>141</sup> konzentriert.

Beim direkten öffentlichen Umweltschutz mit einer Finanzierung aus Steuereinnahmen handelt es sich um solche direkt und allein umweltbezogenen staatlichen Maßnahmen, die nicht mit möglichst verursachergerechten Gebühren und Beiträgen finanziert, sondern die mithilfe allgemeiner Staatseinnahmen finanziell ermöglicht werden. Auf Länderebene sind als direkte öffentliche Umweltschutzmaßnahmen der Regierungen auf Basis einer allgemeinen Steuerfinanzierung, wie sie diesem empirischen Umweltschutzausgabenvergleich zugrunde liegen, insbesondere „alle Maßnahmen zur nachträglichen Bekämpfung bereits eingetretener Umweltbeeinträchtigungen“ (Wicke 1993<sup>4</sup>: 347), d.h. „reaktive Umweltschutzmaßnahmen“, zu nennen. In diesen Bereich direkter Umweltschutzmaßnahmen mithilfe öffentlicher Ausgaben fallen auch die Länderzuschüsse an Gemeinden und kommunale Ver- und Entsorgungsunternehmen, die beispielsweise den beschleunigten Ausbau einer ordnungsgemäßen Abwasserbehandlung bzw. auch Abfallbehandlung ermöglichen sollen<sup>142</sup>.

Bei der Beantwortung der Fragestellung, ob die unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen der 16 Länder spürbare Unterschiede in der real praktizierten Umweltschutzpolitik auf Länderebene, insbesondere Unterschiede bei den öffentlichen Umweltschutzausgaben der Länder, bewirkt, wird auch der Einfluß wirtschaftlicher Erklärungsvariablen auf die staatliche Umweltpolitik, hier vor allem die Finanzsituation der öffentlichen Haushalte der 16 Länder, untersucht.

Die Einnahmen der Länderhaushalte setzen sich aus Steuern (anteilig am nationalen Gesamtsteueraufkommen und reine Ländersteuern), Zuweisungen von Bund und der Europäischen Union sowie Zuflüssen aus dem horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleich zusammen. Die Haushaltsplanungen der 16 Länderregierungen ist einerseits von konjunkturbedingten Determinanten, andererseits von politisch veränderbaren Verteilungskriterien abhängig.

---

141. Vgl. Wicke 1993<sup>4</sup>: 346ff.

142. Beispielsweise fördert das Land Bayern den Bau von kommunalen Abwasseranlagen im ländlichen Raum mit bis zu 75% der zuwendungsfähigen Investitionskosten, bei den kommunalen Abfallbeseitigungsanlagen immerhin auch mit bis zu 30% der Investitionskosten.

Im Rahmen des horizontalen, d.h. auf gliedstaatlicher Entscheidungsebene vorherrschenden Länderfinanzausgleichs wird durch Ausgleichsleistungen der strukturstarken Bundesländer die finanzielle Ausstattung der strukturschwachen auf mindestens 95% der durchschnittlichen Finanzkraft aller 16 Länder angehoben<sup>143</sup>. Durch Ergänzungszuweisungen des bundesfinanzpolitischen Entscheidungsakteurs wird die verbleibende Differenz nochmals aufgestockt.

Seit 1995 sind auch die fünf neuen Länder samt ihren Kommunen in das finanzielle Ausgleichssystem einbezogen, „was ihnen Pro-Kopf-Ausgaben von annähernd 120% des Niveaus der alten Länder“ (Finanzbericht 1999, zit. nach Holtmann 1999<sup>2</sup>: 97) gestattet.

Der Vergleich der Struktur der öffentlichen Haushalte zwischen westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern belegt, daß sich die Lage der öffentlichen Finanzen in Ostdeutschland seit 1991 erheblich verbessert hat, vor allem nach Einbeziehung in den vertikalen bzw. horizontalen Länderfinanzausgleich. Dennoch benötigen die fünf neuen Länder weiterhin beträchtliche finanzielle Mittelzuführungen des Bundes, um ihre eigenen Haushalte auszugleichen, was „die latenten Spannungen im innerdeutschen Ost-West-Verhältnis geschürt hat. Zu berücksichtigen ist hierbei, daß der Bund aus den neuen Ländern nicht nur Steuereinnahmen erhält, sondern auch ein Teil der Transferleistungen in Form von Güterbestellungen und Konsumausgaben in den Westen - dort Arbeitsplätze sichernd - zurückfließt“ (Holtmann 1999<sup>2</sup>: 98).

Wie sieht die haushaltspolitische Lage in den einzelnen Bundesländern als Einflußfaktor für die materielle Politiken der Landesregierungen im Umweltschutz im gegebenen Untersuchungszeitraum von 1990 bis 1996 aus?

Im Haushaltsjahr 1991 betrug der Steueranteil Baden-Württembergs bei einem Gesamteinnahmenvolumen von 50,3 Mrd. DM rund 68,3%, 1996 betrug er bei einem geringeren Einnahmenvolumen Volumen von 40,68 Mrd. DM bereits 73,8%, womit sich der Südweststaat als ein steuerkräftiges Bundesland darstellte. Größter Ausgabeposten waren seine Personalaufwendungen in den Landesbehörden mit 38,6% im Jahre 1991<sup>144</sup>, bzw. 40,5% im Jahre 1996<sup>145</sup>. Obwohl diese in den vergangenen Jahren gesenkt werden konnten, lag Baden-Württemberg

---

143. Ausgleichspflichtige Länder sind: Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg und Schleswig-Holstein; ausgleichsberechtigte Länder sind: Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Bremen, Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.

144. Vgl. Schneider 1994<sup>2</sup>: 70.

145. Vgl. Schneider 1997<sup>3</sup>: 56.



mit seiner Personalkostenquote in der Spitzengruppe der 16 Länder. Überdies drückten die hohen Personalkosten auch die Investitionsquote, die unter dem Durchschnitt aller 16 Länder lag.

Bei den staatlichen Einnahmen des Freistaates Bayern standen Steuern und steuerähnliche Abgaben an erster Stelle. Unter den staatlichen Einnahmen Bayerns, in den Jahren 1989 und 1990 insgesamt je 47,7 Mrd. DM<sup>146</sup>, bzw. 1994 und 1995 insgesamt 55,3 Mrd. DM, beliefen sich die Anteile aus den Gemeinschafts-, Bundes- und Landessteuern auf über 70% der Gesamteinnahmen. Die Nettokreditaufnahme lag bei 1,4 Mrd. DM. Von den öffentlichen Ausgaben waren 1990 40,8%<sup>147</sup>, im Jahre 1996 bereits 42% für die Personalkosten des Freistaates gebunden. Die Investitionsquote lag bei 20% der Gesamtausgaben<sup>148</sup>, gegenüber den anderen Bundesländern ein deutlicher Vorsprung.

Der Haushalt des Bundeslandes und Stadtstaates Berlin hatte 1995 einen Gesamtumfang von 42 Mrd. DM (Steigerung gegenüber dem Vorjahr: 4,4%). Die Steuereinnahmen Berlins machten etwa 30% des Haushaltsvolumens aus. Aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich ergaben sich öffentliche Einnahmen von 8,6 Mrd. DM, Kredite finanzierten im Umfang von 6,75 Mrd. DM den staatlichen Haushalt. Der Anteil der Personalausgaben lag 1995 bei 14,24 Mrd. DM, investive Ausgaben schlugen mit 6,2 Mio. DM zu Buche<sup>149</sup>. Das große Problem für Berlin bis heute ist seine finanzielle Lage. Seit 1995 sind vielfältige Formen der Berlinförderung und der Berlinhilfe abgebaut worden. Wegen der geringen Steuerkraft erhielt die Stadt aus dem föderalen Länderfinanzausgleich 1998 4,89 Mrd. DM. Das sind mehr als ein Drittel des gesamten Länderfinanzausgleichs des Jahres 1998. Hinzu kamen etwa 3,7 Mrd. DM aus den sogenannten Bundesergänzungszuweisungen, davon 2,6 Mrd. DM als „Sonderbedarf“, sowie erhebliche finanzielle Fördermittel der Europäischen Union. Von 1994 bis 1999 betrug die Summe der Fördermittel aus den Strukturfonds der Europäischen Union ca. 2,1 Mrd. DM. Damit wurde Berlin zum finanzschwächsten Bundesland und erreichte 1998 nur noch 70,1% der durchschnittlichen Finanzkraft aller 16 Länder<sup>150</sup>. Um seinen eigenen Haushalt zu konsolidieren, mußte der Stadtstaat erhebliche Teile des Landesvermögens aktivieren, u.a. durch Veräußerung von Anteilen landeseigener Gesellschaften sowie den Verkauf von Grundstücken.

---

146. Vgl. Ismayr/Kral 1994<sup>2</sup>: 106.

147. Vgl. Ismayr/Kral 1994<sup>2</sup>: 106.

148. Vgl. Ismayr/Kral 1997<sup>3</sup>: 92.

149. Vgl. Massing/Petratis 1997<sup>3</sup>: 135.

150. Vgl. Massing 2000<sup>4</sup>: 283.

Im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Ländern wies Brandenburg 1993 mit 35,9% die höchste Investitionsquote, aber mit 29,6% auch die höchste Nettokreditquote auf<sup>151</sup>. Das brandenburgische Haushaltsvolumen 1995 belief sich auf 19,07 Mrd. DM, der Landeshaushaltsplan 1996 sah eine Steigerungsrate um nur noch 3,6% auf 19,8 Mrd. DM vor. In der Steuerbelastung kamen 1995 auf einen Einwohner 3,450 DM, ein über dem ostdeutschen Durchschnitt (3,280 DM) und nahe dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (3,590 DM) liegender Wert. Auf Personalausgaben entfielen 24,3% und auf Investitionsausgaben 27,8%. Die Nettokreditaufnahme lag bei 2,98 Mrd. DM pro Einwohner mit 1,179 DM gleichauf mit Mecklenburg-Vorpommern und erheblich höher als im Durchschnitt der fünf neuen Länder insgesamt (900 DM)<sup>152</sup>.

Die Finanzsituation des flächen- und einwohnermäßig kleinsten Bundeslandes und zugleich Stadtstaates Bremen hat sich seit den 1970er Jahren zunehmend krisenhaft entwickelt. Besonders dramatisch reflektierte diese finanz- und haushaltspolitische Tatsache in der Verschuldungszunahme pro Kopf sowie in der sprunghaft gewachsenen Deckungslücke des Staatsbudgets, gemessen am Prozentsatz der Einnahmen an den Gesamtausgaben. Bezüglich der Höhe der öffentlichen Schulden je Einwohner hat Bremen mit 22,334 DM pro Kopf im Jahre 1991, bzw. 24,594 DM pro Kopf im Jahre 1994 eine Spitzenstellung aller 16 Länder erreicht<sup>153</sup>.

Die hohe Verschuldung Bremens und die Tatsache, daß in einem Flächenstaat die öffentlichen Personalausgaben gemessen am Gesamtbudget ungleich niedriger sind als in einem Stadtstaat, der nicht nur den 13 Flächenstaaten entsprechend alle obersten Landesbehörden finanziell und personell unterhalten muß, sondern in dem überdies die kommunalspezifischen Personalausgaben im Landeshaushalt anfallen, zeigten deutlich ihre Spuren in den Handlungsspielräumen der öffentlichen Ausgaben für Sachinvestitionen im genannten Untersuchungszeitraum. Zudem zwang Bremens Finanzsituation seit Beginn der 1990er Jahren zu erheblichen Personaleinsparungen im öffentlichen Dienst. So wendete der „Zwei-Städte-Staat“ (Bremen/Bremerhaven) 1989 noch 41,6% seines Haushaltes für Personalausgaben und Beamtenversorgung auf<sup>154</sup>, 1994 waren es nur noch 30,1% seines Budgets.

---

151. Vgl. Jann/Muszynski 1994<sup>2</sup>: 197.

152. Vgl. Jann/Muszynski 1997<sup>3</sup>: 177.

153. Mit Ausnahme Bremens, Hamburgs und des Saarlandes lag die öffentliche Verschuldung je Einwohner in den anderen 13 Bundesländern im Rahmen von 526 DM (Sachsen) und 8, 697 DM (Schleswig-Holstein).

154. Vgl. Roth 1994<sup>2</sup>: 232.

Die bereinigten Gesamtsteuereinnahmen von Land und Stadtgemeinde Bremen beliefen sich 1994 auf 5,8 Mrd. DM, wovon 60,4% aus Steuern, 10,3% über den bundesstaatlichen Länderfinanzausgleich und 5% durch Bundesergänzungszuweisungen kamen<sup>155</sup>. Personal- und Beamtenversorgungsausgaben belasteten den Haushalt des Bundeslandes Hamburg, neben Bremen der einzig verbliebene traditionelle Stadtstaat in Deutschland, mit 6,53 Mrd. DM, d.h. etwa 43,0% der Gesamtausgaben im Jahre 1991, bzw. mit 6,75 Mrd. DM, entsprechend 37,4% der gesamten Staatsausgaben im Jahre 1995. Die Beschaffung von Finanzmitteln für den Hamburger Haushalt am Kapitalmarkt wurde seit den 1980er Jahren zu einem immer wichtigeren Handlungsinstrument der Einnahmenbeschaffungspolitik. Neukredite und Schuldendienst beanspruchten 1991 11%, 1995 11,1% des öffentlichen Ausgabevolumens, für Investitionen und Investitionsförderung blieben 1991 noch 13%, vier Jahre später, 1995, nur noch 10,5% der Staatsausgaben, davon etwa die Hälfte für Baumaßnahmen.

Steuereinnahmen, darunter aufgrund des kommunalen Status Hamburgs auch Gemeinde- und Gewerbesteuern, sicherten im Jahr 1991 71,1%<sup>156</sup>, 1995 noch 65,1% des Landeshaushalts. Mit 10% der öffentlichen Einnahmen stellte die Nettokreditaufnahme sowohl 1991 als auch 1995 bereits die zweitgrößte Finanzeinnahmequelle. Daher zwang die Haushaltsstruktur mit Beginn der 1990er Jahre zu Personaleinsparungen sowie zur Steigerung der Steuer- und Gebühreneinnahmen<sup>157</sup>. Die überdurchschnittlich hohen Steuereinnahmen Hamburgs vor allem als größter deutscher Überseehafen, 1998 waren es 64,2 Mrd. DM, bildeten als Hamburgs „Wirtschaftskraft“ die Basis im deutschen Finanzausgleichssystem: Infolge seiner Wirtschaftskraft muß der Stadtstaat enorme finanzielle Ausgleichszahlungen leisten, wonach der Hansestadt nur rund 20% der 1998 eingenommenen 64,2 Mrd. DM Steuern verbleiben<sup>158</sup>.

Der Landeshaushalt des mitteldeutschen Bundeslandes Hessen hatte im Jahre 1990 einen Umfang von 25,2 Mrd. DM, 1992 von 31,7 Mrd. DM und im Jahre 1995 einen Umfang von 32,9 Mrd. DM. Die Finanzierung des hessischen Staatshaushalts erfolgte Ende der 1980er Jahre zu ungefähr 67% über Steuern und Abgaben, 1995 zu etwa 73%. Die Nettokreditaufnahme betrug 1990 1,8 Mrd. DM, etwa 7,1% der öffentlichen Einnahmen und im Jahr 1995 2,28 Mrd. DM, rund 6,9% der Gesamteinnahmen. Auf der Ausgabenseite stellten die Personalausgaben den größten Block der öffentlichen Ausgaben dar, 1995 waren dies mit 12,7 Mrd.

---

155. Vgl. Roth 1997<sup>3</sup>: 216f.

156. Vgl. Decker 1994<sup>2</sup>: 258f.

157. Vgl. Decker 1997<sup>3</sup>: 242f.

158. Vgl. Hartwich 2000<sup>4</sup>: 300.

DM ca. 43,3% des Gesamthaushalts. Investitionsausgaben wurden 1995 im Umfang von 3,3 Mrd. DM getätigt, d.h. etwa 14,8% des gesamten Ausgabenbudgets<sup>159</sup>; 1992 waren es noch 16% des hessischen Haushalts<sup>160</sup>. Zwischen 1995 und 1999 wurden von der rot-grünen Regierungskoalition unter Ministerpräsident Hans Eichel (SPD) erhebliche Einsparungen, insbesondere durch den Abbau von 2,750 Personalstellen, vorgenommen.

Der Landeshauhalt des am dünnsten besiedelten Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern betrug 1991 ca. 10,4 Mrd. DM, 1993 rund 12,4 Mrd. DM, 1995 14,7 Mrd. DM und im Jahr 1996 etwa 14,5 Mrd. DM. Nach Bremen und Saarland war dies der kleinste Länderhaushalt in der neuen Bundesrepublik. 43% der Einnahmen waren solche aus Steuern, weitere 10% repräsentierten Krediteinnahmen. Der verbleibende, nicht unerhebliche Rest kam aus bundesstaatlichen Finanzausgleichs- und zusätzlichen Bundesmitteln. Die staatlichen Einnahmen aus dem „Fonds Deutsche Einheit“ schlugen 1992 mit 33,9%, 1993 mit 30,4% der Gesamteinnahmen Mecklenburg-Vorpommerns zu Buche.

Die staatliche Personalausgabenquote lag 1992 wie 1993 bei knapp 26%, 1995 bei ca. 25% und somit im Durchschnitt der fünf neuen Bundesländer; verglichen mit den alten Ländern nahm sie sich äußerst bescheiden aus. Die öffentlichen Sach- und Fachaufgaben wurden von 51,2% im Jahr 1991 auf 44% im Jahr 1995 gesenkt. Der Anteil der mecklenburgischen Investitionsausgaben stieg von 26,3% im Jahre 1991 über 28,6% 1992 auf 29,2% 1993<sup>161</sup>, war aber mit 27% im Jahre 1994 und 23% 1995 wieder rückläufig<sup>162</sup>, entsprach aber damit dem großen Nachholbedarf bei den Investitionen in Infrastruktur- und Baumaßnahmen; die Investitionsrate war im Untersuchungszeitraum etwa doppelt so hoch wie in den westlichen Flächenländern. Das haushaltspolitische Dilemma des überwiegend agrarisch geprägten Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern lag in der fehlenden wirtschaftlichen Grundlage und den daraus resultierenden relativ geringen Steuereinnahmen.

Der Landeshauhalt des Bundeslandes Niedersachsen stieg von 37,8 Mrd. DM im Jahre 1993, über 38,7 Mrd. DM 1994 und 39,9 Mrd. DM 1997 auf ca. 40,4 Mrd. DM im Jahre 1998. Die Quote der staatlichen Personalausgaben sank von 41,3% im Jahre 1993 über 42,3% 1996 auf 40,4% im Jahre 1998. Der Gesamtumfang der niedersächsischen Investitionen betrug 4,466 Mrd. DM im Jahre 1993, was einer Investitionsquote von 11,9% entsprach<sup>163</sup>, und konnte sich

---

159. Vgl. Schiller/v.Winter 1997<sup>3</sup>: 276f.

160. Vgl. Schiller/v.Winter 1994<sup>2</sup>: 291f.

161. Vgl. Gill 1994<sup>2</sup>: 333.

162. Vgl. Jünger 1997<sup>3</sup>: 319f.

auf 5,1 Mrd. DM im Jahre 1996 steigern, einer Staatshaushaltsquote von 13,0% entsprechend. 1997 waren die öffentlichen Investitionen mit 4,7 Mrd. DM, entsprechend einer Budgetquote von 12,1%, wieder leicht rückläufig<sup>164</sup>.

Das Land Nordrhein-Westfalen verfügt aufgrund seiner wirtschaftsstrukturellen Stärke und seinem Bevölkerungsanteil entsprechend über den bei weitem größten Staatshaushalt aller 16 Bundesländer. Das Budget hatte für 1992 ein Volumen von 74,04 Mrd. DM, das waren etwa 22,2% des Gesamthaushalts aller 16 Länder. Mit 2,1% gegenüber dem Vorjahr stieg der Landesetat seit Beginn der 1990er Jahre weniger stark an als der Bundeshaushalt sowie die Haushalte der übrigen Bundesländer - ein Erfolg nordrhein-westfälischer Haushaltskonsolidierungs- und Sparpolitik. 1995 wies der nordrhein-westfälische Staatshaushalt ein Volumen von 85,8 Mrd. DM auf. Wie in den anderen zwölf Flächenländern wurden 1995 mit 66,3 Mrd. DM etwa drei Viertel des gesamten Landeshaushalts aus Steuern und Abgaben gedeckt, 1992 waren es sogar noch 78,6%. Knapp 8% des Staatsbudgets wurden 1995 mit 6,1 Mrd. DM über die Nettokreditfinanzierung (1992 noch 9%) sowie mit 5,7 Mrd. DM 10% über die Zuweisungen des Bundes finanziert, wobei mit 57,6 Mrd. DM 1995 über 85% von den Steuereinnahmen auf den Landesanteil an den föderalen Gemeinschaftsteuern entfielen. 1992 waren dies noch etwa zwei Drittel der öffentlichen Einnahmen<sup>165</sup>. Höchster Einzelposten auf der staatlichen Ausgabenseite, der in den 1990er Jahren die höchste Zuwachsrate aufwies, waren auch 1995 trotz Auslagerungen und Privatisierungen die Personalausgaben mit 33,2 Mrd. DM, das waren 38,7% des nordrhein-westfälischen Gesamthaushalts; gegenüber 1990 steigen die Personalkosten somit um 20,7% an<sup>166</sup>.

Im Jahre 1990 beliefen sich die Bruttoausgaben des Bundeslandes Rheinland-Pfalz auf 21,75 Mrd. DM, 1993 auf 33,88 Mrd. DM. Diese enorme Ausweitung der Staatstätigkeit in Rheinland-Pfalz ist vor allem auf die expansive Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst zurückzuführen. Somit stellen die Personalausgaben den größten Posten des Staatshaushaltes dar. Die öffentlichen Einnahmen stiegen etwa im gleichen Umfang an wie die staatlichen Ausgaben; die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Landes Rheinland-Pfalz lagen 1991 bei etwa 15,2 Mrd. DM<sup>167</sup>, 1993 bei rund 12,03 Mrd. DM<sup>168</sup>.

163. Vgl. Mann 1994<sup>2</sup>: 358.

164. Vgl. Mann 1997<sup>3</sup>: 356.

165. Vgl. Boldt/Lhotta 1994<sup>2</sup>: 392f.

166. Vgl. Biegler/Frey/Kleinfeld 1997<sup>3</sup>: 392.

167. Vgl. Gabriel/Jann 1994<sup>2</sup>: 424.

168. Vgl. Gabriel/Jann/Deinert 1997<sup>3</sup>: 440f.

Der Staatshaushalt des Saarlandes hatte 1991 ein Volumen von 5,541 Mrd. DM, 1995 einen Umfang von 6,169 Mrd. DM, wobei auch in diesem Bundesland die Personalaufwendungen die umfangreichste Ausgabenart darstellten. Trotz rigoroser Sparmaßnahmen sind sie gegenüber 1990 von 1,988 Mrd. DM (ca. 38,2% des Gesamtbudgets) über 1991 mit 2,121 Mrd. DM<sup>169</sup> auf 2,399 Mrd. DM im Jahr 1995 (etwa 38,9% des Gesamthaushalts) angestiegen. Wachsende Beträge für Kreditmarktzinsen (Höchststand 1994: 1,069 Mio. DM entsprechend 17,4% des saarländischen Etats), reduzierten die Investitionsquote bei 612,9 Mio. DM auf 9,9% des Landesbudgets im Jahre 1995. Die öffentliche Investitionsquote des Saarlandes lag seit 1987 verfassungswidrigerweise unter der Nettokreditaufnahme. Durch Teilentschuldung wurde die Investitionsquote 1996 auf 10,4% des Landeshaushalts wieder angehoben<sup>170</sup>.

Der Landeshaushalt des Freistaates Sachsen stieg von 25,9 Mrd. DM im Jahre 1992, über 26,9 Mrd. DM 1993, 27,7 Mrd. DM 1994 auf 30,4 Mrd. DM 1995 und 31,8 Mrd. DM im Jahre 1996 stetig an. Die Ausgabenschwerpunkte des Staatshaushalts lagen seit Neugründung des Landes Sachsen 1990 im Bereich der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (10,8 Mrd. DM 1995) sowie im Bereich der Investitionen und Baumaßnahmen (von 8,1 Mrd. DM 1992 sowie 1993<sup>171</sup> auf 9,4 Mrd. DM 1995), was wiederum einer - im Ländervergleich betrachtet - sehr hohen Investitionsquote entspricht, die - gegenüber der Quote von 1992 (31,2%) leicht gefallen - immer noch 30,8% betrug. Die Personalquote im sächsischen Staatsbudget 1995 belief sich auf 26,4% und lag damit - trotz ihrer Steigerung gegenüber 1992 mit 24,5% - noch deutlich unter dem Durchschnitt aller 16 Bundesländer von 38,8% (1994)<sup>172</sup>.

Wie alle ostdeutschen Bundesländer ist auch das Land Sachsen-Anhalt bei der Aufstellung und Erfüllung seines Staatshaushalts noch Mitte der 1990er Jahre auf finanzielle Transferleistungen der elf alten Länder und des Bundes angewiesen. Knapp die Hälfte des Landeshaushaltsvolumens 1996 basierte auf eigenen Steuer- und Verwaltungseinnahmen, 1992 war es nur etwa ein Viertel des Budgets. Immer noch rund 42% der öffentlichen Einnahmen 1996 resultierten aus Bundes- und EU-Zuweisungen sowie aus dem bundesstaatlichen Länderfinanzausgleich (1991: 61,3%, 1992: 55%<sup>173</sup>). Die verbleibende Deckungslücke mußte seither durch Kredite geschlossen werden.

---

169. Vgl. Plöhn 1994<sup>2</sup>: 457.

170. Vgl. Plöhn 1997<sup>3</sup>: 476.

171. Vgl. Patzelt 1994<sup>2</sup>: 502.

172. Vgl. Patzelt/Amm 1997<sup>3</sup>: 520.

173. Vgl. Boll/Holtmann 1994<sup>2</sup>: 536.

Die 1996 immerhin unter 10% gedrückte Quote der Neuverschuldung reflektierte die besonderen ökonomischen Schwierigkeiten, in der Phase der gänzlichen Umwandlung ostdeutscher Strukturen und Lebensbereiche einen ausgeglichen Landeshaushalt vorzulegen. Der ungünstige Konjunkturverlauf seit Neugründung des Landes Sachsen-Anhalt 1990 bewirkte einerseits steuerliche Mindereinnahmen und hielt andererseits die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau. Die dadurch sowie durch den hohen Personalkostenanteil am Etat - trotz Rückführung des Stellenbestandes - anfallenden staatlichen Ausgaben ließen bisher auch und vor allem in Sachsen-Anhalt für eine an investiver Wirtschaftsstrukturförderung ausgerichtete Finanzpolitik vergleichsweise wenig Handlungsspielraum der Landesregierung.

Die gemessen an den acht alten Flächenländern vergleichsweise hohe, im Zeitraum zwischen 1992 und 1995 zwischen 27% und 32% schwankende öffentliche Investitionsquote wurde auch 1996 nicht unterschritten. Die von 1995 auf 1996 erfolgte Absenkung um 3,9% auf 27,7% wie auch das insgesamt verringerte Volumen des Landeshaushalts (von 21,7 Mrd. DM 1995 auf 20,9 Mrd. DM 1996) zeigten jedoch an, daß infolge vermehrter Steuerausfälle die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Landesregierung für eine „aktive“ Strukturpolitik enger geworden waren. Seit 1995 begann sich die finanzielle Lage Sachsen-Anhalts teilweise zu konsolidieren; es vergrößerten sich aber zugleich bestimmte Finanzierungsprobleme. So hatte sich die Steuerdeckungsquote seit 1991 (21,5%) bislang mehr als verdoppelt. Andererseits beanspruchten Personalausgaben seit Beginn der 1990er Jahre rund ein Viertel des gesamten Landesetats<sup>174</sup>.

Das Haushaltsvolumen des Landes Schleswig-Holstein stieg von knapp 15 Mrd. DM im Jahre 1992 mit einer Nettoausgabensteigerung gegenüber dem Vorjahr um 7%<sup>175</sup> auf rund 18,5 Mrd. DM im Jahre 1995 an, mit einer Nettoausgabensteigerung gegenüber dem Vorjahr um 7,5%. Nur gut die Hälfte der Staatseinnahmen, nämlich 56,2%, flossen 1995 (ebenso bereits 1992 mit 54,5%) aus Steuern (Gemeinschaftssteuern, Gewerbesteuerumlage, Landessteuern). Ein Vergleich der gesamten Steuereinnahmen in den elf alten Ländern von 1993 zeigte, daß Schleswig-Holstein mit 7.565 DM pro Kopf nur noch vom Saarland (mit 7.258 DM) unterboten wurde, während der Stadtstaat Hamburg mit 30.200 DM pro Einwohner - und damit zweieinhalb soviel wie der Stadtstaat Bremen auf Rang zwei - verbuchen konnte.

---

174. Vgl. Boll/Holtmann 1997<sup>3</sup>: 556f.

175. Vgl. Schüttemeyer 1994<sup>2</sup>: 567.

Die aus der zunehmenden Verschuldung des Staatsbudgets Schleswig-Holsteins resultierenden Zins- und Tilgungskosten waren mit 5,7 Mrd. DM im Jahre 1995 zum größten Ausgabenposten im Landeshaushalt geworden. Sie überstiegen bereits die Personalausgaben (mit 5,5 Mrd. DM 1995) sowie die Zuweisungen, Leistungen und Erstattungen aus dem Landeshaushalt, insbesondere an die Kreise und Kommunen. Für öffentliche Baumaßnahmen, Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen blieben 1995 nur 1,64 Mrd. DM, also 9% des schleswig-holsteinischen Haushaltsvolumens<sup>176</sup>.

Der Landesetat des Freistaates Thüringen konnte sich von 15 Mrd. DM im Jahre 1991, über 16,3 Mrd. DM 1992, 16,5 Mrd. DM 1993 auf 19,6 Mrd. DM 1995 sowie 19,6 Mrd. DM im Jahre 1996 steigern. Während die öffentliche Finanzierung des Budgets im Jahre 1992 nur zu 27,5% aus eigenen Mitteln (Steuern, steuerähnliche Abgaben und sonstige eigene Einnahmen) erfolgte, konnte die Finanzierung 1995 bereits zu 48% aus eigenen finanziellen Mitteln erbracht werden. Die Finanzierungslücke wurde auch nach dem Auslaufen des „Fonds der deutschen Einheit“ zu einem großen Teil durch die finanziellen Zuschüsse und Zuweisungen, bzw. Zuweisungen für öffentliche Investitionen durch den Bund geschlossen. Damit teilte auch der Freistaat Thüringen insofern das Finanzierungsproblem der gesamten neuen Länder, das im wesentlichen durch den hohen Anteil an Fremdfinanzierung gekennzeichnet war.

Den größten Anteil der staatlichen Ausgaben im Haushalt 1995 machten die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse von ca. 7,2 Mrd. DM (38%) aus, von denen vor allem die Kommunen Thüringens profitierten; 1992 stellten noch die öffentlichen Bau- und sonstigen Investitionsausgaben mit über 5,6 Mrd. DM (34,6%) den größten Ausgabenblock dar<sup>177</sup>. Mit einem Anteil von 32% folgten im Etat 1995 die Investitionsausgaben, insbesondere zum weiteren Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, vor den Personalkosten mit 23%<sup>178</sup>, an denen „sich ein wesentlicher Unterschied zu den westdeutschen Haushalten aufzeigen (läßt): Während die Personalkosten in den Haushalten der alten Bundesländer in der Regel den größten Posten einnehmen, sind diese in Thüringen aufgrund des geringen Prozentsatzes an Beamtenpensionen noch vergleichsweise niedrig. Die Zunahme der Personalkosten ist aber nicht zuletzt aufgrund der tendenziellen Angleichung der Gehälter an das Westniveau und der jährlichen Tarifierhöhungen kaum zu vermeiden“ (Edinger/Lembcke/Lange 1997<sup>3</sup>: 626).

---

176. Vgl. Schüttemeyer 1997<sup>3</sup>: 587.

177. Vgl. Lange 1994<sup>2</sup>: 607.

178. Vgl. Edinger/Lembcke/Lange 1997<sup>3</sup>: 626.



---

### 6.2.1 Die öffentlichen Umweltschutzausgaben der Länderregierungen in Relation zu den Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder

Bei der Verwendung der Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Bundesländer zwischen 1992 und 1997 als Bezugsgröße für die Entwicklung ihrer Umweltschutzausgaben ergibt sich laut Tabelle 6-2 folgendes Bild: In allen Ländern stiegen die Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte im Untersuchungszeitraum insgesamt um 15,5 v.H., jährlich um 2,6 v.H. an. Die größten Ausgabensteigerungen verzeichneten dabei die ostdeutschen Länder Brandenburg (mit 21,8 v.H.), Mecklenburg-Vorpommern (mit 29,2 v.H.), Sachsen-Anhalt (mit 28,7 v.H.) sowie Thüringen (mit 25,2 v.H.)<sup>179</sup>.

---

179. Vgl. auch hierzu im Anhang: Tab. A-3: Bereinigte Ausgaben der 16 Länderhaushalte 1992-1997, Tab. A-4: Gesamtausgaben und Umweltschutzausgaben der 16 Länderhaushalte 1992-1997.

**Tabelle 6-2: Steigerungsraten der bereinigten Ausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder 1992-1997**

| Land            | Bereinigte Ausgaben (in Mio. DM) |         | Steigerungsrate<br>im Zeitraum<br>(in v.H.) | Steigerungsrate<br>pro Jahr<br>(in v.H.) |
|-----------------|----------------------------------|---------|---|--|
|                 | 1992                             | 1997    |   |  |
| BW              | 50 880                           | 55 623  | 9,3   | 1,5                                      |
| BAY             | 53 135                           | 62 621  | 17,8  | 2,9                                      |
| BB              | 16 623                           | 20 260  | 21,8  | 3,6                                      |
| HE              | 29 286                           | 33 926  | 15,8  | 2,6                                      |
| MV              | 11 463                           | 14 805  | 29,2  | 4,9                                      |
| NI              | 37 911                           | 40 451  | 6,7   | 1,1                                      |
| NRW             | 76 971                           | 91 340  | 18,7  | 3,1                                      |
| RP              | 19 021                           | 21 893  | 15,1  | 2,5                                      |
| SL              | 6 240                            | 6 661   | 6,7   | 1,1                                      |
| S               | 27 366                           | 31 696  | 15,8  | 2,6                                      |
| SA              | 17 324                           | 22 291  | 28,7  | 4,8                                      |
| SH              | 13 984                           | 15 319  | 9,5   | 1,6                                      |
| TH              | 15 531                           | 19 450  | 25,2  | 4,2                                      |
| B               | 42 590                           | 46 514  | 9,2   | 1,5                                      |
| HB              | 8 073                            | 8 933   | 10,6  | 1,8                                      |
| HH              | 19 185                           | 20 683  | 7,8   | 1,3                                      |
| <b>Zusammen</b> | 445 583                          | 512 466 | 15,5  | 2,6                                      |

Quelle: Bundesamt für Statistik, Ergebnisse der jährlichen Rechnungsstatistik, einschließlich Krankenhäuser mit kaufmännischen Rechnungswesen; eigene Berechnungen.

Die Ausgaben der 16 Länder für den Politikbereich „Umweltschutz“ sanken von 20,6 Mrd. 1992 um etwa 35,2 v.H. auf 13,4 Mrd. DM im Jahre 1997, jährlich um 5,9 v.H. Der Anteil der Umweltschutzausgaben an den Gesamtausgaben der öffentlichen Länderhaushalte sank insgesamt in dem zu untersuchenden Zeitraum mit Schwankungen von 4,6 v.H. im Jahre 1992 auf einen Wert von 4,1 v.H. im Jahre 1995 und dann bis 1997 auf den niedrigen Wert von 2,6 v.H.,

wie aus Tabelle 6-3 zu entnehmen ist. Insgesamt kann von einem stetigen Absinken der Ausgaben der 16 Länder für den Umweltschutz im Vergleich zum Anstieg der Gesamtausgaben ihrer Haushalte im Untersuchungszeitraum gesprochen werden.

**Tabelle 6-3: Umweltschutzausgaben in v.H. der Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder insgesamt (1992-1997)**

| <b>Jahr</b> | <b>Umweltschutz-<br/>ausgaben<br/>(in Mio. DM)</b><br><br>(Spalte 1) | <b>Gesamtausgaben<br/>(in Mio. DM)</b><br><br>(Spalte 2) | <b>Spalte 1 in v.H. von<br/>Spalte 2</b> |
|-------------|--|--|--|
| 1992        | 20 683   | 445 583  | 4,6                                      |
| 1993        | 17 170   | 469 974  | 3,6                                      |
| 1994        | 16 575   | 477 840  | 3,5                                      |
| 1995        | 20 239   | 499 855  | 4,1                                      |
| 1996        | 16 685   | 515 066  | 3,2                                      |
| 1997        | 13 406   | 512 466  | 2,6                                      |
| 1992-1997   | 104 758  | 2 920 784  | 3,6                                      |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen.

Betrachtet man die Entwicklung der gesamten Umweltschutzausgaben in den einzelnen Bundesländern, so wird aus Tabelle 6-4 deutlich, daß die drei Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz sowie Schleswig-Holstein vom allgemeinen Trend abweichen: In diesen Ländern stiegen die Ausgaben für Umweltschutzmaßnahmen, in Schleswig-Holstein sogar deutlich, von 2,5 v.H. im Jahr 1992 auf 4,8 v.H. 1997.

**Tabelle 6-4: Prozentualer Anteil der Umweltschutzausgaben am Gesamthaushalt der 16 Länder pro Jahr**

| Land | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Ø    |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| BW   | 2,3  | 2,3  | 2,1  | 2,0  | 1,6  | 1,5  | 2,0  |
| BAY  | 3,2  | 2,9  | 3,1  | 2,7  | 4,3  | 2,4  | 3,1  |
| BB   | 6,1  | 6,3  | 5,6  | 5,4  | 5,3  | 5,2  | 5,6  |
| HE   | 3,6  | 3,6  | 3,5  | 3,4  | 2,7  | 2,4  | 3,2  |
| MV   | 2,8  | 2,6  | 2,1  | 1,5  | 2,1  | 2,3  | 2,2  |
| NI   | 1,7  | 1,6  | 1,3  | 1,1  | 1,3  | 0,9  | 1,3  |
| NRW  | 1,6  | 1,3  | 1,1  | 2,2  | 1,9  | 1,9  | 1,6  |
| RP   | 0,8  | 1,0  | 1,0  | 1,1  | 1,5  | 0,9  | 1,1  |
| SL   | 1,6  | 1,2  | 0,5  | 0,4  | 0,7  | 0,5  | 0,8  |
| S    | 4,9  | 5,3  | 4,6  | 4,5  | 3,6  | 3,7  | 4,4  |
| SA   | 9,9  | 7,3  | 5,0  | 4,5  | 4,8  | 3,8  | 5,8  |
| SH   | 2,5  | 2,2  | 2,2  | 4,1  | 4,5  | 4,8  | 3,4  |
| TH   | 3,9  | 3,0  | 3,9  | 3,3  | 2,8  | 2,5  | 3,2  |
| B    | 6,2  | 5,4  | 4,2  | 6,1  | 5,2  | 4,5  | 5,3  |
| HB   | 8,1  | 8,1  | 6,4  | 3,8  | 3,2  | 3,3  | 5,5  |
| HH   | 30,9 | 15,0 | 18,8 | 28,4 | 8,9  | 4,5  | 17,7 |
| Ø    | 5,6  | 4,3  | 4,1  | 4,7  | 3,4  | 2,8  | 4,1  |

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 6 C-20/4 - 393, Reihe 6 C-20/4 - 400;  
eigene Berechnungen.

### 6.3 Parteiensysteme und Koalitionstypen in den 16 Ländern

Im „parteienstaatlich“ (Hartmann 1997<sup>3</sup>: 10) und „exekutivlastigen ‚unitarischen Bundesstaat‘ mit hochgradiger Politikverflechtung“ (Schmidt 2000c: 5) der Bundesrepublik Deutschland, der sich sowohl in der Integration Deutschlands in die parteienbildenden Ideologien und Programmatik westlich-industrieller Demokratien als auch im parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem des Bundes und der Länder<sup>180</sup> äußert, sind Landes- und Bundesparteiorga-

nisationen inhaltlich-programmatisch, strategisch und personell miteinander verzahnt und verflochten. Während den Regierungs- und Oppositionsparteien im Bund, im Bundesparlament, nicht gleichgültig sein darf, was in den Ländern, in den Länderparteiensystemen und in den Länderparlamenten politisch geschieht, wissen hingegen die Landesparteien, daß ihre politischen Mehrheiten oder Mehrheitschancen bei bevorstehenden Wahlterminen davon abhängen, welche Popularität die Regierungs-, bzw. Oppositionsparteien bei ihren Wählerschaften auf Bundesebene genießen. Dies kommt aber keiner „Entwertung“ der Landesparteiorganisationen gleich.

„Jedenfalls rollt über die Parteien in den Ländern kein Einbahnverkehr in Richtung Landespolitik. Die Landesparteien und die von ihnen getragenen Regierungen bzw. Regierungskoalitionen korrigieren, ergänzen und regen die Bundespolitik in vielerlei Hinsicht an: Das bundesstaatliche System findet seit 1949 im Parteiensystem eine charakteristische Ausdrucksform.

Die Bundesländer sind seit den 60er und 70er Jahren Versuchsfelder für politische Bündnisfiguren und Richtungsentscheidungen im Bund geworden. (...) Die Geschichte der Bundesrepublik kennt zahlreiche Versuche, Koalitionsentscheidungen der Parteien in den Ländern an den Interessen der Bundesparteien auszurichten. Die Landesregierungen und die Landesparteien können angesichts der Verquickung von Bundes- und Landespolitik gar nicht umhin, die Konsequenz ihrer Entscheidungen für den Bund ins Kalkül zu ziehen. Die Eigenständigkeit der Länder hat darunter aber nicht gelitten. Sie zeigt sich am deutlichsten in Bayern, das mit der CSU auch im Rahmen der christlich-demokratischen Parteien seine landestypische Grundposition markiert“ (Hartmann 1997<sup>3</sup>: 11).

In seiner vergleichend-empirischen Studie über „Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern“ stellt Uwe Jun fest, daß einerseits „sich seit den Anfängen der Bundesrepublik das Parteiensystem des Bundes auch in den Ländern durchgesetzt“ hat, daß „sich eine relative Gleichartigkeit der Parteiensysteme im Bund und in den Ländern entwickelt“ hat. Die Parteiensysteme des Bundes und der einzelnen Bundesländer „sind also weitgehend identisch (...), mag auch die jeweilige Ausprägung des Parteiensystems regionale Besonderheiten aufweisen.“<sup>181</sup> Andererseits betont Jun aber, daß „zu keiner Zeit in der politischen Geschichte der

---

180. Die 16 Länder verfügen somit über Handlungsspielräume zur Ausgestaltung der in Art. 28,1 GG (Homogenitätsprinzip, d.h. Bindung der Länderverfassungen an die verfassungsrechtlichen Prinzipien des GG) fixierten Grundsätze. Dies gilt auch hinsichtlich der Ausgestaltung des repräsentativ-demokratischen Regierungssystems: Die Übernahme des im GG für die Bundesebene bestimmten parlamentarischen Typs ist für die Länder nicht verfassungsrechtlich zwingend. Dennoch sind in den 16 Länderverfassungen ausschließlich parlamentarische Regierungssysteme verankert, die sich wiederum durch einen bemerkenswert großen Variantenreichtum auszeichnen. Dieser umfaßt Formen und Verfahrensweisen der Kanzlerdemokratie nach dem Beispiel des Grundgesetzes und reicht bis hin zum Kollegialitätsprinzip in den drei Stadtstaaten.

181. Vgl. in diesem Sinne auch Thaysen: „Föderalismus und Parlamentarismus der Bundesrepublik werden überlagert von deren Parteiensystem“ (1985: 7).

Bundesrepublik (...) es eine parteipolitische Gleichschaltung von Bund und Ländern“ gab, „jedoch ist deren Verhältnis durch eine enge Verflechtung sowohl sachlicher als auch programmatischer Art gekennzeichnet“ (Jun 1994: 90/91)<sup>182</sup>.

Betrachtet man die Entwicklung der Landesparteiensysteme Ende der 1980er Jahre und in den 1990er Jahren hinsichtlich des Typus der parteipolitischen Koalitionskonstellation der Landesregierungen, sind zwei Merkmale festzustellen: Auf der einen Seite werden die 16 Landesparteiensysteme „der durch die Etablierung der Grünen bedingten neuen Koalitionsstrukturen mit relativ offener Koalitionspolitik von SPD und F.D.P.“ (Jun 1994: 135) charakterisiert. D.h. während sich Sozial- wie Freidemokraten in ihren Strategien der Regierungsbildung und Koalitionspolitik für unterschiedliche Koalitionsformen offen zeigen, was sich insbesondere auf die zunehmend heterogenen innerparteilichen Strukturen beider Parteien zurückführen läßt<sup>183</sup>, haben sich B90/Die Grünen als koalitions- und regierungsfähige Partei etabliert, was zu einer weiteren Veränderung der Koalitionssysteme auf gliedstaatlicher Entscheidungsebene geführt hat<sup>184</sup>.

Das eine entscheidende Merkmal der Parteien- und Koalitionssysteme in den Ländern ist die Tatsache,

„daß aufgrund der fehlenden legitimatorischen Anerkennung der Koalitionsfähigkeit der Grünen durch eine der beiden großen Massenparteien, aber auch durch fehlende Bereitschaft der Grünen mit der Union zu koalieren, nicht von einer allseitigen Koalitionsfähigkeit der relevanten Parteien gesprochen werden kann. Betrachteten sich über weite Strecken der Geschichte der Bundesrepublik die traditionsreicheren Parteien CDU, SPD und F.D.P. in den Bundesländern als grundsätzlich untereinander koalitionsfähig, so kommen die erst seit kurzer Zeit etablierten Grünen aufgrund ihrer relativen Nähe in einzelnen Punkten des ideologisch-programmatischen Profils, der Koalitionspräferenzen ihrer Wähler und gewisser Annäherungen in den Politiken zu Teilen der Sozialdemokratie zur Zeit nur als exklusiver Koalitionspartner einer großen Massenparteien, nämlich der SPD, in Frage“ (Jun 1993: 2000/2001).

Das andere Merkmal, das für die Entwicklung der Länderparteiensysteme, insbesondere der Parteiensysteme in den fünf neuen Ländern, von entscheidender Bedeutung ist, ist die wählerstimmen- und parlamentsmandatsmäßige Zunahme der PDS bei den Landtags- und Kommunalwahlen in Ostdeutschland, eine Entwicklung, die ihre ersten Höhepunkte fand in der Tolerierung der SPD-Minderheitsregierung unter R. Höppner in Sachsen-Anhalt (seit 1998)

182. Vgl. auch Schmid (1990) sowie Jun (1993).

183. Vgl. Jun 1994: 135.

184. Dazu konstatiert Jun: „Das Aufkommen der Grünen Ende der siebziger Jahre hat nicht nur die Struktur der Parteiensysteme im Bund und in den Ländern verändert. Spätestens ab Mitte der achtziger Jahre hat es auch zu einem Wandel der Koalitionssysteme geführt (Jun 1993: 200).

durch die PDS-Landtagsfraktion, in der Bildung der ersten SPD/PDS-Landesregierung unter H. Ringstorff in Mecklenburg-Vorpommern (1998) sowie in der politischen Tatsache, daß die Demokratischen Sozialisten in den zwei ostdeutschen Bundesländern Sachsen und Thüringen seit 1999 durch Wahlentscheid zweitstärkste politisch-parlamentarische Kraft sind.

Trotz ihrer in den Parteiensystemen der fünf neuen Länder erlangten Position als einer insbesondere von der ostdeutschen Bevölkerung politisch unterstützten Protestpartei gegen die aktuelle Politik der inneren Vereinigung Deutschlands und gegen deren sozialökonomische Folgeprobleme sowie als Alternative zum Politikangebot der etablierten Parteien, hat die PDS den das bundesdeutsche Parteiensystem prägenden Dualismus der beiden großen Volks- und Massenparteien SPD und CDU auf Bundes- wie Länderebene bislang nicht aufheben können. D.h. gerade die Parteiensysteme in den ostdeutschen Bundesländern lassen erkennen,

„wie prägend das Bonner Parteiensystem als Modell für die Systeme der Länder gewirkt hat. Die weitgehende Übertragung des westdeutschen Parteiensystems in die ostdeutschen Bundesländer hat erneut dessen Festigkeit und Stabilität bewiesen. Daß allerdings die ostdeutsche Parteienlandschaft nicht als pure Reproduktion der westdeutschen anzusehen ist, zeigt schon die Wahl von PDS und der Bürgerbewegungsvereinigung Bündnis'90 in die Landesparlamente der neuen Länder“ (Jun 1994: 91)<sup>185</sup>.

In dem für diese Politikfeldanalyse der Umweltschutzpolitik auf Länderebene gewählten Untersuchungszeitraum von 1990 bis 1997 ist der Typus der Koalitionsregierung<sup>186</sup> am häufigsten anzutreffen: 32 der 51 Landesregierungen, die im besagten Untersuchungszeitraum „in direktem Zusammenhang mit dem Ausgang von Landtagswahlen“ (Jun 1994: 100) gebildet wurden, sind dem Typus der Koalitionsregierung zuzurechnen. Diese 32 Koalitionskabinette

185. Vgl. auch hierzu die ersten vergleichenden Studien zu den Veränderungen des bundesdeutschen Parteiensystems nach der Vollendung der staatlichen Einheit Deutschlands: Schüttemeyer 1990: 470ff., Feist/Hoffmann 1991, Kaltefleiter 1991, Pappi 1991, Schmidt 1991, Eisenmann/Hirscher (Hg.) 1992, Jung/Roth 1992, Volker/Klingemann 1992, Kolinsky 1993.

186. In seiner sehr ergiebigen Dissertation über „Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern“ (1994) untersucht Jun vor allem auf der Grundlage der bahnbrechenden Analysen Lehmruchts hinsichtlich des „Parteienwettbewerbs im Bundesstaat“ (Lehmruch 1976, 1998<sup>2</sup>, 2000<sup>3</sup>) die wesentlichen Einflußfaktoren auf die Koalitionspolitik der Parteien und auf die Bildung von Koalitionsregierungen: „Zusammenfassend läßt sich konstatieren, daß Parteienkonkurrenz, Wahlen zu den Landesparlamenten und Koalitionsbildungen in den Ländern im Zeichen der Verflechtung und Verzahnung von Bundes- und Landespolitik stehen. (...) Der Parteienwettbewerb auf Bundesebene findet in den Ländern seine Fortsetzung und bestimmt wesentlich die Koalitionsentscheidungen der Parteien. Die relativ einheitliche dualistische Struktur der Parteiensysteme in Bund und Ländern ist als Hauptfaktor für Koalitionsbildungen anzusehen. Die Konstruktion des Bundesrates im föderativen System fördert die Kongruenz von Parteienwettbewerb und Koalitionspolitik in Bund und Ländern, dessen Mehrheitsverhältnisse sind aber gleichzeitig nur ein und in seiner Bedeutung nicht zu überschätzender Faktor für die Erklärung von Koalitionsbildungen in den Ländern“ (Jun 1994: 104). Vgl. hierzu auch die neuesten vergleichend-empirischen Untersuchungen über Koalitionsregierungen auf Bundesländerebene Kropp/Sturm 1998/1999a: 41ff./1999b, Heinrich 1999: 120ff., Jesse 1999: 146ff., Kropp 2000: 151ff./2000 sowie Sturm 2001: 81ff.

bestanden - was die parteipolitische Zusammensetzung betrifft - aus zehn CDU//F.D.P.-Koalitionen, neun SPD//B90/Die Grünen-Regierungen, fünf Großen Koalitionen mit CDU-Regierungschefs, vier SPD//F.D.P.-Regierungen, zwei sog. „Ampel-Koalitionen“ (SPD//F.D.P.//B90/Die Grünen), einer Großen Koalition mit einem sozialdemokratischen Regierungschef sowie einer Koalitionsregierung zwischen der SPD und einer Splitterpartei<sup>187</sup>.

Demgegenüber wurden - als Folge entsprechender Mehrheitsbildungen durch Landtagswahlen - 19 Alleinregierungen gebildet, davon zwölf SPD-Regierungen, vier CDU-Kabinette sowie drei CSU-Alleinregierungen im Bundesland Bayern (siehe Tabelle A-2 im Anhang).

In den 1990er Jahren gab es in den elf alten, westdeutschen Bundesländern mit der SPD und der CDU (CSU) zwei politisch-parlamentarisch dominierende Parteien, mit den Grünen (seit 1993: Bündnis 90/Die Grünen) und der FDP zwei kleinere, die bei der Koalitionsbildung eine beträchtliche Rolle als „Mehrheitsbeschafferinnen“ für die beiden großen Volksparteien gespielt haben, auch wenn eine nicht zu unterschätzende Zahl an Alleinregierungen bestanden, die durch das Erzielen parlamentarischer absoluter Mehrheiten durch eines der beiden Volksparteien zustande gekommen waren: Baden-Württemberg (CDU: 1988-1992), Bayern (CSU: 1990-1994, 1994-1998), Bremen (SPD: 1987-1991), Hamburg (SPD: 1991-1993), Niedersachsen (SPD: 1994-1998, seit 1998), Nordrhein-Westfalen (SPD: 1990-1995), Saarland (SPD: 1990-1994, 1994-1999), Schleswig-Holstein (SPD: 1994-1998). Die Freidemokraten waren vielfach nicht in den westdeutschen Landerparlamenten vertreten, sie gehörten nur den Landtagen von Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz in den 1990er Jahren durchgehend an. B90/Die Grünen hingegen waren lediglich im Saarland (1990-1994, seit 1999) und in Schleswig-Holstein (1992-1996) zeitweilig parlamentarisch nicht vertreten. War die F.D.P. zu Beginn des Jahrzehnts noch in allen alten Bundesländern parlamentarisch präsent, so galt das bis 1997 für die Bündnisgrünen.

Was den Typus der Koalitionsregierung anbetrifft, so überwogen im Untersuchungszeitraum Koalitionen aus SPD und B90/Die Grünen, so in Hessen (1991-1995, 1995-1999), Niedersachsen (1990-1994), Nordrhein-Westfalen (1995-1999) und Schleswig-Holstein (1996-2001), aber zu den Koalitionsvarianten in der politischen Praxis zählten auch Große Koalitionen, wie in Baden-Württemberg (1992-1996 mit einem Regierungschef der CDU), im Stadtstaat Berlin (1991-1996, 1996-1999 mit einem Regierungschef der CDU), im Stadtstaat Bremen (1995-1999, mit einem SPD-Regierungschef), Kabinette aus Christ- und Freidemokraten, so in Ba-

---

187. Die Koalitionsregierung aus SPD und StattPartei im Bundesland Hamburg von 1993 bis 1997.



---

den-Württemberg (1996-2001), Hessen (1987-1991, seit 1999) und Rheinland-Pfalz (1987-1991) sowie SPD//F.D.P.-Regierungen, wie im Stadtstaat Hamburg (1988-1991) und in Rheinland-Pfalz (1991-1996, 1996-2001). Überdies gab es eine sog. „Ampelkoalition“ aus SPD, F.D.P. und Grün-Alternativen in der Hansestadt Bremen zwischen 1991 und 1995 sowie einer Regierungskoalition aus Sozialdemokraten und einer Splitterpartei, der sog. StattPartei, in der Hansestadt Hamburg von 1993 bis 1997. Offensichtlich dominierte die im Bund zwischen 1982 und 1998 stehende parteipolitische Koalitionskonstellation aus CDU und F.D.P. nicht notwendigerweise das Koalitionsmuster der Regierungen in den Ländern.

Die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) hatte in den 1990er Jahren keine politische Chance, bei Landtagswahlen in den westdeutschen Ländern Mandate in den Landesparlamenten zu erhalten. Die einzige Ausnahme war - aufgrund der enormen Gewinne der PDS an Wählerstimmen im Ostteil - das Bundesland Berlin: Hier erreichte die PDS 9,2 % im Jahre 1990 und 14,6% 1995, doch stand weder 1990 noch 1995 ein Regierungsbündnis zwischen Sozialdemokraten, Grün-Alternativen und Demokratischen Sozialisten zur Diskussion.

Eine Zusammenarbeit mit rechtsradikalen und rechtsextremen Parteien in einer Koalitionsregierung auf Länderebene stand niemals zur politischen Debatte. In dem betreffenden Untersuchungszeitraum gelangten zwar die Deutsche Volksunion (DVU) und Die Republikaner (REP) in die westdeutschen Landesparlamente. Die DVU war zwischen 1987 und 1991 sowie zwischen 1991 und 1995 in der Bürgerschaft von Bremen vertreten und ist es wieder seit 1999. In Schleswig-Holstein gelang dieser rechtsextremen Partei zwischen 1992 und 1996 der Einzug in den Landtag von Kiel. Die Partei der „Republikaner“ hatte in den 1990er Jahren ihre Hochburg in Baden-Württemberg: bei den dortigen Landtagswahlen zog diese rechtsradikale Partei 1992 mit 10,9% und 1996 mit 9,1% der Wählerstimmen in das Landesparlament von Stuttgart ein.

In den fünf neuen, den ostdeutschen Ländern existierten im besagten Untersuchungszeitraum Parteiensysteme, die sich von denen in den westdeutschen Bundesländern teilweise deutlich unterschieden: Dies gilt weniger für die Anzahl der politischen Parteien in den Länderparlamenten, die sich durchschnittlich von fünf Parteien im Jahre 1990 auf drei Parteien im Jahre 1998 reduzierte, sondern trifft vielmehr auf die politische Tatsache zu, daß den beiden großen Volksparteien SPD und CDU in der PDS eine weitere größere Partei gegenüber steht, was insbesondere den Organisationsgrad, die Mitgliederstärke sowie den Anteil an Wählerstimmen

und Parlamentsmandaten anbetrifft. Denn die PDS ist seit der staatlichen Vereinigung Deutschlands 1990 in allen fünf ostdeutschen Bundesländern die dritte politisch-parlamentarische Kraft<sup>188</sup>.

Folgende Typen an parteipolitisch zusammengesetzten Landesregierungen kamen in den fünf neuen Ländern in den neunziger Jahren zustande (siehe Tabelle A-2 im Anhang): Neben einigen Alleinregierungen von CDU und SPD, wie in den Freistaaten Sachsen (CDU: 1990-1994, 1994-1999) und Thüringen (CDU: seit 1999), bzw. in Brandenburg (SPD: 1994-1999) sowie Großen Koalitionen aus Sozial- und Christdemokraten, wie in Brandenburg (seit 1999 mit einem SPD-Regierungschef), in Mecklenburg-Vorpommern (1994-1998) und in Thüringen (1994-1999) (mit jeweils christdemokratischen Regierungschefs), wurden einige Koalitionskabinette folgender parteipolitischer Couleur gebildet: sowohl Regierungsbündnisse aus Christ- und Freidemokraten in Mecklenburg-Vorpommern (1990-1994), in Sachsen-Anhalt (1990-1994) und in Thüringen (1990-1994), aus Sozialdemokraten und Bündnisgrünen in Sachsen-Anhalt (1994-1998)<sup>189</sup> als auch eine SPD//F.D.P.//Grüne-„Ampelkoalition“ in Brandenburg (1990- März 1994). Während in Brandenburg für kurze Zeit eine Minderheitsregierung aus Sozial- und Freidemokraten (März 1994-Oktober 1994, von der CDU und zum Teil auch von der PDS parlamentarisch toleriert) sowie seit 1998 in Sachsen-Anhalt eine SPD-Minderheitsregierung (von den Demokratischen Sozialisten im Magdeburger Landtag toleriert) anzutreffen sind, kam es im November 1998 in Mecklenburg-Vorpommern zum ersten Mal zur politischen Zusammenarbeit zwischen SPD und PDS in der Regierungspraxis.

Was rechtsradikale und rechtsextreme Parteien in den ostdeutschen Länderparteiensystemen angeht, so zog zwar die DVU im Jahre 1998 mit 12,9% der Stimmen in den Landtag von Sachsen-Anhalt und 1999 mit 5,3% der Stimmen in das brandenburgische Landesparlament ein, eine Zusammenarbeit auf Regierungsebene wurde aber bislang von allen parlamentarischen Parteien strikt abgelehnt.

Zusammenfassend läßt sich folgender Vergleich der Parteiensysteme in den fünf neuen und den elf alten Ländern anstellen: Zeichnet sich das Parteiensystem in den westdeutschen Bundesländern durch die Existenz zweier großer Volksparteien, SPD und CDU, und zweier kleiner

---

188. Mit Ausnahme der ersten Landtagswahl in Sachsen-Anhalt am 14.10.1990, bei der die F.D.P., vom sog. „Genscher-Effekt“ kurzfristig noch profitierend, mit 14,9 % der Stimmen und als „Juniorpartner“ in einer Koalitionsregierung in den Landtag von Magdeburg einzog.

189. Rot-Grüne-Minderheitsregierung unter R. Höppner (SPD), von PDS parlamentarisch toleriert.

Interessenparteien, B90/Die Grünen und F.D.P., aus, so ist das Parteiensystem in den ostdeutschen Bundesländern von drei größeren Parteien, den Sozial-, bzw. Christdemokraten sowie der PDS als organisationsstarke regionale Protestpartei geprägt.

„Die ‚Regionalisierung des Parteiensystems‘<sup>190</sup> hat seit der deutschen Einheit zugenommen. In den neuen Ländern besteht kein symmetrisches Parteiensystem, sei es, weil in einigen Ländern eine Partei klar dominiert (wie in Brandenburg und Sachsen), sei es, weil die große Drittpartei PDS sich als Störfaktor erweist, begünstigt durch den faktischen ‚Ausfall‘ der Liberalen und der Grünen. Obwohl es angesichts der ‚Bundesratsklausel‘ - die Enthaltung eines Landes bei Divergenzen zwischen den Partnern bedeutet ein Nein für die Regierungsmehrheit im Bund - für die dortigen Regierungs- und Oppositionsparteien von entscheidender Bedeutung ist, wer in den Ländern regiert und wer opponiert, spielt diese Frage für die Politiker auch in den neuen Ländern keine herausragende Rolle. Eigenständigkeit vom ‚Westen‘ soll demonstriert werden. Föderative Gesichtspunkte überlagern bundespolitische, wie die Regierungsbildungen in Sachsen-Anhalt (1994 und 1998) und Mecklenburg-Vorpommern (1998) zeigen“ (Jesse 1999: 165/166).

Machen SPD-, bzw. CDU-geführte Landesregierungen Unterschiede im umweltschutzpolitischen Tun und Lassen? Ist die „parteilpolitische Zusammensetzung der Landesregierungen“ eine empirisch ausreichende Einfluß- und Erklärungsvariable für Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der real praktizierten Umweltschutzpolitik der Landesregierungen?

Auf diese beiden Fragen soll im folgenden Kapitel eine eindeutige und nachprüfbare Antwort gefunden werden. Indikatoren für die einzelnen Themenbereiche werden zum einen empirisch-quantifizierbare Variablen in Gestalt der Landesumweltschutzausgaben, zum anderen aber auch empirisch-qualitative Kriterien in Form der Landesumweltschutzgesetze sein<sup>191</sup>.

## **6.4 Parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen und öffentliche Umweltschutzausgaben in den 16 Ländern**

Aus den empirisch gewonnenen Ergebnissen der in Kapitel 5 vorgenommenen vergleichenden Analyse der Landtagswahlprogramme der Parteien wurden erste politisch-inhaltliche Tendenzen ersichtlich, in welche Richtung sich die politischen Parteien auf Länderebene in Bezug auf die Um- und Durchsetzung ihrer umweltschutzpolitischen Ziele und Problemlösungsansätze in

190. Vgl. Kropp/Sturm 1998: 151.

191. Übersicht über die angewandten Variablen und Indikatoren für die drei Umweltschutzbereiche Immissionsschutzpolitik („Politik), Abwasserwirtschaft („Wirtschaft“) und Naturschutz/Landschaftspflege in Kapitel 2.2.3.1, Tabelle 2-3.

der praktischen Regierungspolitik bewegen. Diese Parteiprogrammanalyse basierte auf der Ausgangshypothese, daß politische Parteien die Ziele und Problemlösungsvorschläge, die sie als künftige Regierungsparteien auch in praktische Politik mittels gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen umsetzen und somit verwirklichen wollen, bereits in ihren Wahlprogrammen und Wahlplattformen formulieren und entwickeln.

Die beiden großen bundesdeutschen Volksparteien, SPD und CDU, lassen ein differentes Muster bei der Formulierung staatlicher Umweltpolitiken erkennen, das sich sowohl an der quantitativen Bewertung der Wichtigkeit dieses neueren Policy-Feldes als auch an den definierten Zielen sowie an der Auswahl der jeweils präferierten umweltschutzpolitischen Instrumenten und Maßnahmen zur Umsetzung der entwickelten Problemlösungsansätze und Politikentwürfe feststellen läßt. Neben den inhaltlich-programmatischen Unterschieden sind jedoch auch Gemeinsamkeiten zwischen den Sozial- und Christdemokraten vorhanden, so insbesondere bezüglich der Bedeutsamkeit spezifischer Themenfelder innerhalb der Umweltschutzpolitik.

Hinsichtlich aller fünf untersuchten politischen Parteien ist festzuhalten, daß politisch-programmatische Konvergenzen - was umweltpolitische Handlungsziele und Lösungskonzepte anbetrifft - am ehesten in den beiden Parteilagern empirisch auszumachen sind, einerseits im sozialdemokratisch-ökologieorientierten Lager (SPD, B90/Die Grünen und PDS), andererseits im bürgerlich-wirtschaftsorientierten Lager (CDU/CSU und F.D.P.).

#### **6.4.1 Die Umweltschutzausgaben der Länderregierungen nach Ausgabenbereichen 1992 bis 1997**

Im folgenden wird die Entwicklung der Umweltschutzausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder zwischen 1992 und 1997 in einzelnen Bereichen mit Hilfe eines Querschnittsvergleichs (Vergleich der Landesumweltpolitik pro Untersuchungsjahr) analysiert.

Nach Tabelle A-4<sup>192</sup> ergaben die addierten Gesamtausgaben der Bundesländer für den Umweltschutz in den sechs Jahren von 1992 bis 1997 einen Betrag von 104,8 Mrd. DM. Die Ausgaben lagen mit 13,4 Mrd. DM im Jahre 1997 um 7,7 Mrd. DM niedriger als mit 20,7 Mrd. DM im Jahre 1992.

---

192. Gesamtumweltschutzausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder nach Aufgabenbereichen 1992 bis 1997.

Bestimmt wurde diese Ausgabenstruktur der Länder vor allem durch die Entwicklung der drei als Untersuchungsgegenstand in dieser Studie ausgewählten Umweltschutzausgabenbereiche, Abwasserbeseitigung, Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde sowie Naturschutz und Landschaftspflege, die zu den drei wesentlichen Kompetenzbereichen der Landesumweltschutzpolitik zählen und somit in dem untersuchten Zeitraum in Höhe von 91,2 Mrd. DM zusammen knapp über 87 v.H. der Gesamtumweltschutzausgaben auf Bundesländerebene ausmachten<sup>193</sup>.

#### **6.4.1.1 Gewässerschutz und Abwasserwirtschaft in den Bundesländern**

Betrachtet man die inhaltlich-programmatische Gewichtung der drei Unterthemenbereiche des Komplexes „Politik“, Luftreinhaltung/Lärmbekämpfung“, „Gewässerschutz/Abwasserentsorgung“ und „Bodenschutz/Altlastensanierung“ (vgl. Kapitel 5.2), wird deutlich, daß alle fünf Parteien auf Länderebene dem Gewässerschutz, bzw. Abwasserentsorgung die größte politische Bedeutung beimessen. B90/Die Grünen beziehen mehr als die Hälfte ihrer umweltpolitischen Aussagen im Komplex „Politik“ auf den Gewässerschutz, bei den Sozial-, bzw. Frei-demokraten sowie der PDS sind es etwa die Hälfte aller Aussagen, bei CDU/CSU machen die Aussagen zum Gewässerschutz, bzw. Abwasserreinigung mehr als ein Drittel aller Stellungnahmen aus.

Als endgültiges Ergebnis der in Kapitel 5 vorgenommenen vergleichend-empirischen Wahlprogrammanalyse wurden folgende Arbeitshypothesen festgehalten:

Sowohl von sozial- als auch von christdemokratisch geführten Landesregierungen sind öffentliche Investitionen und gesetzliche Regelungen für die Reinhaltung des Umweltmediums „Wasser“ seitens der Länderexekutiven zu erwarten.

Der ausführliche empirische Programmvergleich hat gezeigt, daß sich sowohl SPD- als auch CDU-Kabinette für die Sanierung sowie Renaturierung der Gewässer aller Größenklassen sowie für eine verstärkte Ausweisung von Trinkwasserschutzgebieten (u.a.) einsetzen.

Sowohl von SPD- als auch von CDU-Landesregierungen sind finanzielle und ordnungsrechtliche Initiativen in der Abwasserwirtschaft zu erwarten.

---

193. Auf die übrigen Ausgabenbereiche „Abfallbeseitigung“, „Wissenschaft und Forschung“ sowie „Straßenreinigung“ entfielen zwischen 1992 und 1997 mit 13,6 Mrd. DM 13 v.H. der gesamten Umweltschutzausgaben auf Länderebene.

In den Landtagswahlprogrammen beider Parteien werden einerseits die Verminderung und Vermeidung der Einleitung ungenügend geklärt Schadstoffhaltiger Abwasseremissionen der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion sowie der Privathaushalte, andererseits die Erneuerung, der Ausbau und die technische Optimierung der Abwasserkanalisations- und Kläranlagensysteme als Abwässerentsorgungsmaßnahmen artikuliert.

Auf die Abwasserbeseitigung in Höhe von 34,5 Mrd. DM entfielen, laut Tabelle 6-5, knapp ein Drittel (32,9 v.H.) der gesamten Umweltschutzausgaben im Untersuchungszeitraum<sup>194</sup>.

Analog zum schwankenden Verlauf der Entwicklung der Umweltschutzgesamtausgaben mit abfallender Tendenz sank auch der Anteil der Ausgaben der Länder für die Abwasserbeseitigung im gleichen Zeitraum von 34,9 v.H. 1992, bzw. 36,1 v.H. 1993 fast auf die Hälfte von 19,3 v.H. 1997.

**Tabelle 6-5: Ausgaben für Abwasserbeseitigung in v.H. der Umweltschutzgesamtausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder insgesamt (1992-1997)**

| <b>Jahr</b> | <b>Ausgaben für Abwasserbeseitigung<br/>(in Mio. DM)<br/>(Spalte 1)</b> | <b>Umweltschutzgesamtausgaben<br/>(in Mio. DM)<br/>(Spalte 2)</b> | <b>Spalte 1 in v.H. von Spalte 2</b> |
|-------------|---|---|--------------------------------------|
| 1992        | 7 209   | 20 683  | 34,9                                 |
| 1993        | 6 196   | 17 170  | 36,1                                 |
| 1994        | 5 977   | 16 575  | 36,1                                 |
| 1995        | 8 454   | 20 239  | 41,8                                 |
| 1996        | 4 094   | 16 685  | 24,5                                 |
| 1997        | 2 580   | 13 406  | 19,3                                 |
| 1992-1997   | 34 510  | 104 758   | 32,9                                 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen.

194. Vgl. auch hierzu Tabelle A-5: Umweltschutzgesamtausgaben und Ausgaben für die Bereiche „Abwasserbeseitigung“, „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“ und „Naturschutz und Landschaftspflege“ der 16 Länder 1992-1997.

Untersucht man dabei den Verlauf der Ausgaben für die Beseitigung von Abwasser in den einzelnen Länderhaushalten im genannten Zeitraum, so zeigt sich nach Tabelle 6-6, daß ausschließlich Hessen vom allgemein Trend - wenn auch nur in sehr geringem Ausmaß - abwich: Von 20,9 v.H. 1992 stiegen hier die Abwasserausgaben auf 21,8 v.H. 1997.

**Tabelle 6-6: Prozentualer Anteil des Bereichs „Abwasserbeseitigung“ an den Gesamtumweltausgaben der 16 Länder pro Jahr**

| Land | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Ø    |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| BW   | 29,2 | 24,7 | 21,2 | 21,9 | 26,3 | 21,1 | 24,1 |
| BAY  | 41,4 | 38,4 | 40,2 | 37,1 | 22,3 | 34,0 | 35,6 |
| BB   | 12,8 | 11,6 | 5,5  | 3,3  | 2,6  | 3,6  | 6,6  |
| HE   | 20,9 | 14,6 | 17,2 | 19,3 | 23,1 | 21,8 | 19,5 |
| MV   | 28,4 | 28,6 | 21,2 | 14,9 | 4,8  | 4,0  | 17,0 |
| NI   | 28,6 | 27,2 | 31,1 | 24,5 | 14,8 | 19,2 | 24,3 |
| NRW  | 39,1 | 34,2 | 28,7 | 10,7 | 4,1  | 2,8  | 19,9 |
| RP   | 1,2  | 0,5  | 0,5  | 1,3  | 0,6  | 0,5  | 0,8  |
| SL   | 68,0 | 63,0 | 3,2  | 3,6  | 2,1  | 6,3  | 24,4 |
| S    | 34,0 | 30,8 | 50,2 | 40,1 | 26,7 | 26,6 | 34,7 |
| SA   | 8,0  | 11,0 | 10,0 | 9,8  | 7,9  | 5,9  | 8,8  |
| SH   | 19,0 | 15,8 | 20,2 | 9,5  | 8,5  | 6,3  | 13,2 |
| TH   | 27,9 | 14,1 | 8,0  | 4,6  | 6,7  | 6,7  | 11,3 |
| B    | 35,6 | 37,4 | 34,2 | 38,1 | 40,8 | 27,4 | 35,6 |
| HB   | 48,9 | 49,9 | 45,4 | 33,5 | 46,3 | 43,7 | 44,6 |
| HH   | 48,6 | 80,3 | 67,4 | 89,3 | 63,8 | 42,9 | 65,4 |
| Ø    | 30,7 | 30,1 | 25,3 | 22,6 | 18,8 | 17,1 | 24,1 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 6 C-20/4 - 400; eigene Berechnungen.

Betrachtet man die sechs Streudiagramme (Scatterplots)<sup>195</sup>, welche die Stärke des Zusammenhangs zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen als unabhängige Variable und dem Anteil der Ausgaben für die Abwasserbeseitigung an den Gesamtumweltschutzausgaben der Länder als abhängige Variable zwischen 1992 und 1997 veranschaulichen möchten, ist zu erkennen, daß die Wertepaare, welche die 16 Bundesländer als Untersuchungseinheiten darstellen, um die eingezeichneten Regressionsgeraden<sup>196</sup> herum in den Streudiagrammen verstreut liegen und somit einen geringeren linearen Zusammenhang zwischen den beiden untersuchten Variablen präsentieren.

Auch der zugleich berechnete Korrelationskoeffizient  $r$  nach Pearson<sup>197</sup>, d.h. die Maßzahl, die den Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Länderregierungen als Erklärungsvariablen und dem Anteil der Ausgaben für die Abwasserbeseitigung an den Gesamtumweltschutzausgaben der Bundesländer als die zu erklärende Variable mißt, liegt bei allen sechs Streudiagrammen in Intervallgrenzen zwischen 0,2 und 0,4;  $r$  gibt damit einen schwachen korrelierenden Zusammenhang zwischen den untersuchten Größen wieder (siehe Abbildungen 6-1 bis 6-6).

Das heißt, die schwachen Wechselbeziehungen zwischen der parteipolitischen Koalitionskonstellation der Landesregierungen und der Höhe des Anteils der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den gesamten Landesumweltschutzausgaben machen deutlich, daß im besagten Untersuchungszeitraum sowohl sozialdemokratische Landesregierungen, darunter vor allem die Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie das Flächenland Nordrhein-Westfalen, als auch christdemokratisch geführte Landeskabinette wie vor allem die Freistaaten Bayern und Sachsen einen hohen Anteil ihrer Umweltschutzausgaben für die Finanzierung ihrer Abwässerinfrastrukturen verwenden (etwa zwischen 30 und 80 Prozent).

---

195. Mit einem sog. Streudiagramm (=Korrelogramm; engl. = scatter plot) der zu untersuchenden unabhängigen (erklärenden), bzw. abhängigen (zu erklärenden) Variablen erhält man einen visuellen Eindruck über die Stärke des Zusammenhangs zwischen zwei Größen. Das Streudiagramm ist das beste graphische Instrument, um eine zweidimensionale Verteilung metrisch skalierten Variablen (Variablen mit quantitativen Merkmalausprägungen, die auf metrischen, nach bestimmten Maßeinheiten messbaren Skalen gemessen werden können) darzustellen. Im Streudiagramm wird die Abszisse (= Horizontale oder X-Achse) verwendet, um die unabhängige Variable darzustellen. Die Ordinate (= Vertikale oder Y-Achse) dient dazu, die abhängige Variable zu repräsentieren (vgl. Wagschal 1999: 32 u. 193).

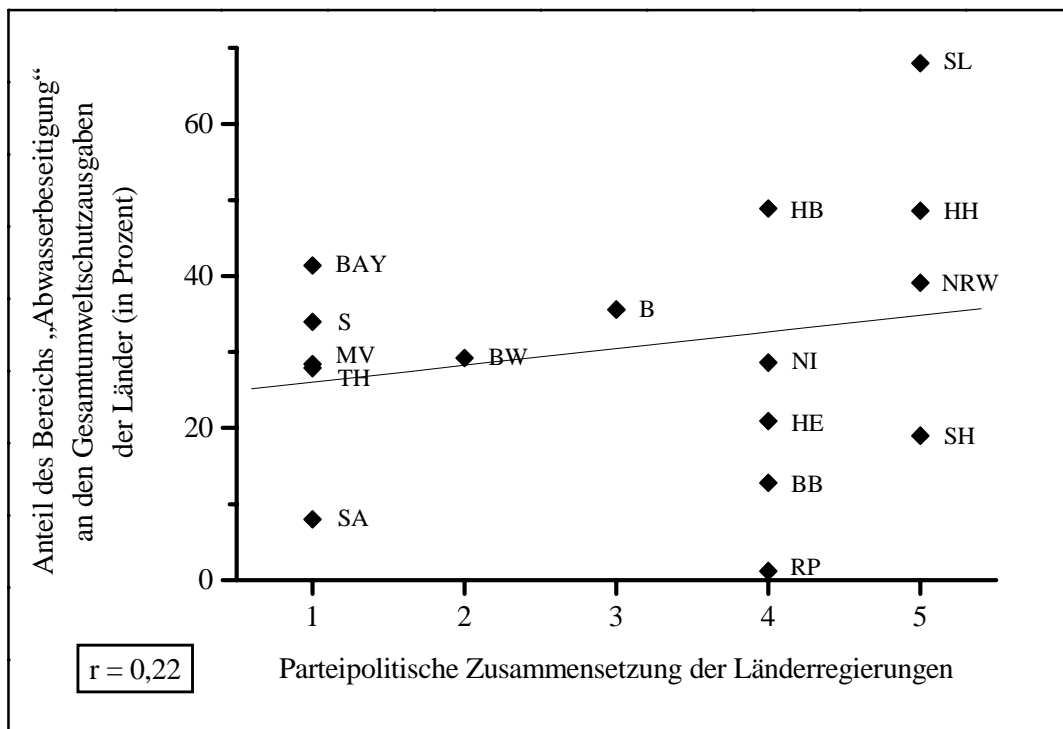
196. Die Regressionsgerade ist diejenige Linie, bei der die quadrierten Abstände der Beobachtungswerte der Variable Y, d.h., der Beobachtungswerte der abhängigen, zu erklärenden Variable, von ihrem Mittelwert am kleinsten sind. Sie liefert mithin die beste lineare Anpassung (vgl. Wagschal 1999: 203).



Die Ergebnisse des berechneten Koeffizienten bezüglich der Korrelation zwischen der parteipolitischen Regierungszusammensetzung und der Abwasserausgaben teilt die Scatterplots in zwei Gruppen: Während Pearsons  $r$  in den Jahren 1992 und 1993 mit positivem Vorzeichen versehen ist (siehe Abbildungen 6-1 und 6-2) und somit einen schwachen positiven linearen Zusammenhang zwischen Koalitionstypus und Abwasserausgaben darstellt, hat  $r$  zwischen 1994 und 1997 ein negatives Vorzeichen (siehe Abbildungen 6-3 bis 6-6), was die Charakterisierung eines relativ schwachen negativen linearen Zusammenhangs zwischen der politischen Couleur der Landesregierungen und ihren Ausgaben für die Abwasserentsorgung erlaubt.

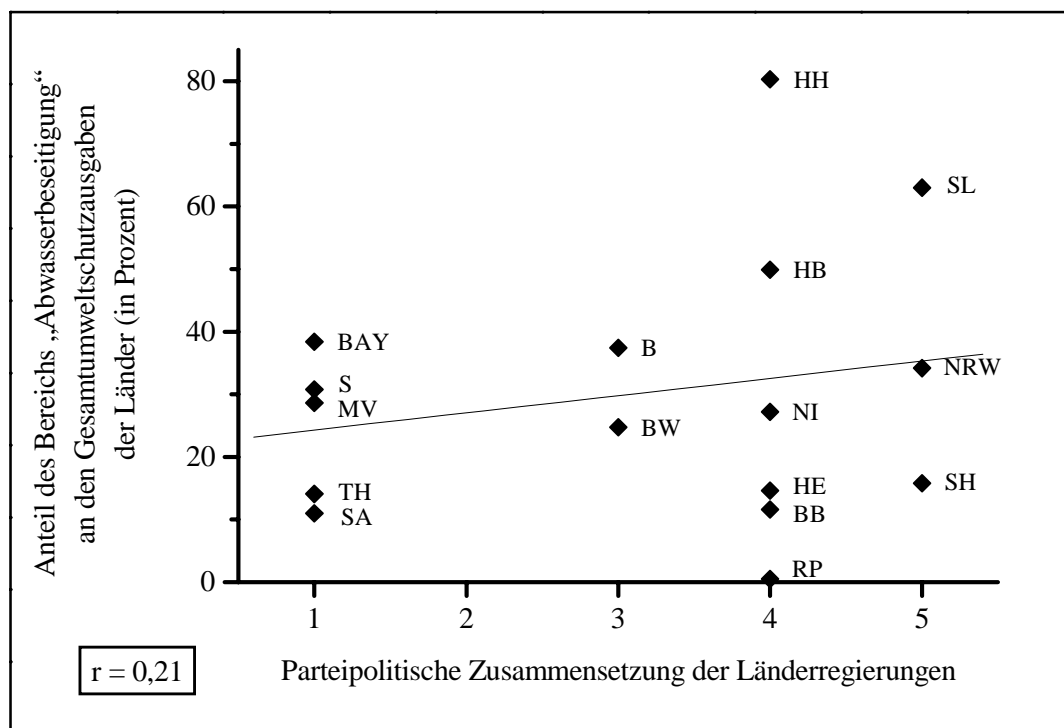
- 
197. Der Korrelationskoeffizient  $r$  nach Karl Pearson (1857-1936) ist die am häufigsten verwendete Maßzahl zur Messung des Zusammenhangs zwischen zwei Variablen, d.h. zwischen einer exogenen und einer endogenen Größe. Er kommt dann zur Anwendung, wenn man den Zusammenhang zwischen zwei metrisch skalierten Variablen X und Y (Variablen X und Y mit quantitativen Merkmalausprägungen, die auf metrischen, nach bestimmten Maßeinheiten messbaren Skalen gemessen werden können) betrachten will. Der Buchstabe  $r$  ist dabei vom Wort *Regression* abgeleitet. Der Korrelationskoeffizient  $r$  mißt den linearen Zusammenhang zwischen den beiden untersuchten Variablen. Er wird umso größer, je näher die Wertepaare im Streudiagramm auf einer Geraden, der Regressionsgeraden (s.o.) liegen. Definitionsgemäß kann der Pearson Korrelationskoeffizient  $r$  zwischen -1 und +1 variieren, wobei -1 einen perfekten negativen linearen Zusammenhang und +1 einen perfekten positiven linearen Zusammenhang zwischen einer unabhängigen und einer abhängigen Variable angibt. Ein positiver Zusammenhang bedeutet, daß hohe Werte in der Variablen X (erklärende Variable) auch mit hohen Werten in der Variablen Y (zu erklärende Variable) einhergehen. Ein negativer Zusammenhang liegt vor, wenn hohe Werte in der Variablen Y mit niedrigen Werten in der Variablen X oder hohe Werte in der Variablen X mit niedrigen Werten in der Variablen Y korrelieren. Zu beachten sind dabei sowohl die Vorzeichen, die die Richtung des Zusammenhangs spezifizieren als auch die Größe des Zusammenhangsmaßes. Hinsichtlich der Größe kann man Intervallgrenzen angeben, die verwendet werden, um die Stärke des Zusammenhangs zwischen zwei Variablen einzuschätzen:  $r < +/-0,2$ : kein bzw. ein sehr schwacher Zusammenhang,  $+/-0,2 < r < +/-0,4$ : ein schwacher Zusammenhang,  $+/-0,4 < r < +/-0,6$ : ein mittelstarker Zusammenhang,  $+/-0,6 < r < +/-0,8$ : ein starker Zusammenhang sowie  $r > +/-0,8$ : ein sehr starker Zusammenhang. Unter Korrelation (Wechselbeziehung) ist lediglich ein statistischer, rein zahlenmäßiger Zusammenhang zwischen zwei Variablen zu verstehen (vgl. Wagschal 1999: 193ff).

**Abbildung 6-1: Anteil der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den Umweltschutzausgaben 1992 nach Bundesländer in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

**Abbildung 6-2: Anteil der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den Umweltschutzausgaben 1993 nach Bundesländer in %**



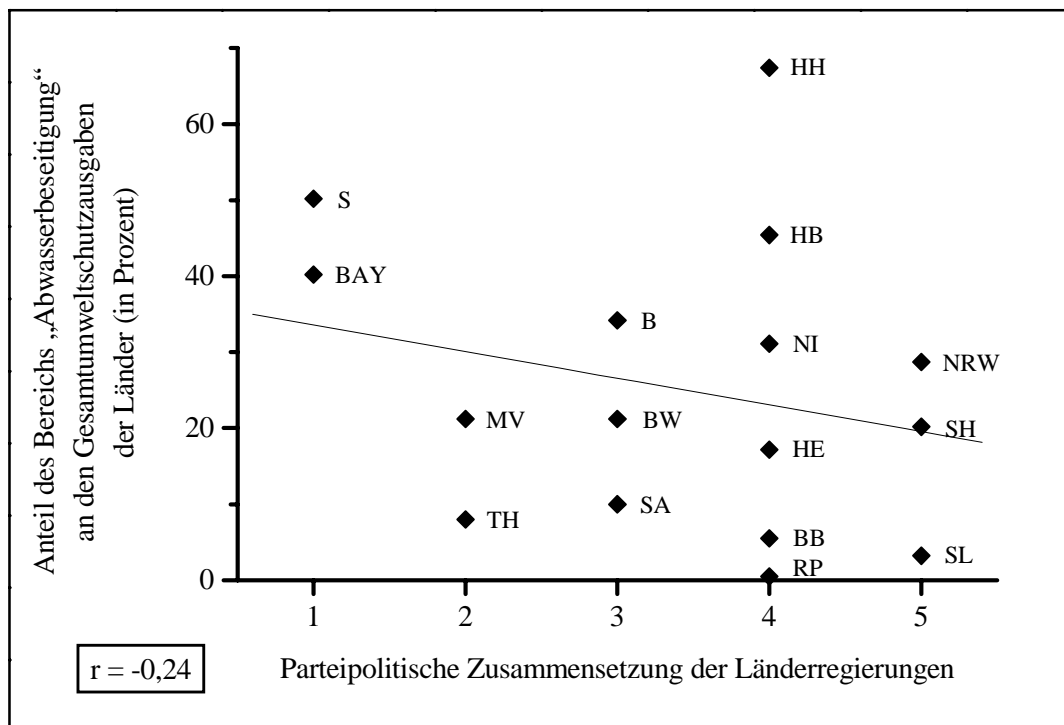
Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

Das heißt, in den Jahren 1992 und 1993 korrelieren hohe Werte in der Variablen X mit hohen Werten in der abhängigen Größe Y: Diese Wechselbeziehungen lassen auf der einen Seite den Schluß zu, daß sozialdemokratisch geführte Landeskabinetten, sei es die SPD-Alleinregierungen im Saarland (MP Lafontaine SPD, 1990-1994) und Nordrhein-Westfalen (MP Rau SPD, 1990-1995) oder die SPD-B90/Die Grünen-Koalition in Niedersachsen (MP Schröder SPD, 1994-1998) sich in der Produktion von Abwasserentsorgungspolitik stark engagieren. Andererseits betonen gerade die relativ hohen Ausgaben für Abwasserentsorgungsmaßnahmen von christdemokratisch geführten Kabinetten, so die CSU-Alleinregierung in Bayern (MP Streibl CSU, 1990-1993), die christdemokratische Alleinregierung in Sachsen (MP Biedenkopf CDU, 1990-1994), bzw. die CDU-F.D.P.-Regierungskoalitionen in Mecklenburg-Vorpommern (MP Seite CDU, 1992-1994) und in Thüringen (MP Vogel CDU, 1992-1994), die hohen Investitionen in die Abwasserentsorgung Bremens der bis dahin ersten „Ampel“-Koalition (MP Wedemeier SPD, 1991-1995) sowie die geringen Abwasserentsorgungsausgaben von SPD-Landesregierungen in diesem Zeitraum, darunter die Alleinregierung in Schleswig-Hol-

stein (MP Engholm SPD, 1992-1993) und das rot-grüne Kabinett in Hessen (MP Eichel SPD, 1991-1995), die geringe Korrelation zwischen parteipolitischer Regierungskomposition und Abwasserentsorgungsmaßnahmen.

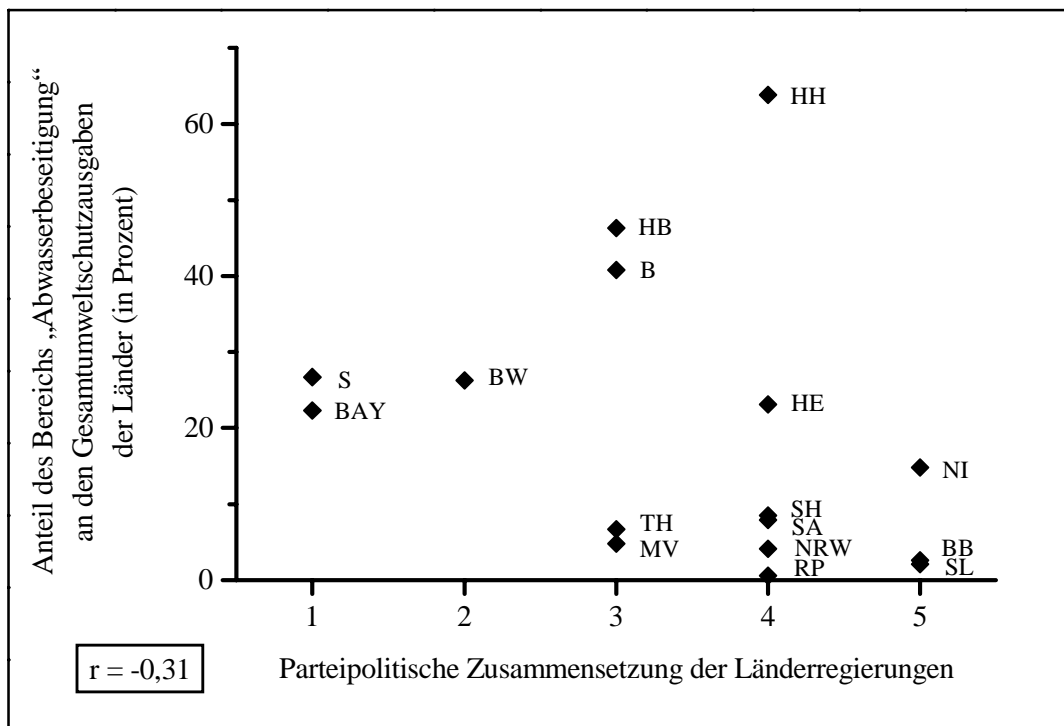
Demgegenüber korrelieren in den Folgejahren, von 1994 bis 1997, einerseits hohe Werte in der beeinflussenden Größe X mit niedrigen Werten in der Variablen Y, auf der anderen Seite niedrige Werte in der Variablen X mit hohen Werten in der zu erklärenden Größe Y:

**Abbildung 6-3: Anteil der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den Umweltschutzausgaben 1994 nach Bundesländer in %**



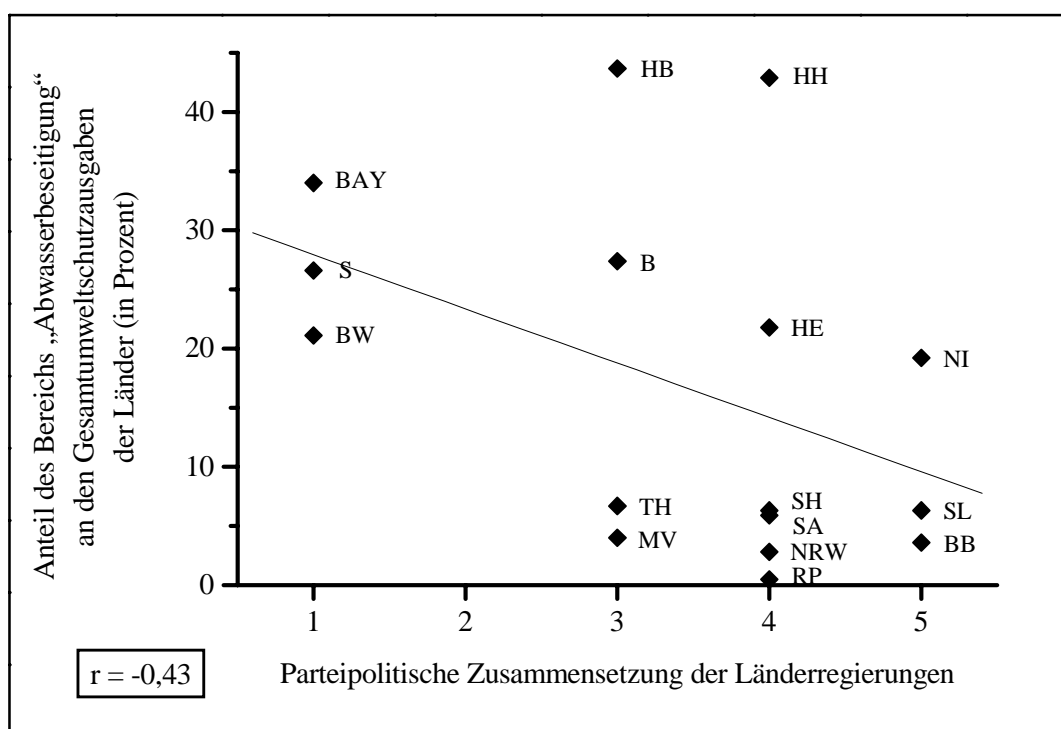
Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

**Abbildung 6-4: Anteil der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den Umweltschutzausgaben 1996 nach Bundesländer in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

**Abbildung 6-5: Anteil der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den Umweltschutzausgaben 1997 nach Bundesländer in %**

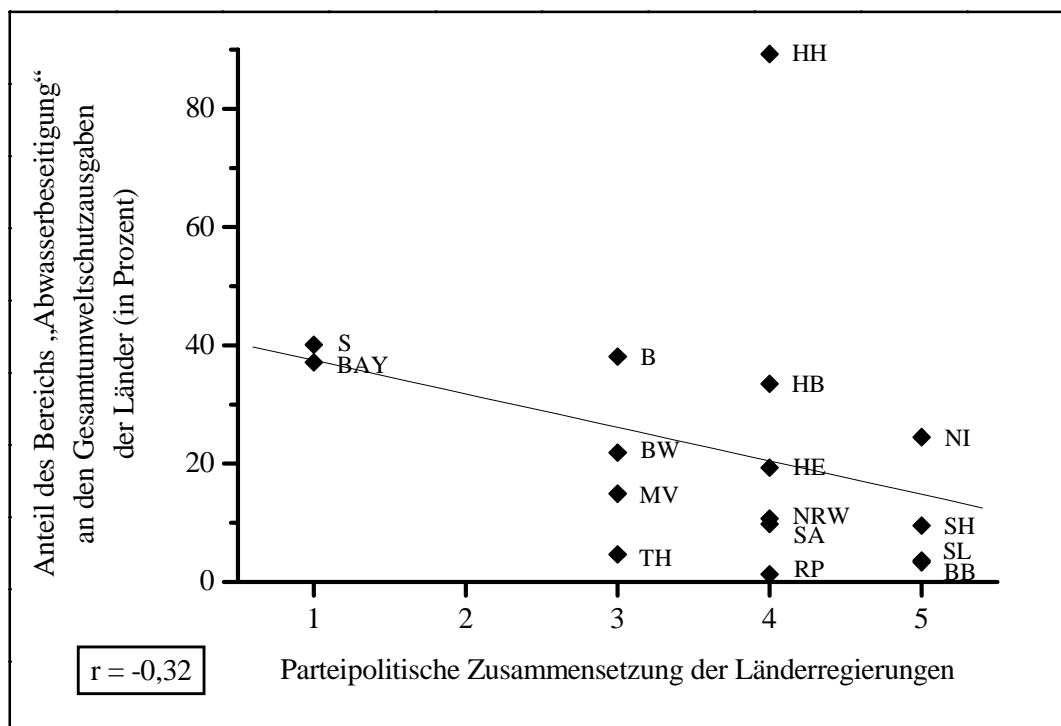


Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

Diese Wechselbeziehungen, die wegen des negativen Vorzeichens des Wertes in  $r$  von eher schwächerer Natur sind, sagen dennoch aus, daß sozialdemokratische Landesregierungen einen geringen Output in der Finanzierung ihrer Abwasserentsorgungsstrukturen vorweisen können, christdemokratische Kabinette in diesem Umweltschutzbereich hingegen ein hohes Leistungsprofil: So investierten die SPD-Alleinregierungen von Brandenburg (MP Stolpe SPD, 1994-1999) und dem Saarland (MP Lafontaine SPD, 1994-1999) 1994 und 1997 lediglich 5% bis 8% ihrer gesamten Umweltausgaben in die Abwasserbeseitigung, ebenso die rot-grünen Landeskabinette in Nordrhein-Westfalen (MP Rau SPD, 1995-1998), Sachsen-Anhalt (MP Höppner SPD, 1994-1998) sowie Schleswig-Holsteins (MP Simonis SPD, 1993-1996). Im Gegensatz dazu weisen erneut die bürgerlichen Landesregierungen der Freistaaten Bayern und Sachsen entsprechend hohe Ausgabenanteile für Abwasserbeseitigungsmaßnahmen vor: Die bayerische Landesregierung (MP Stoiber CSU, 1994-1998) finanzierten von 1994 bis 1997 mit 20% bis 40% ihrer Umweltausgaben geplante Investitionen in die Abwasserentsor-

gung, das sächsische CDU-Kabinett (MP Biedenkopf CDU, 1994-1999) 35% bis nahezu 55%. Das Jahr 1995 zeigt im Streudiagramm ein recht auffälliges Resultat der Korrelation zwischen parteipolitischer Zusammensetzung und der Ausgabenpolitik auf Landesebene auf:

**Abbildung 6-6: Anteil der Ausgaben für die Abwasserentsorgung an den Umweltschutzausgaben 1995 nach Bundesländer in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

In diesem Untersuchungsjahr befinden sich nahezu alle sozialdemokratisch geführten Kabinette, die in diesem Zeitraum in einem Bundesland regieren, im 4. Quadranten<sup>198</sup> des betreffenden Streudiagramms, was bedeutet, daß diese Administrationen, darunter die SPD-Alleinregierungen Brandenburgs, des Saarlands und Schleswig-Holsteins sowie die sozialde-

198. Hinsichtlich der Systematik eines Streudiagramms teilen vier Quadranten (= Viertelkreise) ein „Scatterplot“ in vier Sektoren, in denen die Wertepaare der Variablen X und Y je nach Ergebnis verteilt (eben verstreut) sind: Im 1. Quadranten treffen sich niedrige Werte in der Variablen X mit niedrigen Werten in der Größe Y, im 3. Quadranten hohe Werte in der Größe X mit hohen Werten in der Variablen Y; im 2. Quadranten befinden sich niedrige Werte in der Größe X zusammen mit hohen Werten in der Variablen Y, im 4. Quadranten hohe Werte in der Variablen X zusammen mit niedrigen Werten in der Größe Y (nach Wagschal 1999: 199).

mokratisch geführten Koalitionsregierungen in Hessen, Nordrhein-Westfalens, in Rheinland-Pfalz sowie Sachsen-Anhalts, nur geringe Anteile ihrer Umweltschutzausgaben für die Politik der Abwasserentsorgung in ihren Ländern einsetzten.

Die bürgerlichen Landesregierungen Bayerns und Sachsens sind wiederum durch mittlere Werte in der zu erklärenden Variablen Y gekennzeichnet, rund 40% der Landesumweltschutzausgaben wurden hier in die Entsorgung der Abwässer investiert.

Das einzige sozialdemokratisch regierte Land, das mit einem sehr hohen Wert in der Y-Variablen im 3. Quadranten anzutreffen ist, ist der Stadtstaat Hamburg: Über 80% des gesamten Umwelthaushalts stellte die Koalitionsregierung aus SPD und StattPartei (BM Voscherau SPD, 1993-1997) für die Abwasserbeseitigung der Hansestadt zur Verfügung.

#### **6.4.1.2 Immissionsschutz und Luftreinhaltung in den Bundesländern**

Nach der Politik der Abwasserentsorgung befindet sich die Politik der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung auf Rang zwei der in den Landtagswahlprogrammen vorgenommenen inhaltlichen Bewertung des Immissionsschutzes durch die Parteien (vgl. Kapitel 5.2). Wie bei der programmatischen Gewichtung des Gewässerschutzes (Schutz des Grund- und Trinkwassers, Schutz der Oberflächengewässer) liegt hier - bezüglich der getroffenen politischen Aussagen - Bündnis 90/Die Grünen an erster Stelle, gefolgt von F.D.P. und SPD; die Christdemokraten nehmen mit der Zahl ihrer Forderungen und Problemlösungsvorschlägen erneut den letzten Platz ein.

Das gleiche quantitative Verhältnis zwischen den Parteien hinsichtlich ihres Politikangebots im Landesumweltschutz ergibt sich nach der empirischen Wahlprogrammanalyse bei der Politik des Bodenschutzes. Diesem Umweltschutzbereich billigen die Landesverbände der untersuchten Parteien die wenigste inhaltlich-programmatische Gewichtung zu.

Folgende Arbeitshypothese zur Politik der Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden auf Länderebene wurde in Kapitel 5.3 formuliert:

Sowohl von SPD- als auch von CDU-Regierungen in den Bundesländern sind finanzielle und ordnungsrechtliche Initiativen in der Luft-, Wasser- und Bodenreinhaltung zu erwarten.

In der Wahlprogrammanalyse wurde nachgewiesen, daß sich sowohl sozial- als auch christdemokratisch kontrollierte Landesexekutiven für die Verminderung und Vermeidung von Luftschadstoffemissionen durch modernen Abgasreinigungstechnologien sowie für Bodenschutzregelungen profilieren wollen.



Wenn man die umweltschutzpolitische Bedeutung eines Umweltbereichs auf Länderebene an den dafür ausgegeben finanziellen Beträgen mißt, dann war der Länderumweltschutz in den 1990er Jahren vor allem Immissions-, Gewässer- und Bodenschutz - gleichbedeutend mit „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“ - auf den im Untersuchungszeitraum in der Höhe von 44,2 Mrd. DM etwa 42,2 v.H. entfielen, wie in Tabelle 6-7 zu erkennen ist. Trotz der Einbrüche 1994 und 1995 stiegen die Ausgaben für Immissions-, Gewässer- und Bodenschutz entgegen des Absinkens der Umweltschutzgesamtausgaben im Untersuchungszeitraums von 36,6 v.H. 1992 auf 52,4 v.H. 1997 an<sup>199</sup>.

**Tabelle 6-7: Ausgaben für Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde in v.H. der Umweltschutzgesamtausgaben der öffentlichen Haushalte der 16 Länder insgesamt (1992-1997)**

| Jahr      | Ausgaben für Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde (in Mio. DM) | Umweltschutzgesamtausgaben (in Mio. DM) | Spalte 1 in v.H. von Spalte 2 |
|-----------|--|---|-------------------------------|
|           | 1  | 2                                       | 3                             |
| 1992      | 7 575  | 20 683                                  | 36,6                          |
| 1993      | 7 233  | 17 170                                  | 42,1                          |
| 1994      | 6 593  | 16 575                                  | 39,8                          |
| 1995      | 7 465  | 20 239                                  | 36,9                          |
| 1996      | 8 314  | 16 685                                  | 49,8                          |
| 1997      | 7 019  | 13 406                                  | 52,4                          |
| 1992-1997 | 44 199   | 104 758                                 | 42,2                          |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen.

199. Vgl. auch Tabelle A-5: Umweltschutzgesamtausgaben und Ausgaben für die Bereiche „Abwasserbeseitigung“, „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“ und „Naturschutz und Landschaftspflege“ der 16 Länder 1992-1997.

Bei genauer Betrachtung der Ausgabenanteile für die Reinhaltung von Luft, Wasser, Boden in den 16 Ländern fällt in Tabelle 6-8 auf, daß in vier Bundesländern, nämlich Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, die finanziellen Beiträge für den Immissionsschutz - trotz positiven Verlaufs der Gesamtentwicklung - gefallen sind.

**Tabelle 6-8: Prozentualer Anteil des Bereichs „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“ an den Gesamtumweltausgaben der Länder pro Jahr**

| Land | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Ø    |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| BW   | 56,6 | 62,6 | 65,5 | 63,7 | 60,3 | 65,0 | 62,3 |
| BAY  | 38,9 | 40,5 | 37,7 | 40,8 | 52,3 | 40,2 | 41,7 |
| BB   | 77,3 | 72,1 | 75,9 | 75,4 | 73,3 | 73,2 | 74,5 |
| HE   | 66,4 | 69,3 | 61,2 | 51,5 | 48,3 | 44,6 | 56,8 |
| MV   | 58,7 | 52,5 | 58,7 | 79,1 | 82,6 | 85,0 | 69,4 |
| NI   | 36,5 | 31,5 | 28,4 | 28,0 | 19,0 | 33,8 | 29,5 |
| NRW  | 31,8 | 36,5 | 40,2 | 56,8 | 59,2 | 58,4 | 47,2 |
| RP   | 52,1 | 47,0 | 48,3 | 54,9 | 72,1 | 62,0 | 56,1 |
| SL   | 16,0 | 13,6 | 29,0 | 21,4 | 14,6 | 21,9 | 19,4 |
| S    | 61,6 | 63,5 | 40,5 | 53,0 | 65,0 | 62,8 | 57,7 |
| SA   | 90,5 | 68,7 | 81,3 | 75,9 | 77,6 | 86,1 | 80,0 |
| SH   | 31,6 | 37,9 | 49,1 | 66,1 | 78,5 | 76,8 | 56,7 |
| TH   | 66,1 | 71,4 | 76,8 | 71,2 | 71,7 | 71,5 | 71,5 |
| B    | 23,6 | 23,3 | 22,3 | 18,4 | 24,9 | 26,5 | 23,2 |
| HB   | 11,5 | 10,1 | 11,5 | 18,6 | 20,3 | 19,8 | 15,3 |
| HH   | 4,1  | 10,4 | 9,9  | 5,2  | 15,7 | 24,0 | 11,5 |
| Ø    | 45,2 | 44,4 | 46,0 | 48,7 | 52,2 | 53,2 | 48,3 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 6 C-20/4 - 400; eigene Berechnungen.

Bei der Bewertung weiterer sechs, zur graphischen Veranschaulichung der Stärke des Zusammenhangs zwischen der parteipolitischen Regierungszusammensetzung (exogene Variable) und dem Anteil der Ausgaben der Landesregierungen für den Immissionsschutz (endogene

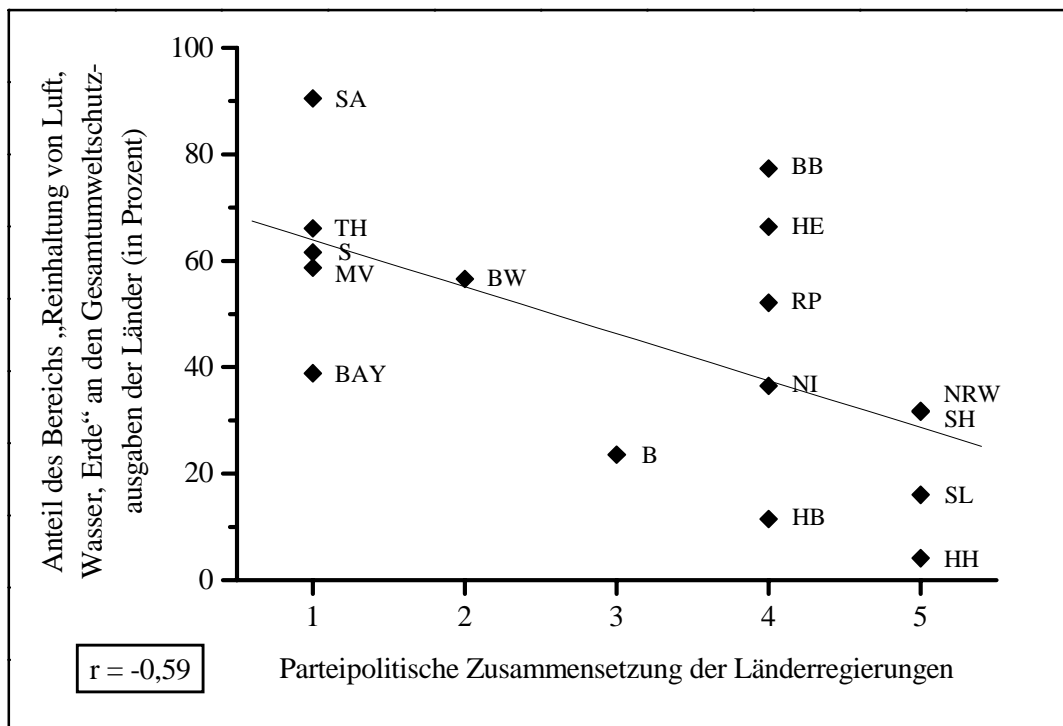
Variable) in diesem querschnittsorientierten Vergleich zwischen 1992 und 1997 erstellten Streudiagramme ist festzuhalten, daß die 16 Länder als Wertepaare - ähnlich dem Zusammenhang mit der Abwasserentsorgung auf Länderebene - um die dargestellten Regressionsgeraden herum verstreut liegen, was die geringe lineare Korrelation auch in diesem Landesumweltschutzbereich erklärt.

Die diesbezüglich ermittelten Pearson Korrelationskoeffizienten  $r$  liegen durchgehend im Minusbereich und legen damit einen negativen Zusammenhang zwischen den Größen klar (siehe Abbildungen 6-7 bis 6-12).

Die Intervallgrenzen aller sechs „Scatterplots“, in denen sich der Koeffizient  $r$  bewegt, nämlich von 0,07 bis 0,59, teilen den Zeitraum der Untersuchung über die Stärke der Korrelation zwischen den jeweiligen Koalitionskonstellationen und den Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden in den Ländern in zwei Gruppen: In den ersten beiden Untersuchungsjahren, 1992 und 1993, kommt zwischen der parteipolitischen Färbung der Landesregierungen und der Ausgaben für die Politik des Immissionsschutzes (anteilig an den Gesamtumweltschutzausgaben) ein mittelstarke negative Wechselbeziehung zustande (1992: -0,59 bzw. 1993: -0,50), nicht nur hohe, sondern auch niedrige Werte in der Variablen X korrelieren mit hohen Werten in der Variablen Y.

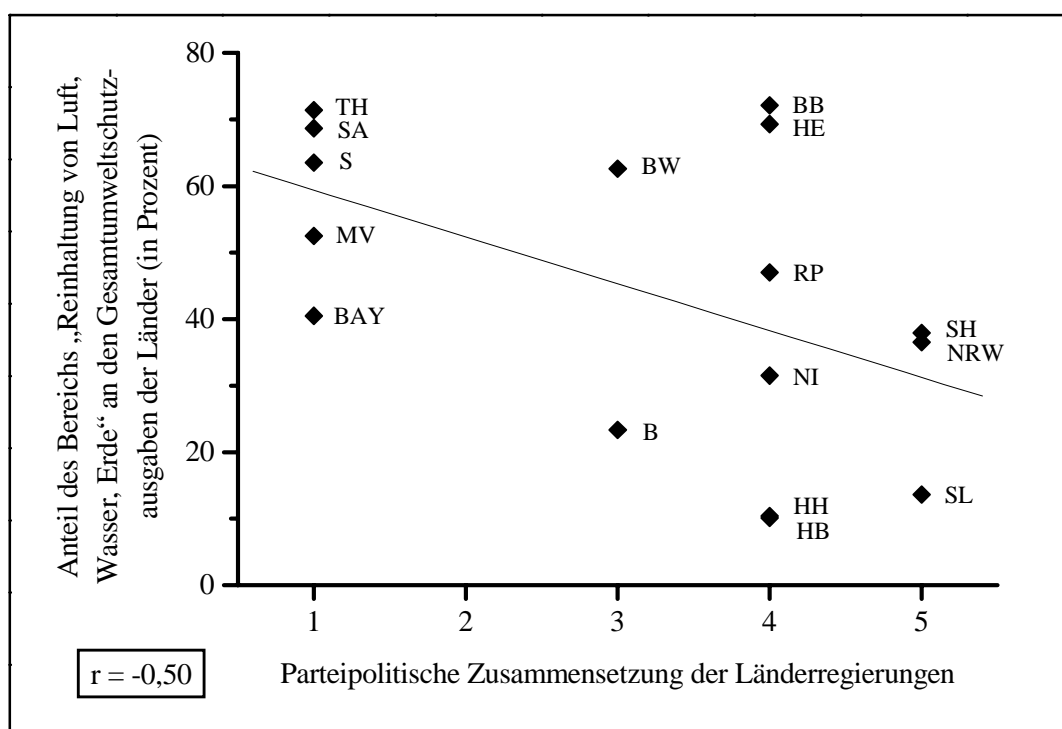
Mit anderen Worten: Sowohl sozialdemokratische, wie die Alleinregierungen von Nordrhein-Westfalen (MP Rau SPD, 1990-1995) und Schleswig-Holstein (MP Engholm SPD, 1992-1996), bzw. die rot-grünen Koalitionsregierungen in Brandenburg (MP Stolpe SPD, 1990-1994), Hessen (MP Eichel SPD, 1991-1995) und Niedersachsen (MP Schröder SPD, 1990-1994) als auch christdemokratische geführte Länderadministrationen, voran die mit absoluten Mehrheiten ausgestatteten Regierungen der Freistaaten Bayern (MP Streibl bzw. Stoiber, beide CSU, 1990-1994) und Sachsen (MP Biedenkopf CDU, 1990-1994) einerseits sowie die konservativ-liberalen Kabinette Mecklenburg-Vorpommerns (MP Gomolka bzw. Seite, beide CDU, 1990-1994), Sachsen-Anhalts (MP Gies bzw. Münch, beide CDU, 1990-1994) und Thüringens (MP Duchac bzw. Vogel, beide CDU, 1990-1994) investierten in diesem Zeitraum zwischen 40 und 90 Prozent ihrer gesamten zur Verfügung stehenden Umweltschutzausgaben in den umfassenden Bereich des Immissionsschutzes der Umweltmedien Luft, Wasser und Erde. Demgegenüber wendeten die SPD-Allein-, bzw. Koalitionsregierungen mit Bündnis 90/Die Grünen im Saarland, bzw. in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen lediglich 3 bis 20 Prozent ihrer Umweltschutzhaushalte für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden auf.

**Abbildung 6-7: Anteil der Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden an den Umweltschutzausgaben 1992 nach Bundesländer in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

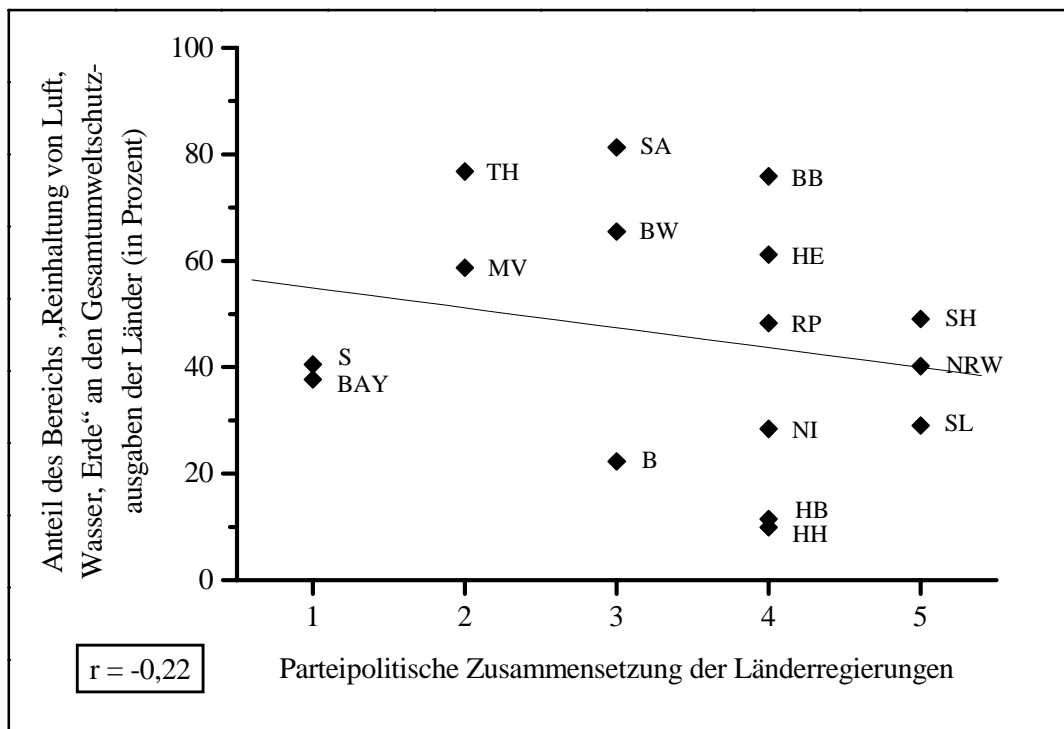
**Abbildung 6-8: Anteil der Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden an den Umweltschutzausgaben 1993 nach Bundesländer in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

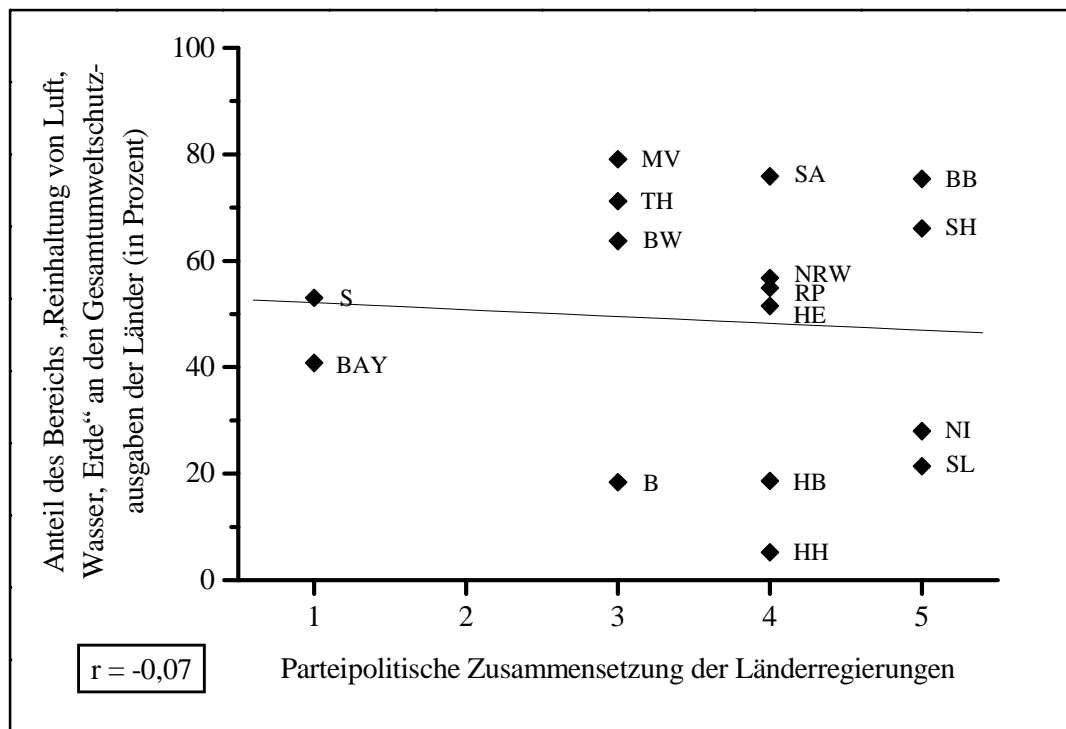
Dagegen herrscht im Zeitraum von 1994 bis 1997 kein bzw. ein sehr schwacher negativ-korrelierender Zusammenhang zwischen den jeweiligen parteipolitischen Regierungskonstellationen und den Immissionsschutzausgaben vor ( $r$  - Koeffizient zwischen  $-0,07$  und  $-0,22$ ); hohe, aber auch niedrige Werte in der Größe X korrelieren mit hohen Werten in der Variablen Y. Anders ausgedrückt: Hohe Ausgabenanteile für staatliche Maßnahmen der Reinhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen Luft, Wasser und Boden (zwischen 40 und 80 % der gesamten Umweltschutzausgaben) wurden auch in diesem Zeitraum sowohl von SPD- als auch von CDU-Regierungen in den 16 Ländern eingesetzt.

**Abbildung 6-9: Anteil der Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden an den Umweltschutzausgaben 1994 nach Bundesländer in %**



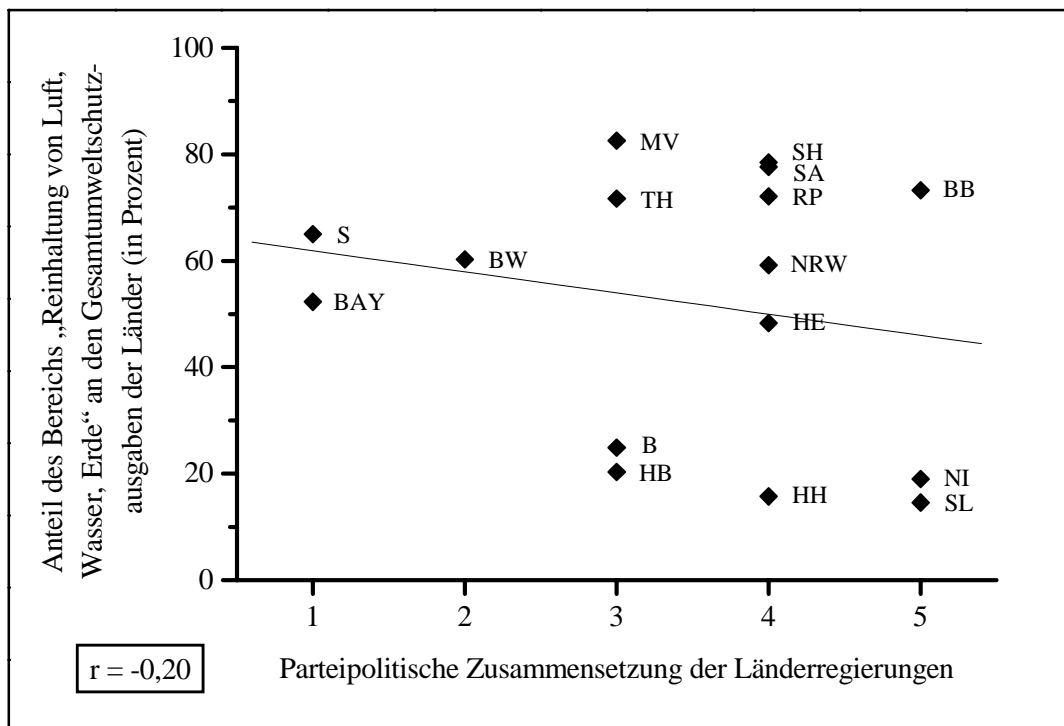
Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

**Abbildung 6-10: Anteil der Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden an den Umweltschutzausgaben 1995 nach Bundesländer in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

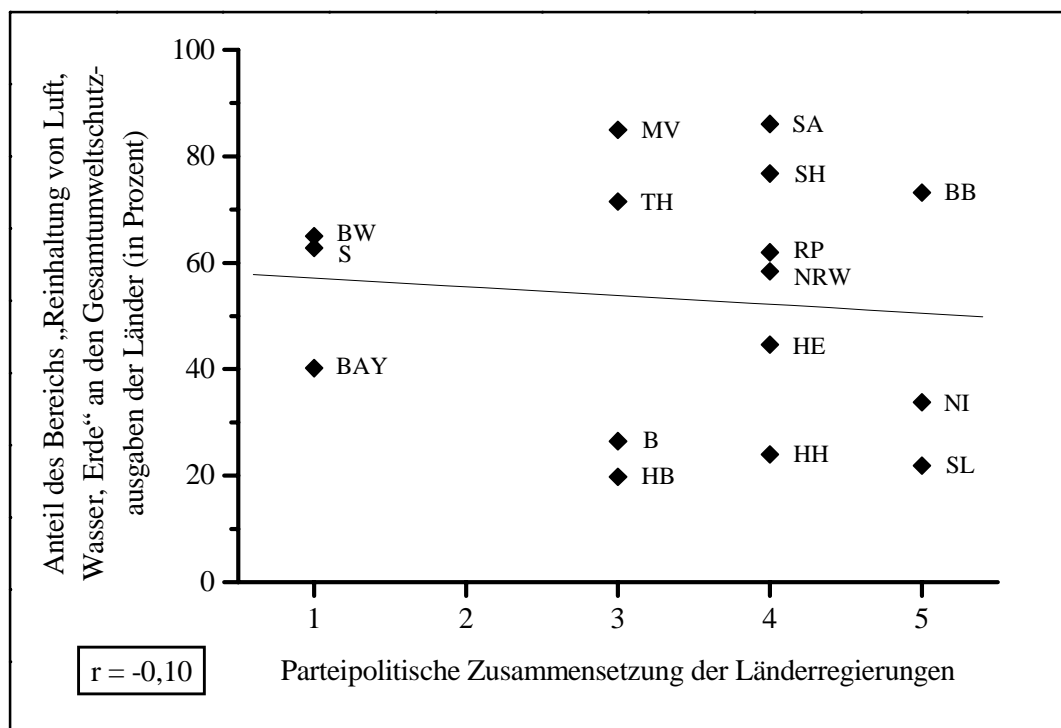
**Abbildung 6-11: Anteil der Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden an den Umweltschutzausgaben 1996 nach Bundesländer in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen



**Abbildung 6-12: Anteil der Ausgaben für die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden an den Umweltschutzausgaben 1997 nach Bundesländer in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

Wie bei der Politik der Abwasserentsorgung auf Bundesländerebene bringt wiederum das Jahr 1995 mit  $r = -0,07$  einen Extrem-Wert hervor:  $r$  liegt sehr nah an null, die Regressionsgerade ist hier nahezu horizontal ausgeprägt (siehe Abbildung 6-10).

Das Streudiagramm und Pearsons  $r$  lassen sichtbar werden, daß in diesem Jahr ein statistisch-linearer Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Länderregierungen einerseits und den Ausgaben für Immissionsschutzmaßnahmen in den Bundesländern kaum zu erkennen ist.

### 6.4.1.3 Naturschutz und Landschaftspflege in den Bundesländern

Im Gegensatz zu den umweltschutzpolitischen Themenbereichen „Abwasserentsorgung“ und „Immissionsschutz“ auf Länderebene hat der empirische Wahlprogrammvergleich in Kapitel 5 im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausschließlich Gemeinsamkeiten zwischen SPD- und CDU-Regierungen hinsichtlich ihrer inhaltlichen Aussagen zur nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts offen gelegt.

Daher lautete die diesbezüglich formulierte Arbeitshypothese:

Sowohl von sozial- als auch von christdemokratisch geführten Landeskabinetten sind öffentliche Ausgaben und regulative Maßnahmen zum Schutze der Natur in besiedelten und unbesiedelten Gebieten sowie zur Landschaftspflege durch die Ausweisung von Naturschutz- bzw. Landschaftsschutzgebieten und durch die Wiederherstellung gestörter, bzw. geschädigter Landschaftsteile zu erwarten.

Wie in Tabelle 6-9 nachgewiesen wird, machten die Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege mit 12,5 Mrd. DM noch 11,9 v.H. der Umweltschutzausgaben aus, während von den restlichen Bereichen (s.o.) keine mehr als 7,4 Mrd. DM (Abfallbeseitigung) erreichen konnte. Auffallend ist hier, daß im Gegensatz zu den anderen beiden Umweltschutzausgabenbereichen die Ausgaben der Länderregierungen für Naturschutz und Landschaftspflege mit schwankendem Verlauf im genannten Zeitraum um mehr als das Doppelte, von 7,4 v.H. der Umweltschutzgesamtausgaben 1992 auf 16,5 v.H. 1997 gestiegen sind<sup>200</sup>.

---

200. Vgl. auch hierzu Tabelle A-5: Umweltschutzgesamtausgaben und Ausgaben für die Bereiche „Abwasserbeseitigung“, „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“ und „Naturschutz und Landschaftspflege“ der 16 Länder 1992-1997.

**Tabelle 6-9: Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege in v.H. der  
Umweltschutzgesamtausgaben der öffentlichen Haushalte der 16  
Länder insgesamt 1992-1997**

| Jahr      | Ausgaben für<br>Naturschutz und<br>Landschaftspflege<br>(in Mio. DM) | Umweltschutzgesamt-<br>ausgaben<br>(in Mio. DM) | Spalte 1 in v.H. von<br>Spalte 2 |
|-----------|--|---|----------------------------------|
|           | 1  | 2   | 3                                |
| 1992      | 1 533  | 20 683  | 7,4                              |
| 1993      | 1 916  | 17 170  | 11,2                             |
| 1994      | 1 774  | 16 575  | 10,7                             |
| 1995      | 2 297  | 20 239  | 11,3                             |
| 1996      | 2 771  | 16 685  | 16,6                             |
| 1997      | 2 215  | 13 406  | 16,5                             |
| 1992-1997 | 12 506   | 104 758   | 11,9                             |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen.

Beim Blick auf die Entwicklung der finanziellen Aufwendungen für Natur- und Landschaftsschutz in den einzelnen Bundesländern im Zeitraum 1992 und 1997 in Tabelle 6-10 sieht man, daß Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern ihre Ausgaben leicht, Schleswig-Holstein sogar in sehr starkem Umfang - von 49,4 v.H. 1992 auf 16,9 v.H. 1997 - kürzten.

**Tabelle 6-10: Prozentualer Anteil des Bereichs „Naturschutz und Landschaftspflege“ an den Gesamtumweltausgaben der Länder pro Jahr**

| Land | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Ø    |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| BW   | 14,1 | 12,6 | 13,3 | 14,4 | 13,5 | 13,9 | 13,6 |
| BAY  | 13,2 | 14,1 | 13,2 | 14,2 | 20,6 | 17,8 | 15,5 |
| BB   | 9,9  | 16,3 | 18,6 | 21,3 | 24,1 | 23,3 | 18,9 |
| HE   | 10,2 | 14,0 | 20,0 | 25,6 | 27,1 | 31,2 | 21,4 |
| MV   | 12,8 | 18,8 | 20,1 | 6,1  | 12,6 | 10,7 | 13,5 |
| NI   | 22,5 | 27,6 | 32,8 | 26,6 | 56,2 | 29,7 | 32,6 |
| NRW  | 25,0 | 24,7 | 26,4 | 31,3 | 33,3 | 35,5 | 29,4 |
| RP   | 35,5 | 34,8 | 33,0 | 29,5 | 24,3 | 36,0 | 32,2 |
| SL   | 14,0 | 17,3 | 58,1 | 46,4 | 66,7 | 46,9 | 41,6 |
| S    | 3,9  | 4,6  | 6,7  | 5,1  | 5,6  | 7,6  | 5,6  |
| SA   | 1,5  | 18,3 | 6,3  | 13,2 | 13,7 | 7,1  | 10,0 |
| SH   | 49,4 | 46,3 | 30,7 | 24,3 | 12,9 | 16,9 | 30,1 |
| TH   | 5,9  | 8,8  | 13,2 | 21,2 | 18,3 | 18,0 | 14,3 |
| B    | 1,5  | 1,7  | 1,9  | 1,3  | 2,1  | 3,0  | 1,9  |
| HB   | 0,7  | 0,9  | 0,9  | 1,5  | 0,7  | 1,0  | 1,0  |
| HH   | 0,5  | 1,1  | 0,8  | 1,1  | 5,9  | 6,7  | 2,7  |
| Ø    | 13,8 | 16,4 | 18,5 | 17,7 | 21,1 | 19,1 | 17,8 |

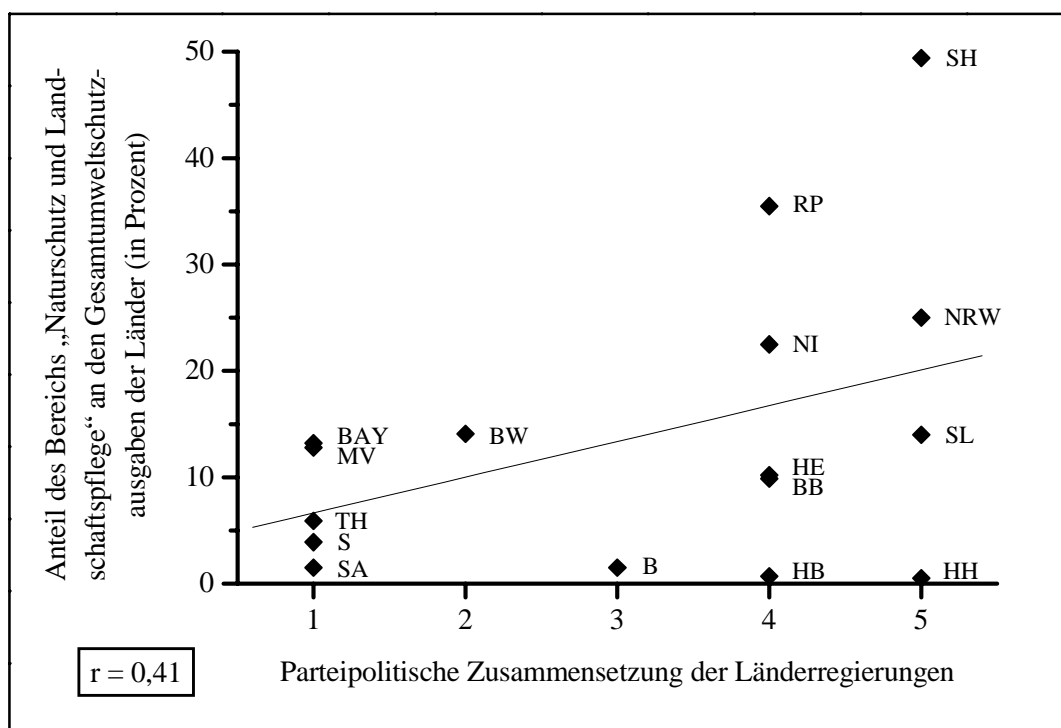
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 6 C-20/4 - 400; eigene Berechnungen

Im Vergleich zu den graphischen und metrischen Ergebnissen der Querschnittsuntersuchung der Korrelationen zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Länderregierungen und der Politik der Abwasserentsorgung, bzw. der Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden in den 16 Ländern zeichnen sich alle sechs Streudiagramme, welche die Stärke des Zusammenhangs zwischen der parteipolitischen Färbung der Regierungen und der Landespolitik des Naturschutzes und der Landschaftspflege zwischen 1992 und 1997 illustrieren, durch das

Resultat aus, daß die Wertepaare an den Regressionsgeraden näher liegen als in den vorangegangenen Diagrammgraphiken. Dies läßt auf einen stärkeren linearen Zusammenhang zwischen den Werten in der unabhängigen, bzw. abhängigen Variablen schließen.

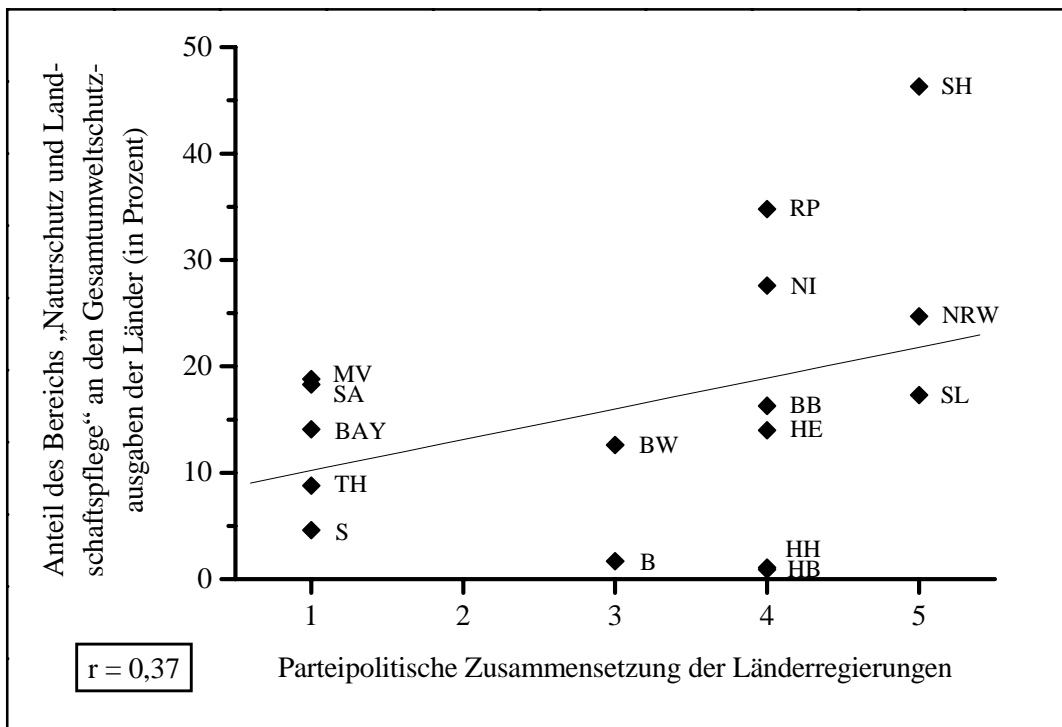
Überdies ist der Pearson Korrelationskoeffizient  $r$  bei allen Untersuchungen hinsichtlich der Ausgabenanteile der Länderadministrationen für Maßnahmen im Naturschutz und der Landschaftspflege durchgehend mit positivem Vorzeichen versehen und befindet sich in Intervallgrenzen zwischen 0,37 und 0,57;  $r$  gibt damit - außer im Untersuchungsjahr 1993 (der Koeffizient beträgt hier lediglich 0,37) - einen mittelstarken linear-statistischen Zusammenhang zwischen den untersuchten Größen „Regierungskonstellation“ und „Naturschutzpolitik auf Länderebene“ wieder:

**Abbildung 6-13: Anteil der Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege an den Umweltschutzausgaben 1992 nach Bundesländer in %**



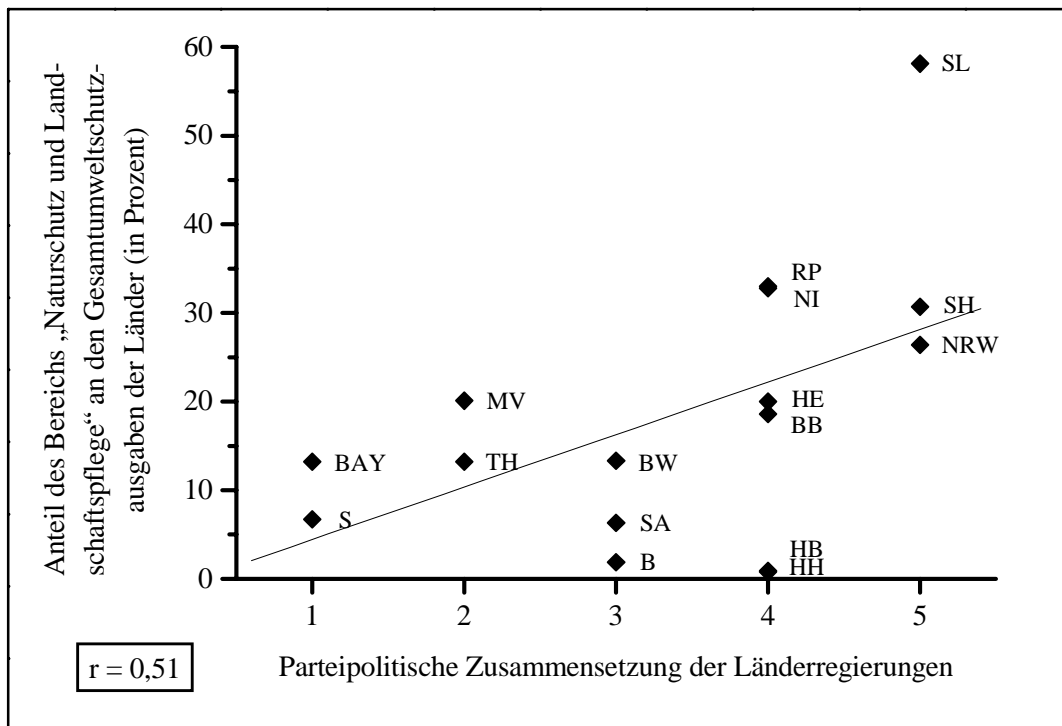
Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

**Abbildung 6-14: Anteil der Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege an den Umweltschutzausgaben 1993 nach Bundesländer in %**



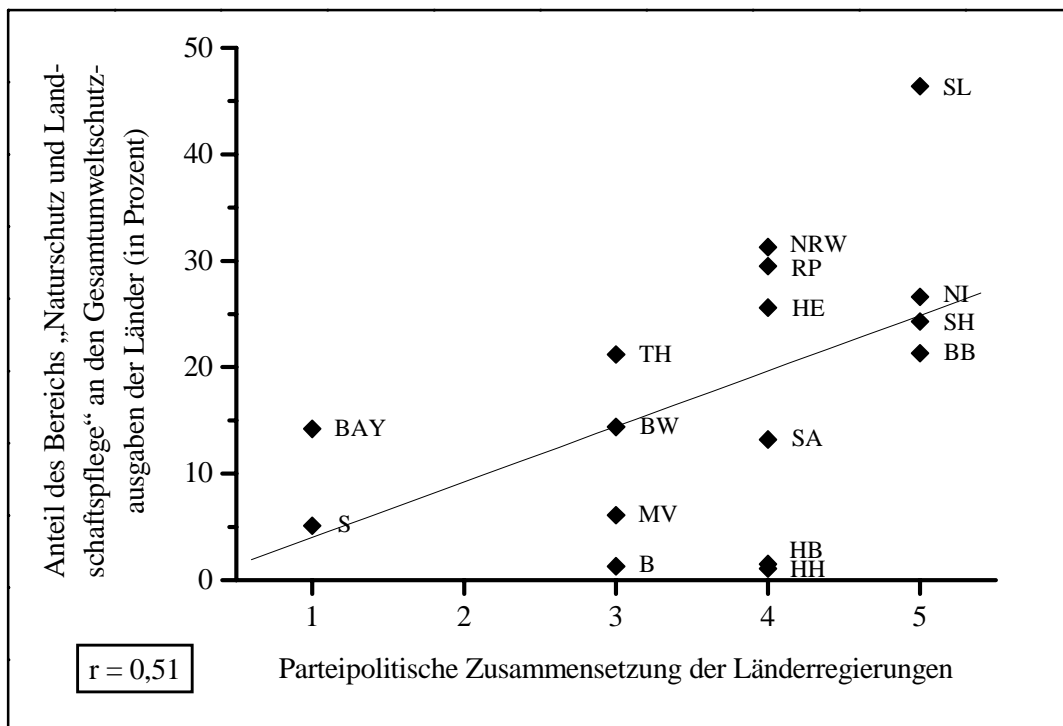
Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

**Abbildung 6-15: Anteil der Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege an den Umweltschutzausgaben 1994 nach Bundesländer in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

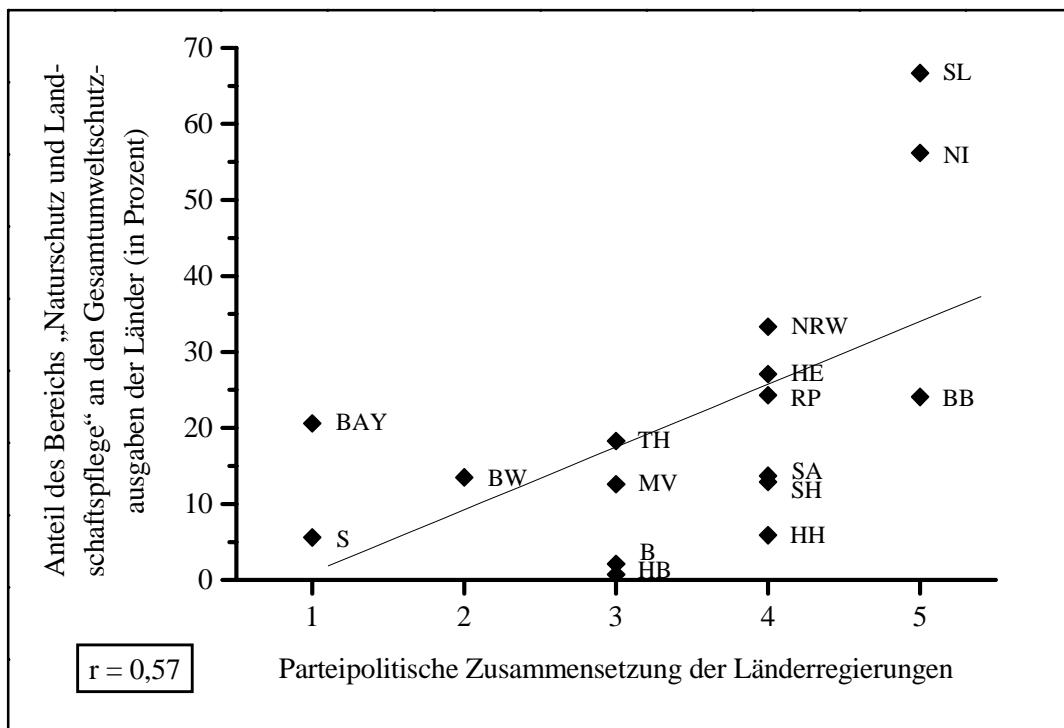
**Abbildung 6-16: Anteil der Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege an den Umweltschutzausgaben 1995 nach Bundesländer in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

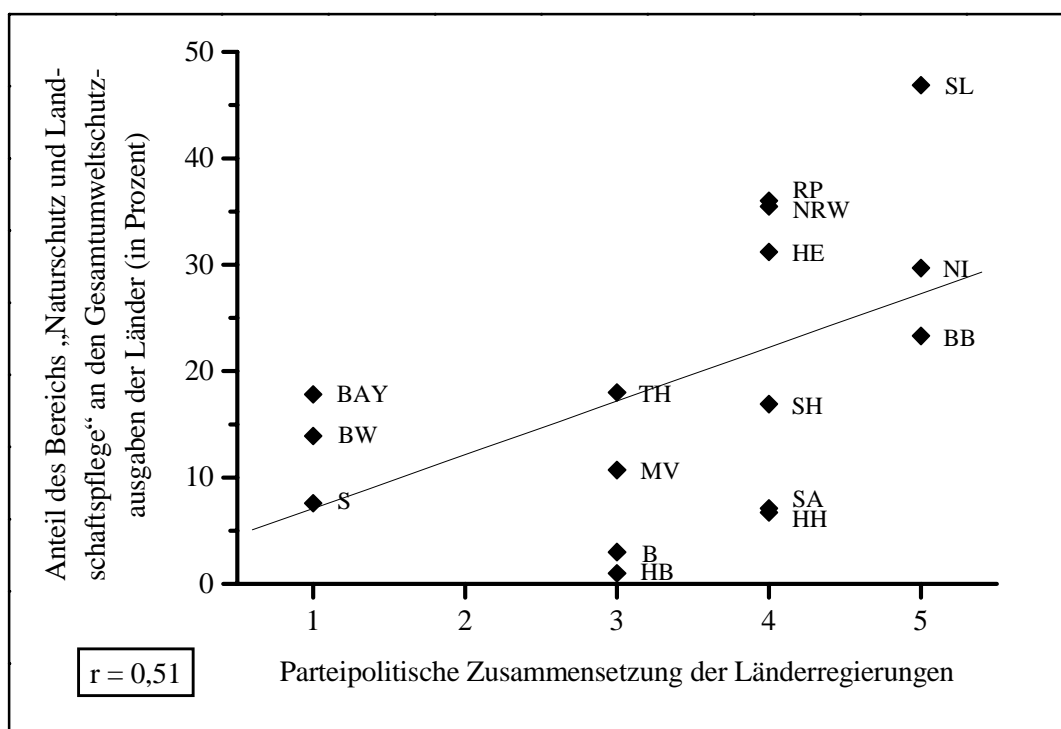


**Abbildung 6-17: Anteil der Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege an den Umweltschutzausgaben 1996 nach Bundesländer in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

**Abbildung 6-18: Anteil der Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege an den Umweltschutzausgaben 1997 nach Bundesländer in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393; Reihe 6 C - 20/4-400; eigene Berechnungen

Das heißt: In den Jahren von 1992 bis 1997 (außer 1993) korrelieren hohe Werte in der unabhängigen Variablen X mit hohen Werten in der veränderlichen Größe Y, bzw. niedrige Werte in der veränderlichen Größe X mit niedrigen Werten in der abhängigen Variable Y. So liegen im 3. Quadranten fast durchweg die sozialdemokratischen Allein-, bzw. Koalitionsregierungen Niedersachsens (MP Schröder SPD, 12.WP 1990-1994 mit B90/Die Grünen sowie 13.WP 1994-1998), Nordrhein-Westfalens (MP Rau SPD, 11.WP 1990-1995 sowie 12.WP 1995-2000 mit B90/Die Grünen), von Rheinland-Pfalz (MP Scharping SPD bzw. MP Beck SPD, 12.WP 1991-1996 mit F.D.P. sowie 13.WP 1996-2000 ebenfalls mit F.D.P.), des Saarlands (MP Lafontaine SPD 10.WP 1990-1994 sowie 11.WP 1994-1999), Schleswig-Holsteins (MP Engholm SPD bzw. PMin Simonis SPD 13.WP 1992-1996 sowie 14.WP 1996-2000 mit B90/Die Grünen) und Hessens (MP Eichel SPD 13.WP 1991-1995 mit B90/Die Grünen sowie 14.WP 1995-1999 ebenfalls mit B90/Die Grünen). Diese SPD-Regierungen investierten zwischen 22 und 68 Prozent ihrer gesamten Umweltschutzausgaben in Naturschutz- und landschaftspflegerische Maßnahmen.

Dagegen regierten in den Bundesländern, die sich bezüglich der vorliegenden Untersuchung im 1. Quadranten aufhalten, ausschließlich christdemokratische Kabinette, die entweder ohne Koalitionspartner auskommen oder auf die Hilfe einer weiteren Partei angewiesen sind: insbesondere die Alleinregierungen Bayerns (MP Streibl CSU bzw. MP Stoiber CSU, 12. WP 1990-1994 sowie 13. WP 1994-1998) und Sachsens (MP Biedenkopf CDU, 1. WP 1990-1994 sowie 2. WP 1994-1999), aber auch Koalitionskabinette vor allem mit der F.D.P. wie in Mecklenburg-Vorpommern (MP Gomolka CDU bzw. MP Seite CDU, 1. WP 1990-1994), in Thüringen (MP Duchac CDU bzw. MP Vogel CDU, 1. WP 1990-1994) und Baden-Württembergs (MP Teufel CDU, 12. WP 1996-2001), wendeten im besagten Zeitraum lediglich 3 bis 20 Prozent ihrer Haushaltsmittel im Bereich „Umweltschutz“ für die Produktion von Naturschutzpolitik auf.

Nachdem im Kapitel 6.4 ausführlich und empirisch der Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungen der 16 Länder und den Ausgaben in den Landeshaushalten für die drei umweltschutzpolitischen Bereiche „Abwasserentsorgung“, „Immissionschutz“ sowie „Naturschutz und Landschaftspflege“ untersucht wurde, wird im folgenden nun auf die Wechselbeziehungen eingegangen zwischen der parteipolitischen Färbung der Länderadministrationen einerseits und den landesverfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorschriften andererseits, die die jeweiligen Landesregierungen im Rahmen ihrer umweltrechtlichen Normsetzungskompetenzen und umweltpolitischen Gestaltungsspielräume in den drei genannten Umweltschutzbereichen erlassen.

## **6.5 Parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen und Umweltschutzgesetze in den 16 Ländern**

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, ob SPD-, bzw. CDU-geführte Landesregierungen Unterschiede in der regulativen Umweltpolitik<sup>201</sup> auf Bundesländerebene machen, d.h. ob Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Umweltschutznormierungen in den 16 Länder auf die parteipolitische „Couleur“ der Regierungen zurückzuführen sind.

---

201. Der Begriff „regulative Politik“ stammt von Windhoff-Héritier (1987) und meint ein verhaltensnormierendes Programm ohne Leistungscharakter. Vgl. auch Mayntz 1983: 51).

Gegenüber dem vorangegangenen Kapitel, in dem die Ausgabenpolitik der Länderexekutiven als abhängige Variable herangezogen wurde, stellen - in Form der Landesumweltschutzgesetzgebung - nun qualitative Daten die zu erklärende veränderliche Größe dar.

Auf der Grundlage der in den Kapiteln 4.6 sowie 6.2 behandelten Vorschläge der Typologisierung umweltschutzpolitischer Instrumente von Wicke<sup>202</sup> (siehe Tabelle 6-1) und Jänicke<sup>203</sup> (siehe Tabelle 4-3) wird regulative Umweltschutzpolitik definiert als „nicht-fiskalische Instrumente der Umweltpolitik (...), die nicht mit öffentlichen Einnahmen oder Ausgaben verbunden sind“ (Wicke 1991: 70/1993<sup>4</sup>: 195), bzw. als ordnungsrechtliche Maßnahmen direkter Verhaltenssteuerung<sup>204</sup> zur Durchsetzung staatlicher Umweltschutzziele im Sinne eines „administrativ-polizeilichen Ansatzes, der überall da unverzichtbar ist, wo unmittelbare Umweltbeeinträchtigungen zu vermeiden und Umweltgefahren abzuwehren sind, aber auch dort, wo klare Vorgaben gemacht und realisiert werden können“ (Jänicke 1999: 101).

Wie auch der Art. 20a GG<sup>205</sup> deutlich macht, konkretisiert sich regulative, d.h. ordnungsrechtlich-verhaltenssteuernde Umweltschutzpolitik staatlicher Akteure in Rechtsnormen, also in Gesetzen sowie in untergesetzliche Vorschriften (Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Satzungen u.a.).

Die meisten rechtlichen Normen zum Schutze bestimmter Umweltbereiche (insbesondere Umweltmedien Luft, Wasser und Boden) sind Umweltauflagen, d.h. Ge- und Verbote, Genehmigungen sowie Grenzwertsetzungen, die mit einem hohen „Grad der staatlichen Verhaltensdeterminierung“ (Jänicke 1999: 100) ausgestattet sind (siehe auch Tabelle 4-3).

Die für diesen empirischen Umweltpolitikvergleich anhand qualitativer Daten auf Länderebene herangezogenen Gesetzesbestimmungen bezüglich der „Abwasserentsorgung“ und der „Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden“ sind der Instrumentenkategorie der sog. „Umweltauflagen“ zuzuordnen. Nach Wicke werden Umweltauflagen „in Form von Ge- und Verboten“

---

202. Vgl. Wicke 1991: 69/1993<sup>4</sup>: 194.

203. Vgl. Jänicke 1999: 100.

204. Vgl. auch Sandhövel 1994: 136.

205. Artikel 20a GG [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen]: „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.“

definiert als „direkte umweltbezogene Verhaltensvorschriften für Produzenten und sonstige die Umwelt beeinträchtigende Wirtschaftssubjekte, mit denen die umweltpolitischen Instanzen ihre Zielvorstellungen durchsetzen wollen“ (Wicke 1993<sup>4</sup>: 197).

Umweltauflagen setzen zumeist an drei Punkten an. Neben den Auflagen für die Produktionsverfahren und den Produktionsanlagen existieren Emissionsauflagen: Emissionsnormen legen Grenzwerte von Verunreinigungen oder Belästigungen, d.h. in der Regel eine absolute Höhe der höchstzulässigen Menge an Schadstoffen fest, die bei der Emission ortsfester Anlagen nicht überschritten werden dürfen. Als Beispiel solcher Emissionsnormen können die Vorschriften über die höchstzulässige Schadstoffeinleitung aus dem Abwasser kommunaler Kläranlagen nach der Verwaltungsvorschrift entsprechend § 7a Wasserhaushaltsgesetz (WHG) oder die Emissionsgrenzwerte für luftverunreinigende Stoffe nach der Technischen Anleitung Luft (TA Luft) genannt werden.

Die in dieser empirischen Policy-Studie untersuchten Landesumweltschutzgesetze umfassen einerseits als Umweltauflagen ausschließlich Emissionsnormen, Normen an Ge- und Verbote, Grenzwertsetzungen und Genehmigungen zur Begrenzung bzw. Reduzierung von umweltschädigenden Emissionen an Schadstoffen; die Gesetze des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf Länderebene hingegen gehören innerhalb der Kategorie der nicht-fiskalischen Instrumente zur Gruppe der „umweltplanerischen Instrumente“ (Wicke 1991: 118ff., 1993<sup>4</sup>: 305ff., Jänicke 1999: 102ff)<sup>206</sup>.

Nach Wicke sind die umweltplanerischen Instrumente bei der Durchsetzung von Umweltzielen neben „den Instrumenten der ordnenden (1. Dimension, z.B. Gebote, Verbote) und der leistenden (2. Dimension, Umweltverwaltung) der sogenannten 3. Dimension des staatlichen Umweltschutzes, der planenden Verwaltung“ (Hösel/v.Lersner 1972: 3) zuzuordnen: „Diese als nichtfiskalisch zu betrachtenden umweltpolitischen Instrumente sind insbesondere deshalb von großer Bedeutung, weil durch eine gezielte ökologisch ausgerichtete Planung von vornherein ein großes Maß an Umweltbelastung vermieden werden kann. Diese kann z.B. durch

---

206. Umweltschutzrechtliche verhaltenssteuernde Instrumente lassen sich aber nicht nur nach ihrer Rechtsqualität in u.a. ordnungsrechtliche, planungsrechtliche oder fiskalische Norminstrumente differenzieren. Peine (1992a) unterscheidet Umweltrecht hinsichtlich der verschiedenen Rechtsmaterien zwischen „medialem“, „kausalem“, „vitalem“ und „integriertem“ Umweltrecht: Während unter „medialem Umweltschutzrecht“ der gesetzliche Schutz der „klassischen“, natürlichen Umweltmedien Luft, Wasser und Boden betrachtet wird, wozu dann u.a. die gewässerschutz- und immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen von Bund und Ländern zu zählen sind, werden die bundes- und landesnaturschutzrechtlichen Vorschriften zum „vitalen Umweltschutzrecht“ hinzuge-rechnet, das sich unmittelbar auf den staatlichen Schutz von Natur und Landschaft, Fauna und Flora als tragende Elemente der natürlichen menschlichen Umwelt richtet (Vgl. Peine 1992a: 244ff. sowie Breuer 1981: 393ff.)

eine vorausschauende Planung in Form sinnvoller Ausweisungen von Gebieten für Produktionsstätten, Arbeitsstätten und Verkehrswege sowie für ökologisch wichtige, sogenannte Ausgleichsräume geschehen“ (Wicke 1993<sup>4</sup>: 305)<sup>207</sup>.

Wie bereits in Kapitel 4.6 ausführlich herausgearbeitet wurde, ist die wichtigste Vorgabe des Grundgesetzes der Bundesrepublik die gesetzgeberische Kompetenz- und Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und den 16 Ländern, d.h. staatliche Umweltschutzaktivitäten in Deutschland können sich nur im Rahmen insbesondere der bundesstaatlichen Kompetenzordnung entfalten. Formal betrachtet haben die 16 Länder grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz inne, soweit das Grundgesetz dem Bund und seinen Entscheidungsakteuren nicht die Zuständigkeit der Normsetzung verleiht (Art. 70 I GG). Ähnlich wie im gesamten bundesstaatlichen Kompetenzgefüge liegt jedoch auch beim Umweltschutz der Schwerpunkt der Gesetzgebungskompetenzen faktisch beim Bund und derjenige der Verwaltungs- und Vollzugszuständigkeiten bei den 16 Ländern; die Länder besitzen heute nur noch in wenigen Politikfeldern (Innere Sicherheit, Schul- und Hochschulwesen, Beschäftigung im öffentlichen Dienst der Landesverwaltung) Gesetzgebungskompetenzen.

Was die in dem vorliegenden empirischen Programm- und Regierungspolitikvergleich untersuchten drei Umweltschutzbereiche betrifft, wurde bereits in Kapitel 4.6 herausgefunden, daß die Möglichkeiten der 16 Länder zur eigenständigen Formulierung und Produktion materieller Umweltschutzpolitiken äußerst eingeschränkt, daß die Spielräume für ein autonomes Umweltschutzhandeln auf Länderebene sehr begrenzt sind (siehe Tabelle 4-2).

Die Bereiche „Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“ (Immissionsschutz) unterstehen nach der verfassungsmäßigen Ordnung des Art. 74, 24 GG der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 i.V.m Art. 74 GG): Innerhalb dieser Rechtsbereiche ist der bundespolitische Entscheidungsakteur zu umfassenden, d.h. die Auswirkungen auf die Umwelt betreffenden Regelungen befugt, d.h., der Bund hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Möglichkeit, diese Bereiche des Immissionsschutzes auf Länderebene zu regeln und damit den Ländern den gesetzgeberischen Spielraum zu entziehen.

---

207. Vgl. hierzu auch Jänicke: „Das umweltrelevante Planungsinstrumentarium der Bundesrepublik ist breitgefächert: Zu ihm gehören u.a. Luftreinhalte-, Abfallbeseitigungs-, Landschafts-, Abwasserbeseitigungs-, wasserwirtschaftliche Rahmen- und Bewirtschaftungspläne (...) Das Herzstück der sektoralen Umweltpolitik bildet das räumliche Planungsrecht, das in Raumordnung, Regionalplanung und kommunale Bauleitplanung unterteilt ist“ (Jänicke 1999: 102).

Dagegen werden die Bereiche „Abwasserentsorgung“ (Gewässerschutz) sowie „Naturschutz und Landschaftspflege“ der Rahmengesetzgebung nach Art. 75, 3 und 4 GG zugerechnet: Die Rahmenkompetenz des Bundes läßt die Normsetzungszuständigkeit der 16 Länder in modifizierter Form fortbestehen, da der zu regelnde Bereich im Rahmen des Gewässerschutzes, bzw. der Abwasserentsorgung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom Bundesgesetzgeber nicht in allen Einzelheiten geordnet werden darf. Den Ländern „müssen vielmehr Regelungsmöglichkeiten von substantiellem Gewicht verbleiben. Das Rahmengesetz des Bundes muß der landesrechtlichen Ergänzung fähig und bedürftig sein und darf erst mit dieser zusammen eine geschlossene und vollziehbare Regelung bilden“ (Kloepfer 1998<sup>2</sup>: 148). Da der Bund von seinem verfassungsrechtlich verliehenen Kompetenzen zum Gesetzeserlaß im staatlichen Umweltschutz seit Beginn der 1970er Jahre weitgehend Gebrauch gemacht hat, gibt es deshalb Landesrecht im Umweltschutzrecht nur in geringem Maße<sup>208</sup>.

Nach dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe der Bund-Länder-Kompetenzverteilung existieren in allen Umweltschutzbereichen, für die der Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit innehat, Landesgesetze als Ausführungsgesetze. Diese gesetzlichen Regelungen bestimmen die Zuständigkeiten von Landesbehörden und legen umweltschutzspezifische Einzelheiten fest, die der Bund den 16 Ländern zur Regelung des Vollzugs überlassen hat. Zu dieser Gruppe von Landesrecht zählen auch solche Gesetze, die im Bundesrecht gefundene oder bewußt gelassene Regelungslücken entsprechend eigenen landesspezifischen Vorstellungen füllen<sup>209</sup>. Die zweite hier relevante Gruppe von Landesumweltschutzrecht bilden die einen bundesrechtlichen Rahmen ausfüllenden Landesgesetze. Zu dieser Gruppe zählen die Landeswassergesetze und die Landesnaturschutz- bzw. Landeslandschaftspflegegesetze. Die dritte Gruppe, Landesumweltgesetze ohne Bezug zum Bundesumweltschutzrecht, ist - wie bereits erwähnt - von sehr geringem Ausmaße<sup>210</sup>. Landesumweltpolitik kann demnach nur dann umweltrechtlich originär sein, wenn keine bundespolitische Regelungen bestehen<sup>211</sup>.

---

208. Peine unterscheidet hierbei drei Varianten von parlamentarisch legitimierten Gesetzen auf Bundesländerebene: „Landesgesetze im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, Landesgesetze als rahmenausfüllende Gesetze und Landesgesetze ohne Bezug zum Bundesrecht, weil dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz fehlt“ (Peine 1992b: 266).

209. Beispiel hierfür bilden die Landesabfallgesetze, die extrem unterschiedliche Regelungen enthalten (vgl. Peine 1990: 149ff.).

210. Als ein vollkommen autonomes Landesumweltschutzgesetz beispielsweise galt das - bereits wieder aufgehobene - Landesabfallabgabengesetz (LAbfAG) von Baden-Württemberg vom 11.3.1991, geändert durch Gesetz vom 12.2.1996, aufgehoben durch Gesetz vom 5.5. 1997 (vgl. Kloepfer 1998<sup>2</sup>: 1197). Dieser eigenständigen Landesregelung zufolge wurde die Erzeugung von Sonderabfall mit einer Abgabe belastet, die u.a. für die Finanzierung der öffentlichen Altlastensanierung verwandt wurde.

### 6.5.1 Der Umweltschutz als Staatszielbestimmung in den 16 Landesverfassungen

Überwiegend vor der Bundes-Verfassung, dem Grundgesetz der Bundesrepublik, sind in die Landesverfassungen nunmehr aller 16 Bundesländer, Aussagen, die den Schutz der (natürlichen) Umwelt bzw. der natürlichen Lebensgrundlagen betreffen, nachträglich - wenn auch nicht als grundrechtlichen Schutz, so doch - als „Staatszielbestimmung“ aufgenommen worden.

Die Staatszielbestimmungen „Umweltschutz“ in den 16 Landesverfassungen bestimmen in der Regel, daß die „natürlichen Lebensgrundlagen“ unter dem Schutz des Staates und der Kommunen stehen. In einigen Bestimmungen trifft man auf den anthropozentrisch begründeten Zusatz „des Menschen“<sup>212</sup>.

In der Regel stehen diese Staatszielbestimmungen „Umweltschutz“ im „operativen Teil der Verfassung“ (Steiger 1997: 41), ohne daß sich eine bestimmte Stellung herauskristallisiert hätte.

Der Bund ist diesen föderalen „Vorbildern“ erst im Oktober 1994<sup>213</sup> gefolgt, nachdem auch die fünf neuen, ostdeutschen Länder sich von Beginn an des verfassungspolitischen Themas angenommen hatten. C. Pestalozza begründet die Aufnahme des Umweltschutzes in die Verfassungen der 16 Länder mit folgenden Worten:

„Wir selbst gefährden die Welt, in und von der wir leben. *Uns* müßte eine Grundpflicht zum Umweltschutz treffen. Ohne den Staat und seine Mittel (die ursprünglich unsere waren) geht es jedoch nicht. Deswegen ist es gut, daß nunmehr alle Verfassungen den Staat ausdrücklich verpflichten, die natürlichen Grundlagen unseres Lebens zu schützen“ (Pestalozza 2001<sup>7</sup>: XLIX).

---

211. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre war diese umweltrechtliche Situation im Fall des Bodenschutzes gegeben, als ein Bundesbodenschutzgesetz nur als Referentenentwurf vorlag, während die Bundesländer Baden-Württemberg und Sachsen Landesbodenschutzgesetze bereits zu Anfang der 1990 Jahre verabschiedet hatten (Bodenschutzgesetz [BodSchG] von Baden-Württemberg vom 24.6.1991; Bodenschutzgesetz [BodSchG] im Freistaat Sachsen vom 12.8.1991, vgl. hierzu Kloepfer 1998<sup>2</sup>: 54) (vgl. Kösters 1997: 121/123). Seit dem 17.3.1998 existiert auch ein Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.9.2001 (vgl. Storm [Hrsg.] 2001<sup>14</sup>: 226ff.).

212. Vgl. Art. 26a HessVerf.; Art. 69 VerfRh-Pf.; Art. 31 ThürVerf.

213. Vgl. Art. 20a GG [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen]: „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 voll-ziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“



Umweltschutzspezifische (Staatsziel-)Bestimmungen enthalten die Verfassungen Baden-Württembergs (Art. 86)<sup>214</sup>, Bayerns (Art. 3 Abs. 2, 141)<sup>215</sup>, Berlins (Art. 31)<sup>216</sup>, Brandenburgs (Art. 1, 28, 31 Abs. 2, 39, 40 Abs. 4, 42 Abs. 2 S. 1, 43 Abs. 1 und 2)<sup>217</sup>, Hessens (Art. 26a)<sup>218</sup>, des Saarlandes (Art. 59a)<sup>219</sup>, Sachsens (Art. 1 S. 2, 10, 31 Abs. 2 S. 2, 101 Abs. 1)<sup>220</sup> sowie der Länder Bremen (Art. 11a, 26 Nr. 5, 65)<sup>221</sup>, Hamburg (Präambel)<sup>222</sup>, Mecklenburg-Vorpommern (Art. 12)<sup>223</sup>, Nordrhein-Westfalen (Art. 29a)<sup>224</sup>, Rheinland-Pfalz (Art. 73a)<sup>225</sup> und Sachsen-Anhalt (Art. 2 Abs. 1, 35)<sup>226</sup>.

Weitere Landesverfassungen (von Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt) bekennen sich in der Tradition der Weimarer Reichsverfassung zum Denkmal- und Landschaftsschutz<sup>227</sup>. Auch betonen die Landesverfassungen von Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen sowie von Sachsen-Anhalt die Verantwortung des heutigen Staates für die Umwelt gegenüber künftigen Generationen<sup>228</sup>.

- 
214. Durch Verfassungsänderung vom 10.2.1976 (GBl. S. 98) wurden die Schutzgüter um die „natürlichen Lebensgrundlagen“ ergänzt. Art. 86 wurde am 23.5.2000 aufgehoben und durch Artikel 3a ersetzt.
215. Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946 (BayRS 100-1-S). Wesentliche Erweiterungen der bereits in der ursprünglichen Fassung enthaltenen Schutzgehalte (Art. 141 BV a.F.) gehen auf die Verfassungsänderung vom 20.6.1984 (GVBl. S. 223) zurück (Art. 3 Abs. 2, Art. 131 Abs. 2 und Art. 141 BV n.F.).
216. Verfassung von Berlin 23.11.1995 (GVBl. S. 779).
217. Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.08.1992 (GVBl. S. 298).
218. Eingefügt durch Verfassungsänderung vom 20.3.1991 (GVBl. I S. 102).
219. Verfassung des Saarlandes (SaarlVerf) vom 15.12.1947 (Amtsbl. S. 1077), zuletzt geänd. durch Ges. Nr. 1183 vom 25.1.1985 (Amtsbl. S. 106). Der neue Artikel 59a SaarlVerf, der einen eigenen Abschnitt der saarländischen Verfassung bildet, tritt neben den älteren Art. 34 Abs. 2 SaarlVerf, der Naturdenkmäler und Landschaft neben die Kulturdenkmäler stellt und dem Schutz und der Pflege des Staates anempfiehlt. Art. 59a SaarlVerf enthält neben Umweltschutzaufgaben i.e.S. auch ein Energiespargebot und nennt ausdrücklich den Schutz des Waldes als „erstrangige Aufgabe des Staates“.
220. Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.5.1992 (GVOBl. S. 243).
221. Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1947 (BremGBl. S. 251), zuletzt geänd. durch Ges. vom 9.12.1986 (Aufnahme des Umweltschutzes), GBl. 1986, S. 283.
222. Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.6.1952 (Bl I 100-a), Präambel geänd. 27.6.1986 (GVBl. S. 167).
223. Vorläufige Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.5.1993 (GVOBl. S.372), geänd. durch Gesetz vom 23.8.1994 (GVOBl. S.811).
224. Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18.6.1950 (GV NW S. 127), zuletzt geänd. durch Gesetz vom 19.3.1985 (GV NW S. 255) [Einfügung von Art. 29a].

Die Verfassungen der Bundesländer Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt enthalten besonders detaillierte umweltschutzspezifische Aussagen - und dies in jeweilig unterschiedlichem Umfang. Die Gründe für das Vorhandensein eines hohen Umweltschutzrechtsbewußtseins in den Verfassungen der fünf neuen Bundesländer liegt einerseits darin, daß es sich hier um die jüngsten deutschen Landesverfassungen handelt, die in einer für Umweltfragen und Umweltprobleme sowie für deren Lösungen gesellschaftlich und politisch sehr viel sensibilisierteren Zeit geschaffen wurden, als dies bei der Entwicklung der Verfassungen der elf alten westdeutschen Länder der Fall war. Andererseits war der teilweise noch katastrophale Zustand der (natürlichen) Umwelt in Form erheblicher Schadstoffbelastungen von Luft, Wasser und Boden in den ostdeutschen Regionen, bzw. die negativen Folgelasten der hochgradig ineffizienten und verfehlten Umweltpolitik des DDR-Regimes ein weiterer maßgebender Beweggrund für das Formulieren umweltschutzspezifischer Bestimmungen in den Verfassungen. Die stärkste Stellung aller 16 Länder räumt die Verfassung Brandenburgs<sup>229</sup> dem Schutz der (natürlichen) Umwelt ein. Art. 2 Abs. 1 legt als einen der Verfassungsgrundsätze die Verpflichtung des Landes auf den Schutz der natürlichen Umwelt fest. Die Verantwortung für Natur und Umwelt wird als Erziehungsziel festgeschrieben (Art. 28). Die Forschungsfreiheit wird - im Widerspruch zu Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG<sup>230</sup> und damit rechtsunwirksam (Art. 31 GG)<sup>231</sup> - einer gesetzlichen Beschränkung unterworfen, wenn diese Forschungen geeignet sind, die natürlichen Lebensgrundlagen, voran „Luft“, „Wasser“ und „Boden“ zu zerstören (Art 31 Abs. 2). Kernstück der umweltschutzbezogenen Regelungen der Brandenburger Landesverfassung ist hingegen Art. 39, dessen Abs. 2 als einzige Verfassungsbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland ein (begrenztes) Grundrecht auf Umweltschutz statuiert. Demnach hat jeder das Recht auf Schutz seiner physischen und psychischen Unversehrtheit vor Verletzungen und unzumutbaren Gefährdungen, die aus Veränderungen der natürlichen

---

225. Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Landesgesetz zur Änderung der Landesverfassung (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) vom 19.11.1985 (GVBl. S.260).

226. Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.7.1992 (GVBl. S. 600).

227. Vgl. Art. 62 Hess. Verf., Art. 18 Abs 2 NW Verf., Art. 40 Abs. 3 Verf. Rh.-Pf., sowie Art. 36 Abs. 4 Verf. LSA.

228. Vgl. Art. 141 Absatz I Satz 1 BayVerf., Art. 39 Absatz I, Art. 40 Absatz I Satz 1 BbgVerf, Art. 12 Absatz I Satz 1 M-VVerf., Artikel 10 Absatz I Satz 1 SächsVerf, Artikel 35 Absatz Satz 1 VerfLSA.

229. Vgl. Verfassung des Landes Brandenburgs vom 20.08.1992 (GVBl. S. 298).

230. „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei“ (Art. 5, Abs. 3, S. 1).

231. Art. 31 [Vorrang des Bundesrechts]: „Bundesrecht bricht Landesrecht.“

Lebensgrundlagen durch die menschliche Kultur entstehen. Ein verfassungsmäßig verbrieftes Recht auf Zugang zu Informationen über die Umwelt ist in den Verfassungen Brandenburgs<sup>232</sup>, des Freistaats Sachsen<sup>233</sup> und Sachsen-Anhalts<sup>234</sup> festgeschrieben.

Tabelle 6-11 gibt einen Überblick über die umweltschutzspezifischen Bestimmungen in den 16 Landesverfassungen im Jahr ihres Inkrafttretens bezüglich der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweils amtierenden Landesregierungen:

---

232. Vgl. Art. 39 Abs. 7 S. 2 BbgVerf.

233. Vgl. Art. 34 SächsVerf.

234. Vgl. Art. 6 Abs. 2 VerfLSA.

**Tabelle 6-11: Die Staatszielbestimmungen „Umweltschutz“ in den 16 Landesverfassungen (Jahr ihrer Ratifikation) und die parteipolitische Zusammensetzung der Länderregierungen**

| Land | Staatszielbestimmung<br>„Schutz der Umwelt“/<br>„Schutz der natürlichen<br>Lebensgrundlagen“ in<br>Landesverfassungen | in Kraft<br>seit          | Parteilpolitische<br>Regierungszusammensetzung  |
|------|---|---------------------------|---|
| BW   | Art. 86 BaWüVerf<br>(aufgehoben)<br>Art. 3a BaWüVerf  | Feb. 1976<br><br>Mai 2000 | CDU-Alleinregierung<br>(MP Filbinger) (1972-1976)<br>CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Teufel) (1996-2001) |
| BY   | Art. 3 Abs. 2 sowie<br>Art. 141 BayVerf   | Juni 1984                 | CSU-Alleinregierung<br>(MP Strauß) (1982-1986)  |
| B    | Art. 31 Abs. 1 BerlVerf   | Nov. 1995                 | Große Koalition CDU//SPD<br>(Reg.BM Diepgen) (1991-1996)  |
| BB   | Präambel BbgVerf sowie<br>Art. 2 Abs. 1 und<br>Art. 39 Abs. 1 BbgVerf   | Aug. 1992                 | SPD//F.D.P.//B90/Die Grünen-<br>“Ampel“-Koalition<br>(MP Stolpe) (1990-1994)                          |
| HB   | Art. 11a sowie<br>Art. 65 Abs. 1 BremVerf   | Dez. 1986                 | SPD-Alleinregierung<br>(BM Wedemeier) (1983-1987)   |
| HH   | Präambel HmbVerf  | Juni 1986                 | SPD-Alleinregierung<br>(BM v. Dohnanyi) (1982-1987)   |
| HE   | Art. 26a HessVerf   | März 1991                 | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Wallmann) (1987-1991)  |
| MV   | Präambel M-VVerf sowie<br>Art. 2 und Art 12 M-VVerf   | Mai 1993                  | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Seite) (1990-1994)   |
| NI   | Art. 1 Abs. 2 NdsVerf   | Mai 1993                  | SPD//B90/Die Grünen- Koalition<br>(MP Schröder) (1990-1994)   |
| NRW  | Art. 29a NRWVerf  | März 1985                 | SPD-Alleinregierung<br>(MP Rau) (1980-1985)   |
| RP   | Art.69 RhPfVerf   | Nov. 1985                 | CDU-Alleinregierung<br>(MP Vogel) (1983-1987)   |
| SL   | Art. 59a SaarlVerf  | Jan. 1985                 | CDU/F.D.P.-Koalition<br>(MP Zeyer) (1980-1985)  |
| S    | Art. 1 S. 2 sowie<br>Art. 10 SächsVerf  | Mai 1992                  | CDU-Alleinregierung<br>(MP Biedenkopf) (1990-1994)  |

| Land | Staatszielbestimmung<br>„Schutz der Umwelt“/<br>„Schutz der natürlichen<br>Lebensgrundlagen“ in<br>Landesverfassungen | in Kraft<br>seit | Parteilpolitische<br>Regierungszusammensetzung  |
|------|---|------------------|---|
| SA   | Präambel VerflSA sowie<br>Art. 2 Abs. 1 und<br>Art. 35 VerflSA  | Juli 1992        | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Münch) (1990-1994) |
| SH   | Art. 7 SchIHVerf  | Juni 1990        | SPD-Alleinregierung<br>(MP Engholm) (1988-1992) |
| TH   | Präambel ThürVerf sowie<br>Art. 31 ThürVerf   | Okt. 1993        | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Vogel) (1990-1994) |
| Bund | Art. 20a GG   | Okt. 1994        | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(BK Kohl) (1990-1994)  |

Quellen: Kloepfer, M.: „Umweltrecht“, München 1998<sup>2</sup>;

Pestalozza, C. (Hg.): „Verfassungen der deutschen Bundesländer“, München April 2001<sup>7</sup>;

Archiv der Gegenwart, Bde. 8- 10 (1979-1999), Sonderdruck, Bonn-St.Augustin 2000;

Hartmann, J. (Hg.): „Handbuch der deutschen Bundesländer.“, Bonn 1997<sup>3</sup>.

Die Aufnahme der Verpflichtung des Staates und seiner Entscheidungsakteure zum Umweltschutz, zum „Schutze“, bzw. „Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“ als Staatszielbestimmung erfolgte in den 1980er und 1990er Jahren unter Allein- und Koalitionsregierungen unterschiedlicher parteipolitischer Färbung. Auffallend ist, daß der Vorgang der landesverfassungsrechtlichen Verankerung des staatlichen Umweltschutzes vor allem in Bundesländern sich ereignete, in denen die wirtschafts- und marktorientierten Parteien CDU und F.D.P. gemeinsam die Regierung stellten<sup>235</sup>, dies aber am wenigsten in Ländern<sup>236</sup> geschah, in denen die ökologische Partei B90/Die Grünen als kleinerer Koalitionspartner an der Regierung beteiligt war. Auffällig ist ebenso, daß fünf Bundesländer<sup>237</sup>, darunter allein vier ostdeutsche, insofern auf die Regelung „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ hohes

235. Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

236. Brandenburg und Niedersachsen.

237. Hamburg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

verfassungspolitisches Gewicht legen, als sie „staatlichen Umweltschutz“ nicht (nur) als Staatszielbestimmung, sondern (auch) zum Bestandteil der Präambeln ihrer Verfassungen machten.

### 6.5.2 Gewässerschutzrechtliche Bestimmungen in den 16 Ländern

Während für den staatlichen Gewässerschutz im bundesdeutschen föderalen Entscheidungssystem das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG<sup>238</sup>) von 1996 als Rahmengesetz des Bundes<sup>239</sup> (siehe Tabelle 4-2) auf ergänzende Regelungen durch die Landeswassergesetze angelegt ist, enthalten die 16 Landeswassergesetze als neue, rahmenausfüllende Gesetze nicht nur Bestimmungen zur Ausfüllung und zum Vollzug des Wasserhaushaltsgesetzes des Bundes, sondern u.a. auch Regelungen des privaten Wasserrechts und des Wasserwegerechts.

In den Tabellen 6-12 bzw. 6-13 werden die entsprechenden wasserrechtlichen und landesrechtlichen Abwasserabgabenregelungen der 16 Bundesländer im Jahr ihres Erlasses in Bezug auf die parteipolitische Prägung der jeweils amtierenden Landesregierungen zusammengestellt.

---

238. Das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) vom 12.11.1996, BGBl. I S. 1695, zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.09.2001, BGBl. I S. 2331, das sich auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG stützt, deckt traditionell das Wasserwirtschaftsrecht ab. Dieses auf das Wasserhaushaltsgesetz vom 27.7.1957 (BGBl. I S. 1110) basierende Bundesgesetz „ist zunehmend (...) in die Rolle eines echten Gewässerschutzgesetzes hineingewachsen“ (Kloepfer 1998<sup>2</sup>: 822).

239. Art. 75 - Rahmenvorschriften des Bundes - Nr. 4 GG (Bodenverteilung - Raumordnung - Wasserhaushalt).

**Tabelle 6-12: Die Landeswassergesetze (Jahr ihres Erlasses) und die parteipolitische Zusammensetzung der Länderregierungen**

| <b>Land</b> | <b>Landeswassergesetzgebung</b>                | <b>in Kraft seit</b>                  | <b>Parteilpolitische Regierungszusammensetzung</b>   |
|-------------|--|---------------------------------------|--|
| BW          | Wassergesetz für Baden-Württemberg             | Juli 1988<br>novelliert<br>Nov. 1995  | CDU-Alleinregierung (MP Späth) (1988-1992)<br>Große Koalition CDU//SPD (MP Teufel) (1992-1996)                                 |
| BY          | Bayerisches Wassergesetz                       | Juli 1994                             | CSU-Alleinregierung (MP Stoiber) (1990-1994)   |
| B           | Berliner Wassergesetz                          | März 1989<br>novelliert<br>Okt. 1995  | SPD//B90/Die Grünen-Koalition (Reg.BM Momper) (1989-1991)<br>Große Koalition CDU//SPD (Reg.BM Diepgen) (1991-1996)             |
| BB          | Brandenburgisches Wassergesetz                 | Juli 1994                             | SPD//F.D.P.-Minderheitsregierung (MP Stolpe) (03. - 10. 1994)  |
| HB          | Bremisches Wassergesetz                        | Feb. 1991<br>novelliert<br>Nov. 1993  | SPD-Alleinregierung (BM Wedemeier) (1987-1991)<br>SPD//F.D.P.//B90/Die Grünen-<br>"Ampel"-Koalition (BM Wedemeier) (1991-1995) |
| HH          | Hamburgisches Wassergesetz                     | Juni 1960<br>novelliert<br>April 1995 | SPD//F.D.P.-Koalition (BM Nevermann) (1957-1961)<br>SPD//STATT-Partei-Koalition (BM Voscherau) (1993-1997)                     |
| HE          | Hessisches Wassergesetz                        | Jan. 1990<br>novelliert<br>März 1996  | CDU//F.D.P.-Koalition (MP Wallmann) (1987-1991)<br>SPD//B90/Die Grünen-Koalition (MP Eichel) (1995-1999)                       |
| MV          | Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern | Nov. 1992<br>novelliert<br>März 1993  | CDU//F.D.P.-Koalition (MP Seite) (1990-1994)   |
| NI          | Niedersächsisches Wassergesetz                 | Aug. 1990<br>novelliert<br>Nov. 1995  | SPD//B90/Die Grünen- Koalition (MP Schröder) (1990-1994)<br>SPD-Alleinregierung (MP Schröder) (1994-1998)                      |
| NRW         | Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen  | Juni 1995                             | SPD//B90/Die Grünen-Koalition (MP Rau) (1995-2000)   |

| <b>Land</b> | <b>Landeswassergesetzgebung</b>   | <b>in Kraft seit</b>                  | <b>Parteipolitische Regierungszusammensetzung</b>  |
|-------------|---|---------------------------------------|--|
| RP          | Wassergesetz für Rheinland-Pfalz  | Dez. 1990<br>novelliert<br>April 1995 | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Wagner) (1987-1991)<br>SPD//F.D.P.-Koalition<br>(MP Beck) (1991-1996)           |
| SL          | Saarländisches Wassergesetz   | Dez. 1989<br>novelliert<br>Juni 1993  | SPD-Alleinregierung<br>(MP Lafontaine) (1985-1990)<br>SPD-Alleinregierung<br>(MP Lafontaine) (1990-1994)     |
| S           | Sächsisches Wassergesetz  | Feb. 1993                             | CDU-Alleinregierung<br>(MP Biedenkopf) (1990-1994)   |
| SA          | Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt  | Aug. 1993<br>novelliert<br>April 1994 | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Münch) (1990-1993)<br>CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Bergner) (1993-1994)         |
| SH          | Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein  | Feb. 1992<br>novelliert<br>Jan. 1996  | SPD-Alleinregierung<br>(MP Engholm) (1988-1992)<br>SPD-Alleinregierung<br>(MP Simonis) (1992-1996)           |
| TH          | Thüringer Wassergesetz  | Mai 1994<br>novelliert<br>Dez. 1995   | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Vogel) (1990-1994)<br>Große Koalition CDU//SPD<br>(MP Vogel) (1994-1999)        |
| Bund        | Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) (Art.75 Abs. 1 Nr. 4 GG) | Nov. 1996<br>novelliert<br>Sept. 2001 | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(BK Kohl) (1994-1998)<br>SPD//B90/Die Grünen-Koalition<br>(BK Schröder) (1998-2002) |

Quellen: Kloepfer, M.: „Umweltrecht“, München 1998<sup>2</sup>;

Storm, P.-C. (Hg.): „Umweltrecht.“, München 2001<sup>14</sup>;

Archiv der Gegenwart, Bde. 8- 10 (1979-1999), Sonderdruck, Bonn-St.Augustin 2000;

Hartmann, J. (Hg.): „Handbuch der deutschen Bundesländer.“, Bonn 1997<sup>3</sup>.

Das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes wird durch das „Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer“ (Abwasserabgabengesetz - AbwAG) auf zentralstaatlicher Entscheidungsebene ergänzt. Durch einen bis 1997 jährlich ansteigenden Abgabensatz, der an die Schädlichkeit des „Umweltmediums“ Wasser durch eingeleitete Abwasser, sei es aus der



gewerblichen bzw. industriellen Güterproduktion, sei es aus privaten Haushalten, anknüpft, ist ein wirksamer finanzieller, und damit indirekt-verhaltenssteuernder Anreiz zur gewässerpflegerischen Abwasserbeseitigung geschaffen worden.

Das 1976 geschaffene Abwasserabgabengesetz des Bundes<sup>240</sup> ist ein Rahmengesetz<sup>241</sup> (siehe Tabelle 4-2), „wenngleich die darin getroffenen Vollregelungen sehr weit gehen und der Bundesgesetzgeber die ihm bei einem Rahmengesetz zustehende Regelungskompetenz bis zur Neige ausgeschöpft haben dürfte“ (Kloepfer 1998<sup>2</sup>: 824).

Die ergänzenden landesrechtlichen Abwasserabgabenregelungen wurden in fast allen der 16 Länder in Form eigener Landesabwasserabgabengesetze in Kraft gesetzt, in Nordrhein-Westfalen sowie im Saarland jedoch innerhalb der landeseigenen Wassergesetze<sup>242</sup>.

---

240. Das Abwasserabgabengesetz (AbwAG) des Bundes ist am 3.11.1994 novelliert worden (BGBl. I S.3370) und zuletzt am 09.09.2001 (BGBl. I S. 2331) geändert worden.

241. Art. 75 - Rahmenvorschriften des Bundes - Nr. 4 GG (Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt)

242. §§ 64-85 LWG NW; §§ 121-135 SWG.

**Tabelle 6-13: Die landesrechtlichen Abwasserabgabenregelungen (Jahr ihres Erlasses) und die parteipolitische Zusammensetzung der Länderregierungen**

| <b>Land</b> | <b>Landesabwasserabgabengesetzgebung</b>                                      | <b>in Kraft seit</b>                | <b>Parteilpolitische Regierungszusammensetzung</b>   |
|-------------|---|-------------------------------------|--|
| BW          | Baden-Württembergisches Landesabwasserabgabengesetz                           | März 1993                           | Große Koalition CDU//SPD (MP Teufel) (1992-1996)   |
| BY          | Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes                 | April 1996                          | CSU-Alleinregierung (MP Stoiber) (1994-1998)   |
| B           | Berliner Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes                    | Jan. 1989                           | CDU//F.D.P.-Koalition (Reg.BM Diepgen) (1985-1989)   |
| BB          | Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes im Land Brandenburg         | Feb. 1996                           | SPD-Alleinregierung (MP Stolpe) (1994-1999)  |
| HB          | Bremisches Abwasserabgabengesetz  | Mai 1989<br>novelliert<br>Nov. 1993 | SPD-Alleinregierung (BM Wedemeier) (1987-1991)<br>SPD//F.D.P.//B90/Die Grünen-<br>"Ampel"-Koalition (BM Wedemeier) (1991-1995) |
| HH          | Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes               | Dez. 1988                           | SPD//F.D.P.-Koalition (BM Voscherau) (1987-1991)   |
| HE          | Hessisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz                        | Jan. 1990                           | CDU//F.D.P.-Koalition (MP Wallmann) (1987-1991)  |
| MV          | Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern | Mai 1993                            | CDU//F.D.P.-Koalition (MP Seite) (1990-1994)   |
| NI          | Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz                 | März 1989                           | CDU//F.D.P.-Koalition (MP Albrecht) (1986-1990)  |
| NRW         | Abwasserabgabenregelung im Landeswassergesetz                                 | Juni 1995                           | SPD//B90/Die Grünen-Koalition (MP Rau) (1995-2000)   |

| <b>Land</b> | <b>Landesabwasserabgabengesetzgebung</b>  | <b>in Kraft seit</b>                  | <b>Parteipolitische Regierungszusammensetzung</b>  |
|-------------|---|---------------------------------------|--|
| RP          | Rheinland-Pfälzisches Landesgesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes   | Dez. 1980<br>novelliert<br>Dez. 1993  | CDU-Alleinregierung (MP Vogel) (1979-1983)<br>SPD//F.D.P.-Koalition (MP Scharping) (1991-1996)         |
| SL          | Abwasserabgabenregelung im Landeswassergesetz   | Dez. 1989<br>novelliert<br>Juni 1993  | SPD-Alleinregierung (MP Lafontaine) (1985-1990)<br>SPD-Alleinregierung (MP Lafontaine) (1990-1994)     |
| S           | Abwasserabgabengesetz des Freistaates Sachsen (SAbwAG)  | Juni 1991                             | CDU-Alleinregierung (MP Biedenkopf) (1990-1994)  |
| SA          | Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Abwasserabgabengesetz   | Juni 1992<br>novelliert<br>Aug. 1993  | CDU//F.D.P.-Koalition (MP Münch) (1990-1994)   |
| SH          | Schleswig-Holsteinisches Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes  | Nov. 1990                             | SPD-Alleinregierung (MP Engholm) (1988-1992)   |
| TH          | Thüringer Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz   | Mai 1993<br>novelliert<br>Dez. 1995   | CDU//F.D.P.-Koalition (MP Vogel) (1990-1994)<br>Große Koalition CDU//SPD (MP Vogel) (1994-1999)        |
| Bund        | Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG) (Art.75 Abs. 1 Nr. 4 GG) | Nov. 1994<br>novelliert<br>Sept. 2001 | CDU//F.D.P.-Koalition (BK Kohl) (1994-1998)<br>SPD//B90/Die Grünen-Koalition (BK Schröder) (1998-2002) |

Quellen: Kloepfer, M.: „Umweltrecht“, München 1998<sup>2</sup>;

Storm, P.-C. (Hg.): „Umweltrecht.“, München 2001<sup>14</sup>;

Archiv der Gegenwart, Bde. 8- 10 (1979-1999), Sonderdruck, Bonn-St.Augustin 2000;

Hartmann, J. (Hg.): „Handbuch der deutschen Bundesländer.“, Bonn 1997<sup>3</sup>.

Was den Erlaß eigener gesetzlicher Gewässerschutz- und Abwasserentsorgungsbestimmungen auf Länderebene anbetrifft, so ist aus Tabelle 6-13 ein korrelierender Zusammenhang, ein „überzufälliges Miteinander-Variieren“ zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen und ihrem Tun und Lassen auf wasser- und abwasserrechtlichem Gebiet

nicht zu erkennen. Die Integration des Gewässerschutz- und Abwasserentsorgungsrechts in die regulative Landesumweltschutzpolitik erfolgte in den 1980er und 1990er Jahren unter Ein- und Mehrparteienkabinette mit differenter parteipolitischer Färbung.

### 6.5.3 Immissionsschutzrechtliche Bestimmungen in den 16 Ländern

Die Rechtsgrundlagen des Immissionsschutzes sind im föderalen Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland extrem zahlreich. Im Mittelpunkt des bundesdeutschen Immissionsschutzrechts steht das „Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge“, das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) von 1990<sup>243</sup>. Dieses grundlegende umweltschutzrechtliche Regelwerk, auf welchem der Schutz von Mensch und Umwelt vor schädlichen Umwelteinwirkungen (Immissionsschutz), d.h. insbesondere vor Luftverunreinigungen und Geräuschen basiert, stützt sich auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes<sup>244</sup> (siehe Tabelle 4-2) und läßt in den Umweltbereichen, in denen es nicht selbst erschöpfende Regelungen trifft, landesrechtliche Regelungen zu. Solche landeseigenen immissionsschutzrechtlichen Normierungen liegen insbesondere in Gestalt der Landes-Immissionsschutzgesetze vor.

Tabelle 6-14 zeigt die in den einzelnen Bundesländern vorhandenen immissionsschutzrechtlichen Regelwerke im Jahr ihres Erlasses bezüglich der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen auf.

---

243. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) vom 14.05.1990, BGBl. I S. 880, geändert am 09.09.2001, BGBl. I S. 2331, das als Leitgesetz des „allgemeinen Immissionsschutzrechts“ „zu den durchgebildetsten Gebieten des Umweltrechts gehört“ (Kloepfer 1998<sup>2</sup>: 919), dient dem Schutz von Mensch und Umwelt vor umweltschädlichen Immissionen durch umweltpflegerische rechtliche Maßnahmen, die sich auf das Errichten, Herstellen, Aufstellen oder den Einbau von Anlagen im Sinne von Betriebsstätten, Geräten oder Fahrzeugen sowie auf deren Beschaffenheit, Betrieb, Unterhaltung, Stilllegung und Beseitigung beziehen sowie dem integrierten Vermeiden und Mindern schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft, „um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen“ (Storm 2001<sup>14</sup>: XXV).

244. Art. 72 GG - Konkurrierende Gesetzgebung - i.V.m. Art. 74 - Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung - Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung), ergänzend Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft).

**Tabelle 6-14: Die Landesimmissionsschutzgesetze (Jahr ihres Erlasses) und die parteipolitische Zusammensetzung der Länderregierungen**

| <b>Land</b> | <b>Landesimmissionsschutzgesetzgebung</b>   | <b>in Kraft seit</b>                 | <b>Parteipolitische Regierungszusammensetzung</b>  |
|-------------|---|--------------------------------------|--|
| BW          | -/  | -/                                   | -/   |
| BY          | Bayerisches Immissionschutzgesetz (BayImSchG)   | Okt. 1974<br>novelliert<br>März 1992 | CSU-Alleinregierung (MP Goppel) (1974-1978)<br>CSU-Alleinregierung (MP Streibl) (1990-1994)        |
| B           | -/  | -/                                   | -/   |
| BB          | Vorschaltgesetz zum Immissionsschutz (LImSchG)  | März 1992                            | SPD//F.D.P.//B90/Die Grünen-<br>"Ampel"-Koalition (MP Stolpe) (1990-1994)                          |
| HB          | Gesetz zum Schutze vor Luftverunreinigungen, Geräuschen und Erschütterungen (Immissionsschutzgesetz)                            | Juni 1970<br>novelliert<br>Dez. 1974 | SPD//F.D.P.-Koalition (BM Koschnick) (1967-1971)<br>SPD-Alleinregierung (BM Koschnick) (1971-1975) |
| HH          | -/  | -/                                   | -/   |
| HE          | Gesetz über die Ermächtigung zur Bestimmung von Zuständigkeiten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz                          | Sept. 1974                           | SPD//F.D.P.-Koalition (MP Osswald) (1974-1978)   |
| MV          | -/  | -/                                   | -/   |
| NI          | -/  | -/                                   | -/   |
| NRW         | Gesetz zum Schutze vor Luftverunreinigungen, Geräuschen und ähnlichen Umwelteinwirkungen (Landesimmissionsschutzgesetz-LImSchG) | März 1975<br>novelliert<br>Dez. 1993 | SPD//F.D.P.-Koalition (MP Kühn) (1970-1975)<br>SPD-Alleinregierung (MP Rau) (1990-1995)            |
| RP          | Landesgesetz zum Schutz vor Luftverunreinigungen, Geräuschen und Erschütterungen (Immissionsschutzgesetz - ImSchG)              | Juli 1966<br>novelliert<br>Okt. 1990 | CDU//F.D.P.-Koalition (MP Altmeier) (1963-1967)<br>CDU//F.D.P.-Koalition (MP Wagner) (1987-1991)   |
| SL          | -/  | -/                                   | -/   |

| Land | Landesimmissionsschutzgesetzgebung  | in Kraft seit                        | Parteilpolitische Regierungszusammensetzung  |
|------|---|--------------------------------------|--|
| S    | Ausführungsgesetz zum Bundes-Immissionsschutzgesetz und zum Benzinbleigesetz (AGImSchG)   | Juli 1994                            | CDU-Alleinregierung (MP Biedenkopf) (1990-1994)  |
| SA   | -/  | -/                                   | -/   |
| SH   | -/  | -/                                   | -/   |
| TH   | -/  | -/                                   | -/   |
| Bund | Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) | Mai 1990<br>novelliert<br>Sept. 2001 | CDU//F.D.P.-Koalition (BK Kohl) (1987-1990)<br>SPD//B90/Die Grünen-Koalition (BK Schröder) (1998-2002) |

Quellen: Kloepfer, M.: „Umweltrecht“, München 1998<sup>2</sup>;

Storm, P.-C. (Hg.): „Umweltrecht.“, München 2001<sup>14</sup>;

Jarass, H.D. (Hg.): „Bundes-Immissionsschutzgesetz.“, München 1999<sup>4</sup>;

Archiv der Gegenwart, Bde. 8- 10 (1979-1999), Sonderdruck, Bonn-St.Augustin 2000;

Hartmann, J. (Hg.): „Handbuch der deutschen Bundesländer.“, Bonn 1997<sup>3</sup>.

Die Immissionsschutzgesetze der Länder Baden-Württemberg und Niedersachsen wurden Anfang der 1990er Jahren wieder aufgehoben, in Baden-Württemberg unter einer CDU-, in Niedersachsen unter einer SPD-geführten Landesregierung. In Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und in Thüringen wurden sowohl von christdemokratisch-marktorientierten als auch von sozialdemokratisch-ökologischen Administrationen bislang lediglich sog. Zuständigkeitsverordnungen als rechtliche Verankerung des öffentlichen Immissionsschutzes auf gliedstaatlicher Entscheidungsebene erlassen. Das traditionell sozialdemokratisch geprägte Hamburg und das seit Beginn der neunziger Jahre SPD-regierte Niedersachsen sehen auch von solchen untergesetzlichen Regelungen im staatlichen Immissionsschutz ab.

Das bundesdeutsche Immissionsschutzrecht, das traditionell an den Quellen umweltgefährdender Stoffeinträge in Mensch und Umwelt, also an Anlagen, aber auch an Fahrzeugen und Verkehrswegen ansetzt, wird durch Vorschriften ergänzt, die nicht bestimmte Verschmutzungsquellen behandeln, sondern sich auf bestimmte Gebiete beziehen und für diese umweltgefährdeten Gebiete umfassende rechtliche Maßnahmen des Immissionsschutzes vorsehen.

Die Smog-Verordnungen der Länder beispielsweise finden hier ihre rechtliche Grundlage.

Diese auf das Bundes-Immissionsschutzgesetz<sup>245</sup> gestützten untergesetzlichen Smog-Regelungen sind für den rechtlichen Immissionsschutz deswegen von erheblicher Bedeutung.

---

245. § 40 S. 1 - Verkehrsbeschränkungen - BImSchG enthält eine Art Notstandsregelung, die bei austauscharmen Wetterlagen (Smog) Verkehrsbeschränkungen bis hin zu einem zeitlich beschränkten Totfahrvorbot ermöglicht. Dazu bedarf es aber entsprechender Rechtsverordnungen der Landesregierungen.

**Tabelle 6-15: Die Smog-Verordnungen (Rechtsverordnungen) der Landesregierungen (Jahr ihres Erlasses) und die parteipolitische Zusammensetzung der Länderregierungen**

| <b>Land</b> | <b>Smog-Verordnungen<br/>(Rechtsverordnungen der<br/>Landesregierungen)</b> | <b>in Kraft<br/>seit</b>   | <b>Parteipolitische<br/>Regierungszusammensetzung</b>  |
|-------------|---|--|--|
| BW          | Baden-Württembergische<br>SmogVerordnung                                    | Juni 1988  | CDU-Alleinregierung<br>(MP Späth) (1988-1992)  |
| BY          | Bayerische<br>SmogVerordnung  | Sept. 1985<br><br>novelliert<br>Okt. 1988                            | CSU-Alleinregierung<br>(MP Strauß) (1982-1986)<br>CSU-Alleinregierung<br>(MP Streibl) (1988-1990)  |
| B           | Berliner<br>SmogVerordnung  | Okt. 1990<br><br>novelliert<br>Dez. 1992<br>aufgehoben<br>Sept. 1995 | SPD//B90/Die Grünen-Koalition<br>(Reg.BM Momper) (1989-1991)<br>Große Koalition CDU//SPD<br>(Reg.BM Diepgen) (1991-1996)<br>Große Koalition CDU//SPD<br>(Reg.BM Diepgen) (1991-1996) |
| BB          | Brandenburgische<br>SmogVerordnung  | Nov. 1991<br><br>aufgehoben<br>Jan. 1996                             | SPD//F.D.P.//B90/Die Grünen-<br>“Ampel“-Koalition<br>(MP Stolpe) (1990-1994)<br>SPD-Alleinregierung<br>(MP Stolpe) (1994-1999)   |
| HB          | Bremische<br>SmogVerordnung   | März 1989  | SPD-Alleinregierung<br>(BM Wedemeier) (1987-1991)  |
| HH          | Hamburger<br>SmogVerordnung   | Dez. 1987<br><br>novelliert<br>Juli 1993<br>aufgehoben<br>März 1996  | SPD//F.D.P.-Koalition<br>(BM Voscherau) (1987-1991)<br>SPD-Alleinregierung<br>(BM Voscherau) (1991-1993)<br>SPD//STATT-Partei-Koalition<br>(BM Voscherau) (1993-1997)                |
| HE          | Hessische<br>SmogVerordnung   | Aug. 1988<br><br>novelliert<br>Feb. 1991                             | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Wallmann) (1987-1991)<br>CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Wallmann) (1987-1991)   |
| MV          | SmogVerordnung  | -/   | -/   |
| NI          | Niedersächsische<br>SmogVerordnung  | Dez. 1985<br><br>novelliert<br>Jan. 1992                             | CDU-Alleinregierung<br>(MP Albrecht) (1982-1986)<br>SPD//B90/Die Grünen- Koalition<br>(MP Schröder) (1990-1994)  |



| <b>Land</b> | <b>Smog-Verordnungen<br/>(Rechtsverordnungen der<br/>Landesregierungen)</b> | <b>in Kraft<br/>seit</b>                 | <b>Parteipolitische<br/>Regierungszusammensetzung</b>  |
|-------------|---|--|--|
| NRW         | Nordrhein-Westfälische<br>SmogVerordnung                                    | Okt. 1974<br><br>novelliert<br>Feb. 1993 | SPD//F.D.P.-Koalition<br>(MP Kühn) (1970-1975)<br>SPD-Alleinregierung<br>(MP Rau) (1990-1995)                |
| RP          | Rheinland-Pfälzische<br>SmogVerordnung                                      | Sept. 1988                               | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Wagner) (1987-1991)   |
| SL          | Saarländische<br>SmogVerordnung   | Juni 1988                                | SPD-Alleinregierung<br>(MP Lafontaine) (1985-1990)   |
| S           | Sächsische<br>SmogVerordnung  | Jan. 1993<br><br>novelliert<br>Jan. 1994 | CDU-Alleinregierung<br>(MP Biedenkopf) (1990-1994)<br>CDU-Alleinregierung<br>(MP Biedenkopf) (1990-1994)     |
| SA          | Sachsen-Anhaltinische<br>SmogVerordnung                                     | Dez. 1991<br><br>novelliert<br>Dez. 1992 | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Münch) (1990-1993)<br>CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Münch) (1990-1993)           |
| SH          | Schleswig-Holsteinische<br>SmogVerordnung                                   | Okt. 1989                                | SPD-Alleinregierung<br>(MP Engholm) (1988-1992)  |
| TH          | Thüringische<br>SmogVerordnung  | Okt. 1991<br><br>novelliert<br>Dez. 1993 | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Vogel) (1990-1994)<br>CDU//F.D.P.-Koalition<br>(MP Vogel) (1990-1994)           |
| Bund        | § 40 a-e<br>Verkehrsbeschränkungen<br>BImSchG                               | Mai 1990<br><br>novelliert<br>Sept. 2001 | CDU//F.D.P.-Koalition<br>(BK Kohl) (1987-1990)<br>SPD//B90/Die Grünen-Koalition<br>(BK Schröder) (1998-2002) |

Quellen: Kloepfer, M.: „Umweltrecht“, München 1998<sup>2</sup>;

Storm, P.-C. (Hg.): „Umweltrecht.“, München 2001<sup>14</sup>;

Jarass, H.D. (Hg.): „Bundes-Immissionsschutzgesetz.“, München 1999<sup>4</sup>;

Archiv der Gegenwart, Bde. 8- 10 (1979-1999), Sonderdruck, Bonn-St.Augustin 2000;

Hartmann, J. (Hg.): „Handbuch der deutschen Bundesländer.“, Bonn 1997<sup>3</sup>.

Nachdem, von den christdemokratisch-liberalen Landeskabinetten in Mecklenburg-Vorpommern abgesehen, alle Bundesländerregierungen bis zur Mitte der 1990er Jahre solche Smog-Verordnungen erlassen hatten, haben bislang die Exekutiven von Berlin, Brandenburg und

Hamburg, sei es unter sozialdemokratischer Führung, sei es unter Regierungsbeteiligung der SPD die entsprechenden Regelwerke in ihren Ländern wieder aufgehoben<sup>246</sup>, weil für sie kein Bedarf mehr bestehe.

#### 6.5.4 Naturschutz- und landschaftspflegerechtliche Bestimmungen in den 16 Ländern

Im Mittelpunkt des Naturschutzrechts von Bund und Ländern steht heute das „Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege“, das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) von 1998<sup>247</sup>, das als Rahmenvorschrift<sup>248</sup> des Bundes (siehe Tabelle 4-2) das Leitgesetz für den grundflächenbezogenen Umweltschutzregelungsbereich „Naturschutz und Landschaftspflege“ darstellt.

Aufgrund seines in Art. 75 GG verankerten rahmenrechtlichen Charakters kommt den Landesnaturschutzgesetzen, bzw. Landespflegegesetzen wiederum eine herausragende umweltschutzrechtliche Bedeutung zu.

Tabelle 6-16 gibt einen Überblick über die naturschutz- und landschaftspflegerechtlichen Bestimmungen in den 16 Ländern im Jahr ihres Inkrafttretens bezüglich der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweils amtierenden Landesregierungen:

---

246. Berlin: Verordnung des CDU//SPD-Senats vom 21.09.1995 (GVBl. S. 616); Brandenburg: Verordnung der SPD-Alleinregierung vom 24.01.1996 (GVBl. II S. 75); Hamburg: Verordnung des Senats aus SPD und STATT-Partei vom 15.03.1996 (GVBl. I S. 31).

247. Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 21.09.1998, BGBl. I S. 2994, novelliert am 09.09.2001, BGBl. I S. 2331, bezweckt, Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, daß die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung nachhaltig gesichert sind. Gegenüber seiner ursprünglichen Fassung von 1976 bzw. 1987 unterscheidet sich das Gesetz nach Novellierung und Neubekanntmachung „vor allem durch die verstärkte Hineinnahme des früher primär in der Artenschutzverordnung geregelten Artenschutzrechts und dessen (...) Erweiterung und partiellen Ausbau zu einem Biotopschutzrecht“ (Kloepfer 1998<sup>2</sup>: 706).

248. Art. 75 - Rahmenvorschriften des Bundes - Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG (Jagdwesen - Naturschutz - Landschaftspflege).

**Tabelle 6-16: Die Landesnaturschutzgesetze (Landespflegegesetze) (Jahr ihres Erlasses) und die parteipolitische Zusammensetzung der Länderregierungen**

| <b>Land</b> | <b>Landesnaturschutzgesetzgebung</b>  | <b>in Kraft seit</b>                  | <b>Parteipolitische Regierungszusammensetzung</b>  |
|-------------|---|---------------------------------------|--|
| BW          | Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz-NatSchG)  | Okt. 1975<br>novelliert<br>Juni 1997  | CDU-Alleinregierung (MP Filbinger) (1972-1976)<br>CDU//F.D.P.-Koalition (MP Teufel) (1996-2001)                          |
| BY          | Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz-BayNatSchG) | Okt. 1982<br>novelliert<br>Dez. 1999  | CSU-Alleinregierung (MP Strauß) (1982-1986)<br>CSU-Alleinregierung (MP Stoiber) (1998-2003)                              |
| B           | Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz-NatSchG Bln)   | Jan. 1979<br>novelliert<br>Juli 1999  | SPD//F.D.P.-Koalition (Reg.BM Stobbe) (1975-1979)<br>Große Koalition CDU//SPD (Reg.BM Diepgen) (1995-1999)               |
| BB          | Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Naturschutzgesetz - BbgNatSchG)                | Juni 1992<br>novelliert<br>Dez. 1997  | SPD//F.D.P.//B90/Die Grünen-<br>"Ampel"-Koalition (MP Stolpe) (1990-1994)<br>SPD-Alleinregierung (MP Stolpe) (1994-1999) |
| HB          | Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bremisches Naturschutzgesetz - BremNatSchG)  | Sept. 1979<br>novelliert<br>Juni 1999 | SPD-Alleinregierung (BM Koschnick) (1979-1983)<br>Große Koalition SPD//CDU (BM Scherf) (1995-1999)                       |
| HH          | Hamburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hamburgisches Naturschutzgesetz - HmbNatSchG)                                  | Juli 1981<br>novelliert<br>Nov. 1997  | SPD-Alleinregierung (BM v. Dohnanyi) (1978-1982)<br>SPD//STATT-Partei-Koalition (BM Voscherau) (1993-1997)               |
| HE          | Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hessisches Naturschutzgesetz - HENatG)  | Sept. 1980<br>novelliert<br>Dez. 1997 | SPD//F.D.P.-Koalition (MP Börner) (1978-1982)<br>SPD//B90/Die Grünen-Koalition (MP Eichel) (1995-1999)                   |

| <b>Land</b> | <b>Landesnaturschutzgesetzgebung</b>  | <b>in Kraft seit</b>                  | <b>Parteilpolitische Regierungszusammensetzung</b>   |
|-------------|---|---------------------------------------|--|
| MV          | Gesetz zum Schutz der Natur und der Landschaft im Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesnaturenschutzgesetz - LNatG M-V) | Juli 1998<br>novelliert<br>Feb. 1999  | Große Koalition CDU//SPD (MP Seite) (1994-1998)<br>SPD//PDS-Koalition (MP Ringstorff) (1998-2002)        |
| NI          | Niedersächsisches Naturschutzgesetz   | April 1994<br>novelliert<br>Feb. 1998 | SPD//B90/Die Grünen-Koalition (MP Schröder) (1990-1994)<br>SPD-Alleinregierung (MP Schröder) (1994-1998) |
| NRW         | Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz - LG)                   | Aug. 1994<br>novelliert<br>Mai 1995   | SPD-Alleinregierung (MP Rau) (1990-1995)<br>SPD-Alleinregierung (MP Rau) (1990-1995)                     |
| RP          | Landesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Landespflegegesetz - LPfIG)                                      | Feb. 1979<br>novelliert<br>Okt. 1999  | CDU-Alleinregierung (MP Vogel) (1975-1979)<br>SPD//F.D.P.-Koalition (MP Beck) (1996-2001)                |
| SL          | Gesetz über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (Saarländisches Naturschutzgesetz - SNG)               | März 1993<br>novelliert<br>Feb. 1997  | SPD-Alleinregierung (MP Lafontaine) (1990-1994)<br>SPD-Alleinregierung (MP Lafontaine) (1994-1999)       |
| S           | Sächsisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Sächsisches Naturschutzgesetz - SächsNatSchG)              | Okt. 1994<br>novelliert<br>März 1999  | CDU-Alleinregierung (MP Biedenkopf) (1994-1999)<br>CDU-Alleinregierung (MP Biedenkopf) (1994-1999)       |
| SA          | Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG LSA)   | Feb. 1992<br>novelliert<br>Jan. 1998  | CDU-F.D.P.-Koalition (MP Münch) (1990-1994)<br>SPD//B90/Die Grünen-Koalition (MP Höppner) (1994-1998)    |

| <b>Land</b> | <b>Landesnaturschutzgesetzgebung</b>   | <b>in Kraft seit</b>                  | <b>Parteilpolitische Regierungszusammensetzung</b>   |
|-------------|--|---------------------------------------|--|
| SH          | Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturchutzgesetz - LNatSchG)                                  | Juni 1993<br>novelliert<br>Juni 1998  | SPD-Alleinregierung (MPin Simonis) (1992-1996)<br>SPD//B90/Die Grünen-Koalition (MPin Simonis) (1996-2000) |
| TH          | Thüringer Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Thüringer Naturschutzgesetz - ThürNatG) | April 1999                            | Große Koalition CDU//SPD (MP Vogel) (1994-1999)  |
| Bund        | Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)                          | Sept. 1998<br>novelliert<br>März 2002 | CDU//F.D.P.-Koalition (BK Kohl) (1994-1998)<br>SPD//B90/Die Grünen-Koalition (BK Schröder) (1998-2002)     |

Quellen: Kloepfer, M.: „Umweltrecht“, München 1998<sup>2</sup>;

Storm, P.-C. (Hg.): „Umweltrecht.“, München 2001<sup>14</sup>;

Ebert, A./Bauer, E. (Hg.): „Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder.“, München 1995<sup>7</sup>;

Ebert, A./Bauer, E. (Hg.): „Naturschutzrecht.“, München 2000<sup>8</sup>;

Archiv der Gegenwart, Bde. 8- 10 (1979-1999), Sonderdruck, Bonn-St.Augustin 2000;

Hartmann, J. (Hg.): „Handbuch der deutschen Bundesländer.“, Bonn 1997<sup>3</sup>.

Im Unterschied zu anderen umweltschutzrechtlichen Rahmengesetzen, wie vor allem zum Abwasserabgabengesetz (s.o.) hat der Bundesgesetzgeber seine ihm verfassungsrechtlich verliehene Rahmenkompetenz bislang nicht voll ausgeschöpft. Die hier aufgeführten 16 Landesgesetze unterscheiden sich inhaltlich daher stärker voneinander als bei anderen umweltschutzrechtlichen Materien.<sup>249</sup>

Demgegenüber ist - was den Erlaß dieser landesnaturschutzrechtlichen Vorschriften betrifft - ein Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Prägung der Länderregierungen und ihrem ordnungs- und planungsrechtlichen Handeln im Naturschutz nicht auszumachen. Analog zur Abwasserentsorgungspolitik wird das Naturschutz- und Landschaftspflegerecht seit den 1970er Jahren sowohl von SPD- als auch von CDU-Kabinetten in den Landesumweltschutz eingefügt.

249. Auf diese substantiellen Unterschiede zwischen den 16 Landesnaturschutzgesetzen kann aufgrund der hohen rechtsspezifischen Komplexität dieser Materie nicht näher eingegangen werden.

## **6.6 Evaluierung der Ergebnisse der empirisch-vergleichenden Untersuchung der Wahlprogramme und des umweltschutzpolitischen Regierungshandelns der Landesregierungen**

Bei Beginn der vorliegenden Dissertation über die Umweltpolitik in den 16 Ländern im Vergleich wurde die Grundannahme gestellt, daß die Landesverbände der etablierten Parteien, SPD, CDU/CSU, B90/Die Grünen, F.D.P. und PDS unterschiedliche Präferenzen und Zielsetzungen hinsichtlich der Formulierung und Produktion von Umweltschutzpolitik auf Länderebene haben. Es wurde also davon ausgegangen, daß sich diese Unterschiede sowohl auf der Untersuchungsebene der inhaltlich-programmatischen Aussagen der Parteien als auch auf der empirischen Ebene der Politikgestaltung der jeweiligen Regierungen in den 16 Bundesländern konstatieren lassen.

Die empirischen Resultate der quantitativ- und qualitativ-vergleichenden Untersuchung der Landtagswahlprogramme und -wahlplattformen sowie der real praktizierten Umweltschutzpolitik in den 16 Ländern im Zeitraum von 1990 bis 1997 erklären diese beiden Ausgangshypothesen folgendermaßen: In den Wahlprogrammen, die die Landesverbände der zu dieser Untersuchung herangezogenen Parteien zu den entsprechenden Landtagswahlen formuliert haben, wird einerseits ein differentes Verständnis von Umweltschutzpolitik wiedergegeben, was allgemeine Zielsetzungen und Problemlösungsstrategien sowie insbesondere die Stellung des Policy-Feldes „Umweltschutz“ im Verhältnis zu anderen Politikbereichen, bzw. das Verhältnis des Umweltschutzes zu Wirtschaft und Markt anbetrifft. Andererseits spiegeln sich zwischen dem bürgerlichen und sozialdemokratisch-ökologischen Parteienlager erhebliche Gemeinsamkeiten im Hinblick auf Problemanalyse, auf Zielsetzungen und Forderungen sowie auf Problemlösungsstrategien und auf Maßnahmen zu deren Umsetzung auf konkreten umweltschutzspezifischen Gebieten (z.B. Abwasserentsorgung, Immissionsschutz, Naturschutz/Landschaftspflege u.a.) wider.

Demgegenüber wurde die parteipolitische Variable der Theorie der Parteienherrschaft bezüglich der Politik des Umweltschutzes in den 16 Ländern entsprechen der in dieser Policy-Analyse angewandten Indikatoren als unabhängige, erklärende Variable für Politik-Unterschiede zwischen Regierungen mit unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung bestätigt und zwar als parteipolitische Nullhypothese, nach der sich kein systematischer Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung einer Regierung und ihrem Regierungshandeln feststellen läßt.

Im folgenden Kapitel sollen die empirischen Ergebnisse der beiden Untersuchungsebenen - sowohl der Wahlprogramme der Landesparteien als auch der Produktion materieller Umweltschutzpolitiken der Landesregierungen - miteinander verbunden sowie abschließend evaluiert werden. D.h. es werden die aus dem empirischen Parteiprogrammvergleich gewonnenen Arbeitshypothesen (Kapitel 5.3) hinsichtlich der zu erwartenden Gemeinsamkeiten zwischen Landesregierungen mit unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung mit den Resultaten aus der empirischen Untersuchung des Regierungshandelns im Umweltschutz (Kapitel 6.1 bis 6.5) konfrontiert.

### **6.6.1 Der „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ in der Programmatik bürgerlicher und sozialdemokratischer Parteien**

Die quantitativ- und qualitativ-vergleichende Untersuchung der inhaltlich-programmatischen Aussagen der Parteien zum „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ hat offengelegt, daß sich die umweltschutzpolitische Programmatik der bürgerlichen und sozialdemokratischen Parteien an der Regierung bezüglich allgemein formulierter Politikoptionen und Problemlösungskonzepte sowie der politischen Stellung des Policy-Feldes „Umweltschutz“ im Verhältnis zu anderen Politikbereichen und vor allem im Verhältnis zu Wirtschaft und Markt voneinander unterscheidet. Dies bedeutet, dass auf der Basis der in Kapitel 3.3 formulierten Ausgangshypothesen festgehalten werden kann, daß in den Bundesländern die sozialdemokratisch-ökologischen Parteien eine ökozentrische, den Prinzipien der Nachhaltigkeit orientierte Umweltschutzpolitik vertreten, wohingegen die bürgerlichen Parteien eine an den Prinzipien und Regeln des Marktes orientierte und wirtschaftsschonende Umweltschutzpolitik offerieren<sup>250</sup>.

---

250. Vgl. **SPD**: BW 1996: 8, BY 1994: 11, B 1990: 4/5, B 1995: 36/37, HB 1991: 41/42, HE 1991: 6, HE 1995: 14/16, 36, NI 1990: 5/6, 33/34, 37, 41, NI 1994: 25, NRW 1990: 37, NRW 1995: 4, 6, 16, RP 1991: 8, RP 1996: 18, SAL 1994: 41, 68, SN 1990: 2, SN 1994: 16, SA 1994: 16, SH 1992: 10, 12, 16, TH 1994: 75; **CDU**: BW 1992: 16, BW 1996: 26, B 1990: 14, HB 1991: 27, HB 1995: 12, HH 1991: 7, MV 1990: 7, MV 1994: 29, NI 1994: 28/29, NRW 1990: 13, 16, NRW 1995: X, RP 1991: 7, 26, RP 1996: 8, 33/34, SAL 1990: 15, SN 1990: 11, SA 1994: 1/2, SH 1996: 37, TH 1994: 39; **B90/Die Grünen**: BW 1992: 8, 46, BW 1996: 6, BY 1990: 72/73, 75, BY 1994: 12, 14, B 1995: 8/9, BB 1994: 2, 4, 18/19, HB 1995: 9, HE 1991: 9/10, HE 1995: 6, MV 1994: 6, NI 1990: 2, 51, NI 1994: 5, 8, NRW 1990: 10/11, 43-45, NRW 1995: 7, 9, 31, RP 1992: 23, 69, RP 1996: 4/5, 9/10, SAL 1994: 1, 12, 34, SN 1990: 4, SN 1994: 4, 6/7, SA 1994: 11/12, SH 1992: 3/4, SH 1996: 4/5, 7, TH 1994: 27; **F.D.P.**: BW 1992: 8, 20, BW 1996: 7, B 1990: 5, BB 1990: 6, BB 1994: 9, HB 1991: IV, 30, HH 1993: 7, HE 1995: 159, MV 1994: 2, 37, NI 1990: X, RP 1991: 21.

Klare Unterschiede im umweltschutzpolitischen Profil der Landesverbände der Parteien können sowohl bezüglich der Funktion staatlichen Handelns bei der Gestaltung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen sowie von Fauna und Flora als auch hinsichtlich der Instrumente und Maßnahmen, die bei der Umsetzung der formulierten umweltschutzspezifischen Zielsetzungen und Lösungsvorschläge zum Zuge kommen, festgestellt werden:

Die ökologieorientierten Parteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen führen die Ursache steigender Ressourcenverbrauchs und zunehmender Schadstoffabgaben auf die weitgehende Isolierung des Policy-Feldes „Umweltschutz“ innerhalb der politischen und wirtschaftlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und dessen Unterordnung unter ökonomische Sachzwänge des marktwirtschaftlichen Handelns im Rahmen steigender weltweiter Wirtschaftsstandortverflechtung und eines immer härteren Innovations- und Kostensenkungswettlaufes zurück. Die Voraussetzung für eine reale Implementation des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Wirtschaft und Gesellschaft liegt nach den Worten der Sozialdemokraten und der Bündnisgrünen in der Überwindung dieser isolierten Stellung vor allem durch eine verstärkte Gewichtung und Integration umweltschutzpolitischer Interessen und Belange im wirtschaftlichen Entscheidungshandeln der Marktteilnehmer. Deshalb sollen die Handlungsakteure von Staat und Politik mit dem Ziel betraut werden, die entsprechenden Rahmenbedingungen für einen erheblich verbesserten politischen Stellenwert der natürlichen Ressourcen und Umweltmedien Luft, Wasser und Boden sowie Energieträger und deren Schutzbedürftigkeit im ökonomischen Produktions- und Konsumprozeß zu schaffen<sup>251</sup>.

Darüberhinaus postulieren vor allem die Sozialdemokraten die politische Chance, durch verstärkte Investitionen der öffentlichen Hand und von privaten Trägern in Umweltschutz- und Energiespartetechnologien als einem global wettbewerbsfähigen Wirtschaftszweig deutlich positive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungseffekte zu erzielen<sup>252</sup>.

Die wirtschafts- und marktorientierten Parteien auf Bundesländerebene, CDU/CSU und F.D.P., halten an der traditionellen Rolle des staatlichen Umweltschutzes innerhalb der Wirtschaftsprozesse fest, der zwar durch nachsorgende Schutz- und Schonungsmaßnahmen bei der

---

251. Vgl. **SPD**: B 1990: 4, B 1995: 23; **B90/Die Grünen**: BW 1992: 46, BW 1996: 6, NI 1990: 51.

252. Vgl. **SPD**: BW 1996: 8/9, B 1990: 4/5, B 1995: 23, BB 1990: 2, 11, HB 1991: 18-21, HB 1995: 10/11, HE 1995: 10, 16, 22, NI 1990: 33, 35, NRW 1990: 9, 37, NRW 1995: 16, SAL 1994: 41/42, SN 1990: 2/3, SN 1994: 16, SA 1994: 16, SH 1992: 14, 17, SH 1996: 14/15, TH 1990: 9/10, TH 1994: 75; **B90/Die Grünen**: BW 1996: 9, B 1995: 12, BB 1994: 18, HE 1995: 6, MV 1990: 24, MV 1994: 6, NI 1990: 2, 51, NRW 1990: 45/46, NRW 1995: 7, 9, RP 1996: 10, 21, SAL 1994: 1, SN 1990: 6, SA 1994: 11, 13, SH 1996: 7.



Güterherstellung der bloßen Gefahrenabwehr und Risikominderung dienen, nicht aber den Investitionsstandort Deutschland durch, die freien Marktmechanismen sowie die Wirtschaftstätigkeit erdrückende, staatliche Reglementierungen benachteiligen soll<sup>253</sup>. Mit diesem programmatischen Postulat gehen zwei Forderungen der Christ- und Freidemokraten konform: sowohl nach einer im gesamten europäischen Binnenmarkt gültigen ökologischen Steuerreform als auch an einem Festhalten an der friedlichen Nutzung nuklearer Energieträger<sup>254</sup>.

Je stärker sich die sozialdemokratisch-ökologieorientierten und bürgerlich-ökonomieorientierten Parteien in ihren inhaltlich-programmatischen Aussagen den empirisch erfaßbaren Problembeständen und Krisenzuständen in den spezifischen umweltschutzpolitischen Bereichen der den Menschen umgebenden natürlichen Lebensgrundlagen, den Umweltmedien Luft, Wasser und Boden nähern, desto mehr Gemeinsamkeiten sind zwischen den bürgerlichen und sozialdemokratischen Parteien in der Formulierung konkreter Politikangebote, d.h. von Problemlösungsstrategien und von Maßnahmen zur Umsetzung der konkret verfaßten Umweltschutzziele zu erkennen.

### **6.6.2 Wahlprogramme und Regierungshandeln im öffentlichen Umweltschutz in den 16 Ländern**

Im folgenden werden die empirischen Resultate der Untersuchungen der Wahlprogramme von SPD und CDU/CSU, die im wesentlichen in den drei in Kapitel 5.3 entwickelten Arbeitshypothesen zum Ausdruck gebracht werden, den empirisch gewonnenen Ergebnissen der Analysen der real praktizierten Umweltschutzpolitik - sowohl in Gestalt der in diesem Untersuchungszeitraum erbrachten Finanzierungen öffentlicher Umweltschutzmaßnahmen (Umweltschutzausgaben) als auch in Form der erlassenen Umweltschutzgesetze in den drei untersuchten Umweltschutzbereichen „Abwasserentsorgung“, „Immissionsschutz“ und „Naturschutz/Landschaftspflege“ - auf Bundesländerebene zwischen 1990 und 1997 vergleichend gegenübergestellt.

---

253. Vgl. CDU: BW 1992: 13, 17; EDP: NI 1994: 12.

254. Vgl. CDU/CSU: BW 1996: 28, BY 1990: 19, BY 1994: 15, HB 1991: 28, NI 1990: 11, NRW 1990: 9; EDP: BW 1996: 15, B 1995: 66, HE 1995: 159/160, NI 1994: 12, NRW 1995: 21, RP 1996: 34, SH 1996: 26, 32, TH 1994: 22.

Mit dieser abschließenden Darstellung soll versucht werden, nicht nur die Frage zu beantworten, ob es einen Unterschied in der Landesumweltschutzpolitik macht, ob in einem Bundesland eine SPD- oder CDU-geführte Regierung die politische Führung ausübt, sondern ob gerade auch deshalb Gemeinsamkeiten auf der Policy-Zyklus-Ebene der Produktion materieller Umweltschutzpolitiken anzutreffen sind, da die politischen Parteien auf der Entscheidungsebene der Politikformulierung bereits gemeinsame konzeptionelle Positionen und Problemlösungsstrategien entwickeln.

#### **6.6.2.1 Wahlprogramme und Regierungshandeln im öffentlichen Umweltschutz in den 16 Ländern: Gewässerschutz und Abwasserentsorgung**

Beide große Volksparteien setzten sich in ihren zu den diversen Landtagswahlen erarbeiteten Wahlprogrammen für eine Verminderung und Vermeidung der Einleitung unzureichend geklärt Schadstoffhaltiger Abwasseremissionen der Industrie- und Gewerbebetriebe sowie der Einträge von Schadstoffabprodukten aus der Landwirtschaft und den privaten Haushalten in Grund- und Oberflächengewässer als wesentliche staatliche Maßnahme des Gewässerschutzes sowie der Abwasserentsorgung ein.

Wie in Tabelle 6-17 zu erkennen ist, setzten die Landesregierungen, die unter der Führung von SPD bzw. von CDU/CSU im Laufe der 1990er Jahre im Amt waren, gleichermaßen die inhaltlich-programmatisch artikulierten Problemlösungskonzepte in empirisch erfaßbares Regierungshandeln um..

Bereits in der in Kapitel 6.4.1.1 und 6.5.2 vorgenommenen Analyse der Ausgaben bzw. der gesetzlichen Vorschriften der 16 Länder in der Gewässerschutz- und Abwasserentsorgung im Untersuchungszeitraum 1990 bis 1997 wurden zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen und der Höhe des Anteils der Ausgaben für die Abwasserreinigung schwache Wechselbeziehungen zutage gebracht, erfolgte die Integration des Gewässerschutz- und Abwasserentsorgungsrechts in die real praktizierte Landesumweltschutzpolitik unter Einparteienkabinette und Koalitionsregierungen unterschiedlicher parteipolitischer Färbung.

In Tabelle 6-17 werden diese Zusammenhänge zwischen Wahlprogrammatik und Regierungstätigkeit in der Abwasserentsorgung nochmals deutlich gemacht: Sowohl unter SPD-geführten Landesregierungen (SPD-Allein-, bzw. SPD//CDU-, SPD//B90/Die Grünen- sowie SPD//F.D.P.-Koalitionsregierungen) als auch unter CDU-geführten (CDU- (CSU-) Allein-, bzw. CDU//SPD- sowie CDU//F.D.P.-Koalitionsregierungen), stiegen zwischen 1992 und 1997 die

**Tabelle 6-17: Wahlprogramme als Leitlinien für Abwasserentsorgungsmaßnahmen SPD-, bzw. CDU-geführter Landesregierungen 1990-1997**

| Regierungs-<br>parteien | Wahlprogramme   | Um-<br>setzung<br>ja+/nein- | Regierungshandeln 1:<br>Öffentliche Ausgaben   | Regierungshandeln 2:<br>Regulative Maßnahmen  |
|-------------------------|---|-----------------------------|--|---|
| SPD                     | Verminderung und Vermeidung der Einleitung unzureichend geklärter schadstoffhaltiger Abwasseremissionen der Industrie- und Gewerbebetriebe, des Einsatzes von Pflanzenschutzmittel (Pestizide), (Kunst-)Dünger und Gülle in Landwirtschaft sowie die Einträge schadstoffhaltiger Reinigungs- und Waschmittel privater Haushalte in Grund- und Oberflächengewässer | +                           | <p><b>HE</b> (SPD//B90/Die Grünen-Regierung): prozentualer Anteil der Ausgaben für Abwasserentsorgung an gesamten Umweltausgaben 1992-1997 gestiegen,<br/> <b>HH</b> (SPD-Allein-, bzw. Koalitionsregierung mit STATT-Partei): knapp zwei Drittel der Umweltausgaben für Abwasserentsorgung 1992-1997,<br/> <b>HB</b> (SPD-geführte „Ampel“-Koalition, bzw. SPD//FDP-Regierung): fast die Hälfte der Umweltausgaben für Abwasserentsorgung 1992-1997</p> | <p>Landeswassergesetze:<br/> <b>BB</b> (1994, SPD//FDP-Koalition),<br/> <b>HB</b> (1991, SPD-Alleinregierung),<br/> <b>NRW</b> (1995, SPD//B90/Die Grün.-Reg.),<br/> <b>SH</b> (1992, SPD-Alleinregierung)<br/> Landeswassergesetze - <u>Novellen</u>:<br/> <b>HB</b> (1993),<br/> <b>HH</b> (1995),<br/> <b>HE</b> (1996),<br/> <b>NI</b> (1995, SPD-Alleinregierung),<br/> <b>RP</b> (1995, SPD//FDP-Koalition),<br/> <b>SL</b> (1993, SPD-Alleinregierung),<br/> <b>SH</b> (1996, SPD-Alleinregierung)</p> |

Tabelle 6-17 (Fortsetzung):

| Regierungs-<br>parteien | Wahlprogramme   | Um-<br>setzung<br>ja+/nein- | Regierungshandeln 1:<br>Öffentliche Ausgaben   | Regierungshandeln 2:<br>Regulative Maßnahmen   |
|-------------------------|---|-----------------------------|--|--|
| CDU/CSU                 | Verminderung und Vermeidung der Einleitung unzureichend gekläarter schadstoffhaltiger Abwasseremissionen der Industrie- und Gewerbebetriebe, des Einsatzes von Pflanzenschutzmittel (Pestizide), (Kunst)-Dünger und Gülle in Landwirtschaft sowie die Einträge schadstoffhaltiger Reinigungs- und Waschmittel privater Haushalte in Grund- und Oberflächen-gewässer | +                           | ca. ein Drittel der Umweltausgaben für Abwasserentsorgungsmaßnahmen 1992-1997:<br><b>BY</b> (CSU-Alleinregierung),<br><b>B</b> (Große Koalition CDU//SPD-Regierung),<br><b>S</b> (CDU-Alleinregierung) | Landeswassergesetze:<br><b>BY</b> (1994),<br><b>MV</b> (1992, CDU//FDP-Koalition),<br><b>S</b> (1993),<br><b>SA</b> (1993, CDU//FDP-Koalition),<br><b>TH</b> (1994, CDU//FDP-Koalition)<br>Landeswassergesetze-Novellen:<br><b>BW</b> (1995, Große Koalition),<br><b>B</b> (1995),<br><b>MV</b> (1993, CDU//FDP-Koalition),<br><b>RP</b> (1990, CDU//FDP-Koalition),<br><b>SA</b> (1994, CDU//FDP-Koalition),<br><b>TH</b> (1995, Große Koalition) |

Quelle: eigene Zusammenstellung

öffentlichen Ausgaben für Abwasserentsorgungsmaßnahmen anteilig am gesamten Umweltschutzhaushalt an, wurde zwischen 1990 und 1996 in nahezu allen 16 Bundesländern Landeswassergesetze erlassen, bzw. bereits wieder novelliert.

### **6.6.2.2 Wahlprogramme und Regierungshandeln im öffentlichen Umweltschutz in den 16 Ländern: Immissionsschutz und Luftreinhaltung**

Sozial- wie Christdemokraten artikulierten in ihren Landtagswahlprogrammen und -wahlplattformen zwischen 1992 und 1997 die Verminderung und Vermeidung der Emissionen an Luftschadstoffen aus Verbrennungsprozessen in Industrie, Gewerbe, Verkehr, Kraftwerken und Hausbrand durch moderne Abgasreinigungstechnologien als ein von beiden Seiten politisch priorisiertes Instrument der Luftreinhaltung.

Wie aus Tabelle 6-18 zu erfahren ist, implementierten die sowohl von einem sozialdemokratischen Ministerpräsidenten als auch von einem christdemokratischen Regierungschef geführten Kabinette auf Bundesländerebene in den 1990er Jahren in gleichem Maße ihre programmatisch formulierten Luftreinhaltemaßnahmen in Umweltstaatstätigkeit...

Analog der in den Kapiteln 6.4.1.2 sowie 6.5.3 durchgeführten Untersuchung der öffentlichen Investitionen sowie der gesetzlichen wie untergesetzlichen Bestimmungen der Bundesländer in der Luftreinhaltungspolitik zwischen 1990 und 1997, die erkennen lassen, daß SPD- wie CDU-Administrationen zwischen 40 und 90 Prozent ihrer gesamten Umweltschutzausgaben für Immissionsschutzmaßnahmen, insbesondere des Mediums „Luft“ aufwandten, daß sowohl sozialdemokratische als auch christdemokratische Regierungen immissionsschutzrechtliche Vorschriften erließen, wird in Tabelle 6-18 dieser Bezug zwischen Parteiprogrammen und Regierungspolitik in der Luftreinhaltung auf gliedstaatlicher Entscheidungsebene abermals veranschaulicht:

Sowohl unter SPD-geführten Landesregierungen (SPD-Allein-, bzw. SPD//CDU-, SPD//B90/Die Grünen- sowie SPD//F.D.P.-Koalitionsregierungen) als auch unter CDU-geführten (CDU-(CSU-) Allein-, bzw. CDU//SPD- sowie CDU//F.D.P.-Koalitionsregierungen), nahmen zwischen 1992 und 1997 die öffentlichen Investitionen für Luftreinhaltemaßnahmen zu, kam es zwischen 1990 und 1994 in SPD- und CDU-Ländern zum Erlaß immissionsschutzrechtlicher Regelungen, die teils novelliert, teils bereits wieder aufgehoben wurden.

Auf dem immissionsschutzrechtlichen Gebiet der Bekämpfung des durch Luftschadstoffabgaben aus dem Kfz-Verkehr und der Industrieproduktion sowie bestimmte klimatische Wetterverhältnisse entstandenen Smogs durch Geschwindigkeitsbegrenzungen (Tempolimit), for-

**Tabelle 6-18: Wahlprogramme als Leitlinien für Immissionsschutzmaßnahmen (Luftreinhaltung) SPD-, bzw. CDU-geführter Landesregierungen 1990-1997**

| Regierungs-<br>parteien | Wahlprogramme  | Um-<br>setzung<br>ja+/<br>nein- | Regierungshandeln 1:<br>Öffentliche Ausgaben   | Regierungshandeln 2:<br>Regulative Maßnahmen  |
|-------------------------|--|---------------------------------|--|---|
| SPD                     | Verminderung und Vermeidung der Emissionen an Luftschadstoffen (CO <sub>2</sub> , SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , Benzol, Ozon) aus Einsatz fossiler Brenn- und Treibstoffe (nicht regenerativer Energien) in Industrie, Gewerbe, Verkehr, Kraftwerken und Hausbrand durch moderne Abgasreinigungstechnologien | +                               | <p>Prozentualer Anteil der Ausgaben für Immissionsschutz an gesamten Umweltausgaben 1992-1997 gestiegen in SPD-regierten Ländern:</p> <p><b>HB</b> (SPD-geführte „Ampel“-Koalition, bzw. SPD//FDP-Regierung Große Koalition SPD//CDU),</p> <p><b>HH</b> (SPD-Allein-, bzw. Koalitionsregierung mit STATT-Partei),</p> <p><b>NRW</b> (SPD-Allein-, bzw. SPD//B90/Die Grünen-Koalition),</p> <p><b>RP</b> (SPD//FDP-Koalition),</p> <p><b>SL</b> (SPD-Alleinregierung),</p> <p><b>SH</b> (SPD-Allein-, bzw. SPD//B90/Die Grünen-Koalition)</p> <p>Hoher Anteil der Immissionsschutzausgaben an Gesamtausgaben (Hälfte bis zwei Drittel) zwischen 1992 und 1997 in SPD-regierten Ländern:</p> <p><b>BB</b> (SPD-geführte „Ampel“-Koalition, bzw. SPD//FDP-Regierung),</p> <p><b>HE</b> (SPD//B90/Die Grünen-Koalition),</p> <p><b>RP</b> (SPD//FDP-Koalition),</p> <p><b>SA</b> (SPD//B90/Die Grünen-Koalition),</p> <p><b>SH</b> (SPD-Allein-, bzw. SPD//B90/Die Grünen-Koalition)</p> | <p>Landesimmissionsschutzgesetz:</p> <p><b>BB</b> (1992)</p> <p>Landesimmissionsschutzgesetz-Novellen:</p> <p><b>NRW</b> (1993)</p> |

Tabelle 6-18 (Fortsetzung):

| Regierungsparteien | Wahlprogramme  | Umsetzung<br>ja+/<br>nein- | Regierungshandeln 1:<br>Öffentliche Ausgaben  | Regierungshandeln 2:<br>Regulative Maßnahmen   |
|--------------------|--|----------------------------|---|--|
| CDU/CSU            | Verminderung und Vermeidung der Emissionen an Luftschadstoffen (CO <sub>2</sub> , SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , Benzol, Ozon) aus Einsatz fossiler Brenn- und Treibstoffe (nicht regenerativer Energien) in Industrie, Gewerbe, Verkehr, Kraftwerken und Hausbrand durch moderne Abgasreinigungstechnologien | +                          | <p>Prozentualer Anteil der Ausgaben für Immissionsschutz an gesamten Umweltausgaben 1992=1997 gestiegen in CDU-regierten Ländern:</p> <p><b>BW</b> (CDU-Alleinregierung, bzw. Große Koalition CDU//SPD),<br/> <b>BY</b> (CSU-Alleinregierung),<br/> <b>B</b> (Große Koalition CDU//SPD-Regierung),<br/> <b>MV</b> (CDU//FDP-Koalition, bzw. Große Koalition CDU//SPD),<br/> <b>S</b> (CDU-Alleinregierung),<br/> <b>TH</b> (CDU//FDP-Koalition, bzw. Große Koalition CDU//SPD)</p> <p>Hoher Anteil der Immissionsschutzausgaben an Gesamtausgaben (Hälfte bis zwei Drittel) zwischen 1992 und 1997 in CDU-regierten Ländern:</p> <p><b>BW</b> (CDU-Alleinregierung, bzw. Große Koalition CDU//SPD),<br/> <b>MV</b> (CDU//FDP-Koalition, bzw. Große Koalition CDU//SPD),<br/> <b>S</b> (CDU-Alleinregierung),<br/> <b>TH</b> (CDU//FDP-Koalition, bzw. Große Koalition CDU//SPD)</p> | <p>Landesimmissionsschutzgesetz:<br/> <b>S</b> (1994)</p> <p>Landesimmissionsschutzgesetz-Novellen:<br/> <b>BY</b> (1992),<br/> <b>RP</b> (1990, CDU//FDP-Koalition)</p> |

Quelle: eigene Zusammenstellung

mulierten die christdemokratischen Parteien - im Gegensatz zur SPD - zwar keine wahlprogrammatischen Aussagen. Dennoch griffen nicht nur sozialdemokratische, sondern auch christdemokratische geführte Landesregierungen zu diesem Instrument der Smog-Bekämpfung mithilfe untergesetzlicher Landesverordnungen, wie in Tabelle 6-19 illustriert wird..

### **6.6.2.3 Wahlprogramme und Regierungshandeln im öffentlichen Umweltschutz in den 16 Ländern: Naturschutz und Landschaftspflege**

Sowohl SPD als auch CDU/CSU postulierten in ihren Landtagswahlprogrammen zwischen 1990 und 1997 in nahezu identischer Weise ihre politischen Ziele des Naturschutzes in besiedelten und unbesiedelten Gebieten sowie der Landschaftspflege, die durch Instrumente der Ausweisung von Naturschutz-, bzw. Landschaftsschutzgebieten sowie der öffentlich geförder-ten und finanzierten Wiederherstellung gestörter, bzw. geschädigter Landschaftsteile zu erreichen sind. Wie aus der Darstellung in Tabelle 6-20 zu ersehen ist, setzten demgegenüber weitaus mehr SPD- als CDU-geführte Regierungen auf der Bundesländerebene im genannten Untersuchungszeitraum von 1990 bis 1997 ihre konzeptionell entwickelten naturschutzspezifischen Optionen und Lösungsvorschläge mithilfe von öffentlichen Ausgaben und regulativer Maßnahmen in real praktizierte Naturschutzpolitik um..

Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der in Kapitel 6.4.1.3 vorgenommenen empirischen Analyse der Ausgabentätigkeit der Landesregierungen und der Darstellung der jeweiligen naturschutzrechtlichen Regulierungsdichte in den 16 Ländern (Kapitel 6.5.4): Während sozialdemokratische Landeskabinette zwischen 22 und 68 Prozent ihres ihnen zur Verfügung stehenden Umweltbudgets in Naturschutzmaßnahmen aufwandten, hatten CDU-Administrationen nur 3 bis 20 Prozent für den Naturschutz in ihren Ländern übrig.

Hinsichtlich des Ausmaßes des Erlasses, bzw. der Novellierung naturschutzrechtlicher Bestimmungen ändert sich dagegen das Bild: So wurden seit den 1970er Jahren bis zum Ende der 1990er Jahren in allen 16 Ländern Naturschutzgesetze erlassen, bzw. novelliert (siehe Tabelle 6-16) - und dies unter Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung (einerseits SPD-Allein-, bzw. SPD//FDP-, SPD//B90/Die Grünen- und SPD//CDU-Koalitionsregierungen, andererseits CDU-(CSU-) Allein-, bzw. CDU//SPD- und CDU//FDP-Koalitionsregierungen).

Da aber vor allem in CDU-regierten Bundesländern der Erlaß, bzw. die Novellierung naturschutzrechtlicher Vorschriften außerhalb des gewählten Untersuchungszeitraumes fällt, wird Tabelle 6-20 diesem beobachtbaren Sachverhalt nicht ganz gerecht.



**Tabelle 6-19: Wahlprogramme als Leitlinien für Immissionsschutzmaßnahmen (Smog-Reduzierung) SPD-, bzw. CDU-geführter Landesregierungen 1990-1997**

| Regierungs-<br>parteien | Wahl-<br>programme  | Umsetzung<br>ja+/nein- | Regierungshandeln:<br>Regulative Maßnahmen   |
|-------------------------|---|------------------------|--|
| SPD                     | Begrenzen der Geschwindigkeit (und somit der Schadstoff- und Lärmemissionen) im Straßenverkehr mittels Tempolimit bei gesundheitsschädigender Ozonbelastung | +                      | Landes-SmogVO:<br><b>B</b> (SPD//B90/Die Grünen-Koalition): VO 1990,<br><b>BB</b> (SPD//FDP//B90/Die Grünen-„Ampel“-Koalition): VO 1991 <sup>1</sup><br>Landes-SmogVO - Novellen:<br><b>HH</b> (SPD-Alleinregierung): VO-Novelle 1993 <sup>2</sup> ,<br><b>NI</b> (SPD//B90/Die Grünen-Koalition): VO-Novelle 1992,<br><b>NRW</b> (SPD-Alleinregierung): VO-Novelle 1993   |
| CDU/CSU                 | keine wahlprogrammatische Aussagen zu „Geschwindigkeitsbegrenzung im Straßenverkehr“  | -                      | Landes-SmogVO:<br><b>S</b> (CDU-Alleinregierung): VO 1993,<br><b>SA</b> (CDU//FDP-Koalition): VO 1991,<br><b>TH</b> (CDU//FDP-Koalition): VO 1991<br>Landes-SmogVO - Novellen:<br><b>B</b> (Große Koalition CDU//SPD): VO-Novelle 1992 <sup>3</sup> ,<br><b>HE</b> (CDU//FDP-Koalition): VO-Novelle 1991,<br><b>S</b> (CDU-Alleinregierung): VO-Novelle 1994,<br><b>SA</b> (CDU//FDP-Koalition): VO-Novelle 1992,<br><b>TH</b> (CDU//FDP-Koalition): VO-Novelle 1993 |

1.Brandenburgische Smog-Verordnung 1996 wieder aufgehoben (SPD-Alleinregierung 1994-1999);

2.Hamburgische Smog-Verordnung 1996 wieder aufgehoben (SPD//STATT-Partei-Koalition 1993-1997);

3.Berliner Smog-Verordnung 1995 wieder aufgehoben (Große Koalition CDU//SPD 1991 - 1996);

Quelle: eigene Zusammenstellung

**Tabelle 6-20: Wahlprogramme als Leitlinien für Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen SPD-, bzw. CDU-geführter Landesregierungen 1990-1997**

| Regierungspartei | Wahlprogramme  | Umsetzung ja+/nein- | Regierungshandeln 1: Öffentliche Ausgaben  | Regierungshandeln 2: Regulative Maßnahmen   |
|------------------|--|---------------------|--|---|
| SPD              | Schutz der Natur in besiedelten und unbesiedelten Gebieten sowie Pflege der Landschaft durch Ausweisung von Naturschutz-, bzw. Landschaftsschutzgebieten sowie durch Wiederherstellung gestörter, bzw. geschädigter Landschaftsteile | +                   | <p>Prozentualer Anteil der Ausgaben für Naturschutz/Landschaftspflege an gesamten Umweltausgaben 1992-1997 gestiegen in SPD-regierten Ländern:</p> <p><b>BB</b> (SPD-geführte „Ampel“-Koalition, bzw. SPD//FDP-Regierung),<br/> <b>HB</b> (SPD-geführte „Ampel“-Koalition, bzw. SPD//FDP-Regierung, Große Koalition SPD//CDU),<br/> <b>HH</b> (SPD-Allein-, bzw. Koalitionsregierung mit STATT-Partei),<br/> <b>HE</b> (SPD//B90/Die Grünen-Regierung),<br/> <b>NI</b> (SPD//B90/Die Grünen-Koalition, bzw. SPD-Alleinregierung),<br/> <b>NRW</b> (SPD-Allein-, bzw. SPD//B90/Die Grünen-Koalition),<br/> <b>RP</b> (SPD//FDP-Koalition),<br/> <b>SL</b> (SPD-Alleinregierung)</p> <p>Hoher Anteil der Naturschutzausgaben an Gesamtausgaben (ein Viertel bis ein Drittel) zwischen 1992 und 1997 in SPD-regierten Ländern:</p> <p><b>BB</b> (SPD-geführte „Ampel“-Koalition, bzw. SPD//FDP-Regierung),<br/> <b>HE</b> (SPD//B90/Die Grünen-Regierung),<br/> <b>NI</b> (SPD//B90/Die Grünen-Koalition, bzw. SPD-Alleinregierung),<br/> <b>NRW</b> (SPD-Allein-, bzw. SPD//B90/Die Grünen-Koalition),<br/> <b>RP</b> (SPD//FDP-Koalition),<br/> <b>SL</b> (SPD-Alleinregierung)</p> | <p>Landesnaturschutzgesetze:</p> <p><b>BB</b> (1992),<br/> <b>NI</b> (1994),<br/> <b>NRW</b> (1994),<br/> <b>SL</b> (1993),<br/> <b>SH</b> (1993, SPD-Alleinregierung)<br/> Landesnaturschutzgesetze - Novellen:<br/> <b>BB</b> (1997),<br/> <b>HH</b> (1997),<br/> <b>HE</b> (1997),<br/> <b>NRW</b> (1995),<br/> <b>SL</b> (1997)</p> |

Tabelle 6-20 (Fortsetzung):

| Regierungs-<br>parteien | Wahlprogramme  | Um-<br>setzung<br>ja+/nein- | Regierungshandeln 1:<br>Öffentliche Ausgaben   | Regierungshandeln 2:<br>Regulative Maßnahmen   |
|-------------------------|--|-----------------------------|--|--|
| CDU/<br>CSU             | Schutz der Natur in besiedelten und unbesiedelten Gebieten sowie Pflege der Landschaft durch Ausweisung von Naturschutz-, bzw. Landschaftsschutz- gebieten sowie durch Wiederherstellung gestörter, bzw. geschädigter Landschaftsteile | +                           | Prozentualer Anteil der Ausgaben für Naturschutz/Landschaftspflege an gesamten Umweltausgaben 1992-1997 gestiegen in CDU-regierten Ländern:<br><b>BY</b> (CSU-Alleinregierung),<br><b>B</b> (Große Koalition CDU//SPD),<br><b>S</b> (CDU-Alleinregierung),<br><b>SA</b> (CDU//FDP-Koalition),<br><b>TH</b> (CDU//FDP-Koalition, bzw. Große Koalition CDU//SPD) | Landesnaturchutzge-<br>setze:<br><b>BW</b> (1997, CDU//FDP-<br>Koalition),<br><b>S</b> (1994, CDU-Alleinre-<br>gierung),<br><b>SA</b> (1992, CDU//FDP-<br>Koalition) |

Quelle: eigene Zusammenstellung

#### **6.6.2.4 Wahlprogramme als „Richtschnur“ für Regierungshandeln im Umweltschutz der 16 Länder**

Aus der knappen Zusammenfassung in Tabelle 6-17 bis 6-20 wird deutlich, daß sich die auf der Grundlage der vergleichend-empirischen Untersuchung der Landtagswahlprogramme hergeleiteten Arbeitshypothesen durch die meisten Beobachtungsfälle im Zeitraum von 1990 bis 1997 als zutreffend erweisen. D.h., sowohl SPD als auch CDU/CSU setzen im allgemeinen die umweltschutzpolitischen Forderungen und Lösungsangebote, die sie in ihren für die jeweiligen Landtagswahlen formulierten Wahlprogrammen artikulieren und postulieren, auch in die Tat, d.h. in real praktizierte materielle Umweltschutzpolitiken, in Umweltschutz-Staatstätigkeit um. Diese Erkenntnis ist jedoch dahingehend unter Vorbehalt zu stellen, als die Umsetzung der in den Wahlprogrammen getroffenen umweltschutzpolitischen Aussagen mit der real praktizierten Umweltschutzpolitik in den 16 Ländern durch statistisches Messen nicht unmittelbar empirisch abgebildet werden konnte. Die politischen Parteien formulieren ihre ausschließlich für Wahlkampfzwecke getätigten Aussagen in den Wahlprogrammen zu qualitativ-allgemein, um damit exakte quantitative Bewertungen anstellen zu können.

Deshalb wurde in der vorliegenden empirischen Parteiprogramm- und Umweltschutzpolitikanalyse der Vergleich der Untersuchungssphären „Politikformulierung“ und „Politikproduktion“ im Umweltschutz auf Bundesländerebene ebenfalls ausschließlich allgemein durchgeführt. Mit anderen Worten: die Verwirklichung eines umweltschutzprogrammatischen Problemlösungsangebots, für die Unterschiede, bzw. Gemeinsamkeiten zwischen SPD- und CDU-geführten Landesregierungen zu erwarten waren, wurde dann als gegeben bewertet, wenn sich in den sozialdemokratisch, bzw. christdemokratisch regierten Bundesländern spürbare Veränderungen in diejenige Richtung, wie sie im umweltschutzpolitischen Teil eines Wahlprogramms konzipiert worden waren, beobachten ließen.

Dieser beobachtbare Kontext zwischen den Programm- und „Policy“-Inhalten wird durch die vergleichende Übersicht in Tabelle 6-17 bis 6-20 verdeutlicht, daß zwischen den wahlprogrammatischen Prämissen und dem real praktizierten Regierungshandeln der Parteien in der Landesumweltpolitik eine relativ stark ausgeprägte Übereinstimmung vorherrscht, daß also - generell gesprochen - tendenziell „Parteien zu ihren programmatischen Zielen stehen und als Regierungspartei in Richtung der Realisierung dieser Ziele auch aktiv werden (...) Wahlprogramme sind keine zu Papier gebrachte Worthülsen oder Wahlversprechen, die später in der Regierungspolitik keine Rolle mehr spielen, sondern sie sind der rote Faden, an dem sich die Parteien im allgemeinen Regierungsgeschäft orientieren“ (Schuster 1997: 250).

## Kapitel 7    **Schlußfolgerung**

Die Ausgangsfrage, ob sich die unterschiedliche parteipolitisch-ideologische Zusammensetzung von Landesregierungen in spürbaren Unterschieden des Regierungshandelns in den 16 Ländern widerspiegelt, d.h. ob sich SPD- und CDU-geführte Landesregierungen hinsichtlich ihrer Umweltschutzpolitik unterscheiden, kann mit folgendem Hauptergebnis dieser vergleichenden Policy-Studie beantwortet werden:

- Je stärker sich die Landesverbände der sozialdemokratischen und bürgerlichen Parteien in ihren wahlprogrammatischen Vorstellungen und Positionen den konkreten umweltschutzpolitischen Bereichen „Gewässerschutz / Abwasserentsorgung“, „Immissionsschutz / Luftreinhaltung“ sowie „Naturschutz / Landschaftspflege“ nähern, desto mehr Gemeinsamkeiten sind zwischen den bürgerlichen und sozialdemokratischen Parteien in der Formulierung fest umrissener, realer Politikziele, Problemlösungsangebote und ausgewählter Handlungsinstrumente zu erkennen.
- Es gibt Gemeinsamkeiten zwischen SPD- und CDU-geführten Regierungen hinsichtlich ihrer real praktizierten Umweltschutzpolitik in den 16 Ländern, sei es im Hinblick auf die getätigten öffentlichen Ausgaben in Umweltschutzmaßnahmen, sei es im Hinblick auf die erlassenen Umweltschutzgesetze in den drei genannten Bereichen.

Überdies wurde die weitere Ausgangsfragestellung, ob sich die Analyse von Wahlprogrammen der bundesdeutschen politischen Parteien als Mittel zur Bestimmung des inhaltlichen Standortes der künftigen umweltschutzpolitischen Regierungstätigkeit einsetzen läßt, dahingehend beantwortet, dass Wahlprogramme und Wahlplattformen der um die Wählergunst konkurrierenden Parteien nicht nur Wahlversprechen darstellen, sondern substantielle Leit- und Richtlinien für das sich - nach wahlerfolgreicher Übernahme der Regierungsverantwortung - anschließende Regierungshandeln der Parteien.

### **7.1    Umweltschutzpolitik in den 16 Ländern - Parteien machen keinen Unterschied**

Die vorliegende empirische Umweltschutzpolitikstudie möchte den Stand der bisherigen vergleichenden Politikfeldanalyse um die Untersuchung des umweltschutzpolitischen Regierungshandelns auf der Ebene der 16 Bundesländer erweitern. Mit ihren empirisch gewonnenen

Resultaten will sie sich den bisherigen Studien der vergleichenden Politikfeldforschung, die insbesondere mittels empirischen „Policy-Output“-Analysen der Hypothese der „Parteienkonvergenz“ (Schmidt 2002: 532f), nach der sich die Inhalte der materiellen Politiken einer Linksbundregierung substantiell kaum von den „Policies“ bürgerlicher Regierungen unterscheiden und damit sich parteipolitisch-ideologisch verortete Unterschiede in der Produktion materieller Politiken kaum niederschlagen - sei es aufgrund wahltaktischer Kalküle, um deren willen miteinander um die Wählergunst konkurrierende Parteien auffallend unterschiedliche Konturen in den Politikgehalten zu vermeiden suchen, sei es aufgrund geringer Wahlmöglichkeiten zwischen Politikoptionen und -alternativen infolge eng eingegrenzter Handlungsspielräume und somit mangelnder Steuerungsfähigkeit, bzw. infolge der Grenzen der Steuerbarkeit von Gesellschaft und Wirtschaft (Kirchheimer 1965, Agnoli 1968, Ronge/Schmiege 1973, Wilensky 1975)<sup>1</sup>.

Das wesentliche Ergebnis dieser vergleichend-empirischen Policy-Studie besteht in der gewonnenen Erkenntnis, daß staatliche Umweltpolitik im Föderativsystem der Bundesrepublik Deutschland zu jenen Politikfeldern gerechnet werden kann, in welchem sich die unterschiedliche parteipolitisch-ideologische Zusammensetzung von Regierungen nicht spürbar in einer unterschiedlichen Regierungstätigkeit widerspiegelt.

Entsprechend der Resultate neuerer vergleichender Umweltschutzpolitikanalysen (Eisoldt 1990, Jänicke 1999: 30ff., Müller-Brandeck-Bocquet/Schischke 1992: 208ff., Müller-Brandeck-Bocquet 1993: 103ff., Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 146ff., Posse 1986, Reidenbach 1985, Reidenbach 1994, Reidenbach 1998, Schischke 1993) gelang es in dieser vorliegenden Arbeit darzustellen, daß neben der parteipolitischen unabhängigen Variablen zwei weitere, die real praktizierte Umweltschutzpolitik der 16 Länder beeinflussende Faktoren zur Erklärung der Gemeinsamkeiten in der Umweltschutzpolitik der 16 Länder in Betracht zu ziehen sind: Für die umweltschutzpolitischen Bereiche „Gewässerschutz/Abwasserreinigung“, „Immissionsschutz/Luftreinhaltung“ sowie „Naturschutz/Landschaftspflege“ haben sich auf der einen Seite die vorliegende, in manchen Regionen des wiedervereinten Deutschlands äußerst kritische Situation der natürlichen Umwelt sowie der daraus resultierende Umweltschutzbedarf (ökologische Einflußvariable), auf der anderen Seite das im „exekutivlastigen ‚unitarischen Bundesstaat‘ mit hochgradiger Politikverflechtung“<sup>2</sup> (Schmidt 2000c: 5) vorherrschende

---

1. Dies steht im Gegensatz zu den Ergebnissen des mittlerweile sehr ergiebigen Standes der Forschung der Vergleichenden Staatstätigkeitsanalyse, deren zahlreiche Studien weitaus mehr der Parteidifferenzhypothese Rechnung tragen, und zwar mithilfe des empirischen Vergleichs der Parteien- und Wahlprogrammatik sowie der Inhalte und Praxis des Regierungshandelns nach Wahlterminen (vgl. Schmidt 2002a: 3ff./2002b: 528ff.).

„interföderales, Bund und Länder umfassendes Verflechtungssystem (...), in welchem nahezu alle Fragen der Gesetzgebung, der Regierungspraxis und des Verwaltungshandelns erörtert werden“<sup>3</sup> (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 159) (institutionelle Variable), als bedeutsame Determinanten der Erklärung für beobachtbare Gemeinsamkeiten in der Länderumweltpolitik erwiesen.

Auf der Grundlage der empirischen Untersuchungen von Grundsatz- und Wahlprogrammen politischer Parteien in westlichen Demokratien (Hofferbert 1975, Klingemann 1985: 356ff., Budge 1987: 15ff., Klingemann 1987: 294ff., Budge/Robertson 1987: 388ff., Klingemann 1989: 99ff., Volkens 1989: 116ff., Budge/Hofferbert 1990, Hofferbert/Klingemann 1990: 277ff., Klingemann/Hofferbert/Budge 1994, Klingemann/Volkens 1997: 517ff., Klingemann/Volkens 2002<sup>2</sup>: 507ff.) sowie analog zum Untersuchungsansatz vorausgegangener empirisch-vergleichender Analysen von Wahlprogrammen und dem Regierungshandeln der Parteien in bestimmten Politikfeldern auf Bundesländerebene<sup>4</sup> wurden auch in der vorliegenden Dissertation die beiden Untersuchungsebenen der Politikformulierung und der Politikproduktion in Zusammenhang gebracht. Anhand dieses ausgewählten Ansatzes stellte sich heraus, daß auch in der Umweltschutzpolitik der 16 Länder eine schlüssige Wechselbeziehung zwischen den parteipolitisch-ideologischen Zielsetzungen und inhaltlich-programmatischen Positionen und Optionen einerseits sowie den materiellen Regierungspolitiken andererseits ex-istiert. Da Grundsatz- und vor allem Wahlprogramme politischer Parteien die wesentliche Aufgabe haben, „die Kursbestimmung für die spätere Regierungstätigkeit einer Partei festzulegen“ (Schuster 1997: 256), ist es möglich, sowohl Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten zwischen Parteien differenter politisch-ideologischer Couleur nicht nur auf der Ebene der Politikgestaltung (Policy Outputs), sondern bereits auf der Ebene der Politikentwicklung (Parteiprogramme) empirisch nachzuweisen.

Mithilfe dieses Forschungsansatzes der empirischen Untersuchung von Wahlprogrammen und Regierungshandeln auf Bundesländerebene ist man zum Ergebnis gekommen, daß die Landesverbände der untersuchten politischen Parteien vor allem in den konkreten Schutzbereichen

---

2. Vgl. auch Scharpf u.a. 1976, Hesse 1978, Scharpf 1985/1989: 121ff., Benz/Scharpf/Zintl (Hg.)1994, Schmidt 1994.

3. Vgl. auch Klatt 1987: 187ff.

4. Vgl. Schuster 1997, Stern 2000.

der natürlichen Lebensgrundlagen mit nahezu übereinstimmenden umwelt- und naturschutzpolitischen Problemlösungskonzepten Wählerstimmen für sich zu gewinnen suchen und als künftige Regierungsparteien diese Politikkonzepte auch verwirklichen.

### **7.1.1 Umweltsituation und Umweltschutzbedarf als Erklärungsvariable gemeinsamen Umweltschutzhandelns in den 16 Ländern**

Die empirisch feststellbaren Gemeinsamkeiten zwischen SPD- und CDU-geführten Regierungen in der real praktizierten Umweltschutzpolitik, insbesondere in den Bereichen „Gewässerschutz/Abwasserentsorgung“, „Immissionsschutz/Luftreinhaltung“ sowie „Naturschutz/Landschaftspflege“ in den 16 Ländern, die sich sowohl an den jeweils getätigten öffentlichen Ausgaben in Umweltschutzmaßnahmen als auch an den jeweils erlassenen Umweltschutzgesetzen festmachen, sind vor allem in den fünf neuen, ostdeutschen Bundesländern zu beobachten.

Wie bereits in Kapitel 6.1 ausführlich dargelegt, wies die DDR am Ende ihres Bestehens, bzw. die fünf neuen Länder in ihrer Gründungsphase dramatische ökologische Problembestände bei allen drei Umweltmedien, Luft, Wasser und Boden auf. Im Bereich der Luftverschmutzung betrug die Schadstoffemissionen je Einwohner bei Auflösung des zweiten deutschen Staats bei Schwefeldioxid mehr als das Dreißigfache von Japan, bei Staub mehr als das Hundertfache und bei Kohlendioxid fast das Dreifache. Die Verschmutzung der Grund- und Oberflächengewässer mit Schadstoffabgaben und kaum geklärten Abwässern aus Industrie und Privathaushalten war, insbesondere im Süden der DDR, extrem hoch. Die Mehrheit der Einwohner erhielt zeitweise oder ständig durch Schadstoffe qualitativ beeinträchtigtes Grund- und Trinkwasser. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln lag flächenbezogen im Vergleich zu den elf alten, westdeutschen Bundesländern etwa doppelt so hoch.

Aufgrund dieser stellenweise nahezu katastrophalen ökologischen Krisensituation in den ostdeutschen Bundesländern wirkte der sich daraus ergebende hohe Bedarf an Sanierung, Pflege und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen sowie von Fauna und Flora in Ostdeutschland als eine das Umweltstaatshandeln sowohl von SPD- als auch von CDU-geführten Landesregierungen erheblich determinierende Einflußvariable aus.

Während im Bereich der Abwasserentsorgung insbesondere westdeutsche sozialdemokratisch-ökologieorientierte Regierungen einen hohen Anteil ihres Landesbudgets für Abwasserreinigungsmaßnahmen einsetzten und regulative Maßnahmen im Landesgewässerschutz ergriffen,



---

darunter die Landesregierungen Hessens, Hamburgs und Bremens, investierten die bürgerlich-wirtschaftsorientierten Regierungsparteien in den Ländern Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen nahezu ein Drittel ihrer Umweltschutzhaushalte für Abwasserentsorgungsmaßnahmen und erließen kurz nach der Wiedergründung der ostdeutschen Bundesländer bereits landeswasserrechtliche Vorschriften.

Die gleiche Situation gemeinsamen umweltschutzpolitischen Regierungshandelns in den Ländern ergibt sich im Bereich der Luftreinhaltung: Sowohl die SPD-geführten Landeskabinette Brandenburgs und (seit 1994) Sachsen-Anhalts als auch wiederum die bürgerlichen Regierungen Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsens und Thüringens konnten einen prozentualen Anstieg ihrer öffentlichen Ausgaben für die Luftreinhaltung zwischen 1992 und 1997 vorweisen, bzw. stellten zur Hälfte bis zu zwei Drittel ihrer Umweltschutzbudgets für Luftreinhaltemaßnahmen in ihren Ländern zur Verfügung und ordneten im Rahmen der ihnen vom Grundgesetz zugewiesenen Entscheidungskompetenzen immissionsschutzrechtliche Bestimmungen an.

Auch im Bereich der Naturschutz- und Landschaftspflegepolitik sind Gemeinsamkeiten in den „Outputs“, im Tun und Lassen von bürgerlichen und sozialdemokratischen Landesregierungen auszumachen: Sowohl in den westdeutschen als auch vor allem in den ostdeutschen Ländern machten sozialdemokratische wie auch bürgerliche Kabinette durch das prozentuale Ansteigen ihrer Haushaltsmittel für Maßnahmen im Landesnaturschutz auf sich aufmerksam, darunter die SPD-Länder Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland sowie die CDU- (CSU-) Länder Bayern, Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt (bis 1994) und Thüringen. Bis heute wurden in allen 16 Bundesländern im Zuge des Ausschöpfens ihrer vom Bundesgesetzgeber zugestandenen Rahmenkompetenz naturschutz- und landschaftspflegerechtliche Vorschriften erlassen, sei es von SPD-, sei es von CDU-geführten Regierungen.

Daher ist zu konstatieren, daß sowohl sozialdemokratisch-ökologieorientierte als auch bürgerlich-marktorientierte Regierungen einem der krisenhaften ökologischen Situation in ihren Ländern entsprechenden Zwang zum umweltschutzpolitischen Handeln ausgesetzt waren.

### **7.1.2 Interföderale Kooperation in der Umweltpolitik als Einflußfaktor für gemeinsames Umweltschutzhandeln in den 16 Ländern und „föderale Renaissance im Umweltschutz“**

Ein weiterer Einflußfaktor auf die Produktion gemeinsamer materieller Politiken von SPD- und CDU-Regierungen im Länderumweltschutz besteht in den institutionellen Strukturen der Politikverflechtung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, die in der Umweltschutzpolitik des Bundes und vor allem der 16 Länder ebenfalls zu beobachten sind und welche die Handlungsspielräume der Länder maßgeblich prägen.

Aufgrund der im Grundgesetz ratifizierten Unterscheidung der rechtlichen Entscheidungskompetenzen von Gesetzgebung und Gesetzesvollzug zwischen dem zentralstaatlichen und den 16 gliedstaatlichen Politik-Akteuren<sup>5</sup> erweist sich die bundesdeutsche Umweltpolitik als Bundes-Länder-Politik. Während der bundesumweltschutzpolitische Handlungsakteur also fast die gesamte Befugnis der Umweltschutzgesetzgebung innehat, existieren autonome Normsetzungskompetenzen der 16 Länderakteure im föderalen Umweltschutz nicht. Die Bundesländer sind überwiegend für den administrativen Vollzug der bundesgesetzlichen Umweltschutzvorschriften und deren behördlichen Organisation zuständig, wirken jedoch einerseits durch diese Staatstätigkeit des Vollzugs, andererseits durch das inhaltliche Ergänzen und Ausfüllen der Rahmengesetzgebung an den Bundesgesetzgebungsprozessen erheblich mit.

Der tatsächliche umweltschutzpolitische Handlungsspielraum der jeweils SPD-, bzw. CDU-geführten Regierungen der 16 Länder wird durch zwei institutionelle Rahmenbedingungen des „kooperativen Föderalismus“ (Kunze 1968) und der sich daraus ergebenden „föderativen Politikverflechtung in der Umweltpolitik“ (Posse 1986) eingegrenzt: zum einen von der gesetzgeberischen Entscheidungsfindung und Politikgestaltung des Bundesrates im staatlichen Umweltschutz, des Vertretungsorgans der Landesregierungen auf der Bundesebene, zum anderen von differenten „mehr oder minder institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern<sup>6</sup> und zwischen Bund und Ländern<sup>7</sup>“ (Müller-Brandeck-Bocquet/Schischke 1992: 209).

---

5. Art. 72 i.V.m. Art. 74 GG Konkurrierende Gesetzgebung, Nr. 24: Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung; Art. 75 GG Rahmengesetzgebung, Nr. 3: Naturschutz / Landschaftspflege, Nr. 4: Wasserhaushalt.

6. Sog. „Kooperation auf der dritten Ebene“.

7. Sog. „Kooperation auf der vierten Ebene“.

Die in diesem interföderalen Kooperations- und Verbundsystem anzutreffenden zahlreichen Beratungs-, Abstimmungs- und Koordinationsgremien, in denen nahezu alle Fragen der umweltschutzpolitischen Gesetzgebung, der Regierungspraxis und des Verwaltungshandelns in den 16 Ländern entschieden werden, und damit den Gliedstaaten „den Bedarf an länderübergreifender Kommunikation und Koordination“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 159) garantiert wird, üben eine „starke Einflußnahme auf den Kooperationsoutput“ (Müller-Brandeck-Bocquet/Schischke 1992: 210) der umweltschutzpolitischen Willensbildung und Entscheidungsfindung der 16 Länder aus. Innerhalb dieses interföderalen Kooperations- und Politikverflechtungssystems zwischen den 16 Ländern und insbesondere zwischen den Vertretern ihrer jeweils sozialdemokratisch, bzw. christdemokratisch geführten Regierungen wird auch in den wesentlichen Schutzbereichen der natürlichen Lebensgrundlagen „Gewässerschutz/Abwasserentsorgung“, „Immissionsschutz/Luftreinhaltung und „Naturschutz/Landschaftspflege“ ein gemeinsamer „Nenner“ an materiellen Umweltschutzpolitiken ausgehandelt, abgestimmt und produziert.

Wie in der Einleitung bereits erörtert wurde, läßt sich eine „föderale Renaissance in der Umweltpolitik“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1993: 108 sowie 1996: 148) feststellen, in der bei den 16 Ländern und deren Regierungen vor allem auf umwelt- und naturschutzpolitischen Gebiet eine „Rückbesinnung auf die föderalen Vorzüge“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 148) nachzuweisen ist. Hervorgerufen durch ein „spürbares Unbehagen am Zustand des deutschen Föderalismus“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 148) beginnen die 16 Länder ihre umweltschutzpolitischen Handlungsspielräume auszuschöpfen und klagen weitere Handlungsmöglichkeiten „zu umweltpolitischer Innovation im Detail“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 146) ein.

Diese „umweltpolitische Akzentsetzung auf Landesebene“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1992: 211) zeigt sich neben dem bundesgesetzesvollzugsunterstützenden Regierungshandeln der 16 Länder vor allem am zunehmenden Ausschöpfen der - im Grundgesetz verankerten - landeseigenen umweltschutzpolitischen Entscheidungskompetenz auf gewässer-, immissions- und naturschutzrechtlichen Gebiet, deren Ergebnis eine Vielzahl an erlassenen Landesgesetzen sind, insbesondere seit Beginn der 1990er Jahre (siehe Kapitel 6.5). Wie bereits erwähnt, lassen sich bei der empirischen Untersuchung dieser landeseigenen gesetzgeberischen Regierungstätigkeit erhebliche Gemeinsamkeiten zwischen SPD- und CDU- (CSU-) geführten Regierungen konstatieren.

Neben dem hohen ökologischen Problemdruck ergeben sich aus dem wachsenden innerföderalen Übergewicht des bundespolitischen Entscheidungsakteurs in Form von Tendenzen politischer Unitarisierung im deutschen Vereinigungsprozess und einer zunehmenden Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern im kooperativen Föderalismus einerseits sowie aus der fortschreitenden wirtschaftlichen und politischen Einbindung Deutschlands in die europäische Integration und einer zunehmenden Vergemeinschaftung (auch) des Policy-Felds „Umwelt- und Naturschutz“ andererseits die „Inputs“ für den gemeinsamen Vorstoß der 16 Länder, ihr „Unbehagen am Zustand des deutschen Föderalismus“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 148) „spürbar“ zu artikulieren und gegen den allmählichen Bedeutungsverlust der Bundesländer vorzugehen, die „mit der europäischen Integration (...) zur folkloristischen Restgröße herabzusinken“ (Sturm/Pehle 2001: 86)<sup>8</sup> drohen.

Denn die 16 Länder „sahen in der europäischen Integration schon frühzeitig ein doppeltes Problem: Einerseits befürchteten sie Kompetenzverluste und Autonomiebeschränkungen, wenn Aufgaben auf europäische Institutionen übergingen. Andererseits beklagten sie Machteinbußen, wenn sie nicht an europapolitischen Entscheidungen beteiligt würden“ (Benz 1999: 147)<sup>9</sup>.

Mit ihren nahezu gemeinsamen Vorstößen in der Landesumweltschutzpolitik, genauer gesagt, in der Gewässer- und Abwasserentsorgungspolitik, der Immissionsschutz- und Luftreinhaltepolitik sowie der Naturschutzpolitik auf Bundesländerebene, mit ihrem Ausnutzen der ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsressourcen in den genannten Umweltschutzbereichen, sei

---

8. Vgl. auch Sturm 2001: 117ff.

9. Demgegenüber kritisieren Joachim Jens Hesse und Wolfgang Renzsch, daß die deutsche „Föderalismusdebatte wieder einmal ausschließlich aus nationalstaatlicher Perspektive geführt wird und der Prozeß der Europäisierung außer Betracht bleibt.“ Ihren staats- und politikwissenschaftlichen Analysen zufolge wirkt die „europäische Rechtsetzung (...) in vielen Fällen faktisch als Deregulierung, die die Handlungsmöglichkeiten für die zentral- und gliedstaatlichen Akteure erweitert. Hier besteht die Gefahr, daß ein dänischer Landkreis oder eine belgische Provinz sehr viel rascher und flexibler auf Veränderungen reagieren können als ein deutsches Bundesland, das in seinem Handlungsspielraum mehr als nötig durch Bundesgesetze eingeschränkt ist“ (Hesse/Renzsch 2000: 11). Irene Gerlach sieht in der europäischen Integration sogar positive Auswirkungen auf den Fortbestand und auf die künftige Mitwirkung der 16 Länder im politisch-administrativen Entscheidungssystem Deutschlands und Europas: „In der Summe können wir heute davon ausgehen, daß der deutsche Einigungsprozeß für den Föderalismus die härteste ‚Nagelprobe‘ darstellt, die dieser jemals zu bewältigen hatte. Viele Probleme sind von einer Lösung weit entfernt, aber in der Tendenz haben der Einigungsprozeß und die europäische Integration im (zufälligen) zeitlichen Zusammenhang damit zu einer Trendwende i.S. der Stärkung der Länderinteressen geführt (...) Die strukturelle Sicherung der Rechte deutscher Bundesländer im Rahmen der EU kann heute keinesfalls als gewährleistet angesehen werden. Dazu bedarf es weiterer Anstrengungen in den zukünftigen Reformverhandlungen. Grundsätzlich hat jedoch der Europäisierungsprozeß zu einer Stärkung der Länderposition im innerstaatlichen Verhältnis zwischen Bund und Ländern geführt“ (Gerlach 2002: 133/140).

es durch finanzielle Maßnahmen, sei es durch landeseigene Normsetzungen im Umweltschutz, wollen die 16 Länder seit Beginn der 1990er Jahre eine „Renaissance“ von Bundesstaatlichkeit und Dezentralisierung der Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen bewirken. Auch laut Ute Wachendorfer-Schmidt ist „in der fünften Dekade des Bestehens der Bundesrepublik“ diese in der Landesumweltschutzpolitik konstatierte zunehmende Dezentralisierung in vielen Feldern der Landesgesetzgebung und der Verwaltungspraxis zu beobachten. Die Länder vertreten ihre Interessen teils gemeinsam über den Bund (und bisweilen auch gegen ihn), teils eigenständig bei den Gemeinschaftsorganen der Europäischen Union oder sie verfolgen eine 'Nebenaußenpolitik' (Nass 1986) mit Grenznachbarstaaten. In der Standortpolitik wächst ihr Autonomiestreben, was sie beispielsweise bei der regionalen Wirtschaftsförderung in Konflikt mit der Brüsseler Kommission und der Bundesregierung bringen kann; in der Schulpolitik rütteln Landesväter, die sich zugleich als 'Eurofürsten' verstehen, mit Erfolg am Vereinheitlichungszwang der Kultusministerkonferenz. Dieselben Ministerpräsidenten wirtschaftstarker Länder rebellieren gegen die Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit durch die nivellierende Umverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich und durch die anwachsenden Nettozahlungen der Bundesrepublik in der Europäischen Union (Wachendorfer-Schmidt 1999: 135).

In der vorliegenden Dissertation über die Umweltschutzpolitik der 16 Länder von 1990 bis 1997 im Vergleich wurde auf die Auswirkungen der europäischen Integration sowie der zunehmenden Vergemeinschaftung der Politik des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf das Tun und Lassen des Bundes und insbesondere auf das der 16 Länder im Umweltschutz nicht näher eingegangen.

Es lohnte sich daher sicherlich in einer künftigen empirisch-vergleichend angelegten Arbeit, die weiterhin offenen Fragen ausführlich zu beantworten, ob, wie und in welchem Ausmaße die Entwicklungsprozesse des „kooperativen Bundesstaates in der Europäischen Union von der Politikverflechtung zum Mehrebenensystem“ (Benz 1999: 146) die institutionellen Strukturen (Polities) und Entscheidungsfindungsverfahren (Politics) sowie die Inhalte der Staatstätigkeiten der Bundes- und Landesregierungen (Policies) im föderalen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland beeinflussen.

## 7.2 Der Beitrag dieser Untersuchung zur politikwissenschaftlichen Umweltschutzforschung

Die vorliegende vergleichend-empirische Analyse der materiellen Umweltschutzpolitiken in den 16 Ländern ist ein Forschungsbeitrag zur „politikwissenschaftlichen Umweltschutzforschung“ (Schmidt 1997: 144ff.), bzw. zur (vergleichenden) „Umweltpolitikanalyse“ (Jänicke 1996: 9ff. sowie 1999: 77ff.), die innerhalb der politikwissenschaftlichen Disziplin der Vergleichenden Staatstätigkeitsanalyse (Policy-Analyse) ein noch relativ junges Forschungsgebiet darstellt. Vor allem Martin Jänicke und seine Mitarbeiter haben mit ihren längs-, bzw. querschnittsvergleichenden Untersuchungen von erklärungsbedürftigen Unterschieden in der Umweltschutzpolitik einen zentralen Beitrag zur Entwicklung dieses Forschungszweiges geleistet. Eines der zentralen Themen der Umweltschutzpolitikanalyse<sup>10</sup> ist die mithilfe vergleichend-empirischen Methoden zu beantwortende Leitfrage nach den „Determinanten und Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik“ (Jänicke 1999: 77ff.), d.h. die Frage, „unter welchen Bedingungen Umweltpolitik erfolgreich ist“ (Jänicke 1996: 9), also die Frage, „welche Bedingungen erfolgreiche Umweltpolitik ermöglichen oder begünstigen“ (Jänicke 1999: 77).

Nach Martin Jänickes zahlreichen komparatistisch angelegten Untersuchungen zufolge sind die Unterschiede in den Inhalten und Ergebnissen umweltschutzpolitischen Tun und Lassens auf nationalstaatlicher, supranationaler, bzw. internationaler Entscheidungsebene das vielschichtige Ergebnis „eines komplexen Wirkungszusammenhangs mit einer Vielzahl von Bestimmungsfaktoren, die auf der Basis einer produktiven Verknüpfung von verschiedenen Schulen der Staatstätigkeitsforschung ermittelt und überprüft wurden“ (Schmidt 1997: 144). Die „Parties-do-matter“-Hypothese, d.h. die Parteiendifferenzlehre und ihre Schlüsselvariablen aber „spielen (...) in Jänickes Analysen eine deutlich untergeordnete Rolle, mit einer großen Ausnahme: die Strukturen der Parteienkonkurrenz, insbesondere das Emporkommen einer

---

10. Wurde in dieser Studie die Begriffe „Umweltpolitik“ und Umweltschutzpolitik“ stets synonym gebraucht, werden diese nach neuestem Forschungsstand unterschieden: Nach aktueller Definition geht es der Umweltpolitik „im engeren Sinne um Schutz, Erhaltung und ggf. auch Wiederherstellung von benutzten ökologischen Ressourcen und belasteten ökologischen Absorptionskapazitäten. Im weiteren Sinne versteht man unter Umweltpolitik, daß die politische Gestaltung des Verhältnisses einer Gesellschaft zu ihrer Umwelt insgesamt auf die Tagesordnung gesetzt wird. Im ersten Fall wird Umweltpolitik im wesentlichen gleichbedeutend mit Umweltschutzpolitik gebraucht, wobei je nach Umweltbegriff zwischen medialem oder systemarem Umweltschutz unterschieden wird. Im zweiten Fall reicht der Anspruch über die Schutz- und Sicherungsfunktion hinaus und bezieht tendenziell alle gesellschaftlichen Aktivitäten mit ein, wenn und insoweit diese ökologische Implikationen haben können. Neben der inhaltlichen Reichweite wird auch die jeweils handlungsleitende zeitliche Perspektive zu grundlegenden begrifflichen Unterscheidungen herangezogen (nachsorgende vs. präventive Umweltpolitik)“ (Saretzki 2002: 989).

---

Grünen Partei und der hiervon ausstrahlende Wettbewerbsdruck auf die nichtökologischen Parteien, sind maßgebliche Bestimmungsfaktoren des Staatshandelns in der Umweltschutzpolitik geworden“ (Schmidt 1997: 144).

Die vorliegende Arbeit hat sich sowohl in der Wahl des Untersuchungsgegenstandes, dem Policy-Feld „Umweltschutz“, als auch in der Wahl der Ausgangsfrage nach den unterschiedlichen umweltschutzpolitischen Problemlösungskonzepten in den Wahlprogrammen der Landesverbände der auf Bundesebene etablierten politischen Parteien sowie nach den Differenzen im umweltschutzpolitischen Staatshandeln der SPD- und CDU-geführten Regierungen der 16 Länder das Ziel gesetzt, die durch die geringe Anzahl an vergleichenden Umweltpolitikanalysen mit eindeutiger parteipolitischer Ausrichtung in der Fragestellung entstandene Forschungslücke mithilfe der gängigen quantitativen und qualitativen Methoden ein wenig zu füllen gesucht.

Weiterhin war die Untersuchungsperspektive nicht nur auf die politischen Parteien, auf deren programmatischen Positionen und deren Regierungshandeln ausgerichtet, sondern auch auf die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen dieses exekutivlastigen und hochgradig politikverflochtenen föderalen politischen Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland, unter denen die Regierungen der 16 Länder staatliche Umweltpolitik entwickeln und gestalten.

Somit beschäftigte sich diese Studie ausschließlich mit dem eigenständigen Profil des umweltschutzpolitischen Tun und Lassens der Regierungen der 16 Länder nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten und nicht mit den umweltschutzpolitischen Aktivitäten der Länder, die mittels Bundesrat und der Zustimmungspflichtigkeit der Bundesgesetzgebung auf Beeinflussung und Mitbestimmung der Bundesumweltschutzpolitik abstellen, - „im 'unitarischen Bundesstaat' (Konrad Hesse 1962) der weitaus wichtigere Bestandteil der Länder-Umweltaktivitäten“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1992: 208).

Schließlich wurde deutlich gemacht, daß auch und gerade in der Umweltschutzpolitik die Bundesländer als Folge des bundespolitisch dominierten deutsch-deutschen Vereinigungsprozesses und des Druckes zunehmender umweltschutzpolitischer Harmonisierung im Zuge der europäischen Integration eine „föderale Renaissance“ durchzusetzen suchen; innerhalb dieser „föderalen Renaissance in der Umweltpolitik“ sind jedoch Unterschiede in der Umweltschutzpolitik SPD- oder CDU-regierter Bundesländer kaum auszumachen.

## **8 Anhang:**



Tabelle A-1: Die parteipolitische Zusammensetzung der Länderregierungen von 1987-1999

(Stärke der Regierungsbeteiligung der jeweiligen Partei-Familie)

| Jahr       | BW  | BY  | B   | BB  | HB  | HH  | HE  | MV  | NI  | NW  | RP  | SL  | S   | SA    | SH  | TH    | Ø   | Bund |
|------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-----|-------|-----|------|
| 1987       | 1   | 1   | 1   | -/  | 5   | 4   | 2   | -/  | 1   | 5   | 1   | 5   | -/  | -/    | 1   | -/    | 2,5 | 1    |
| 1988       | 1   | 1   | 1   | -/  | 5   | 4   | 1   | -/  | 1   | 5   | 1   | 5   | -/  | -/    | 3   | -/    | 2,5 | 1    |
| 1989       | 1   | 1   | 4   | -/  | 5   | 4   | 1   | -/  | 1   | 5   | 1   | 5   | -/  | -/    | 5   | -/    | 3,0 | 1    |
| 1990       | 1   | 1   | 4   | 4   | 5   | 4   | 1   | 1   | 3   | 5   | 1   | 5   | 1   | 1     | 5   | 1     | 2,6 | 1    |
| 1991       | 1   | 1   | 3   | 4   | 4   | 4   | 4   | 1   | 4   | 5   | 3   | 5   | 1   | 1     | 5   | 1     | 2,9 | 1    |
| 1992       | 2   | 1   | 3   | 4   | 4   | 5   | 4   | 1   | 4   | 5   | 4   | 5   | 1   | 1     | 5   | 1     | 3,1 | 1    |
| 1993       | 3   | 1   | 3   | 4   | 4   | 4   | 4   | 1   | 4   | 5   | 4   | 5   | 1   | 1     | 5   | 1     | 3,1 | 1    |
| 1994       | 3   | 1   | 3   | 4   | 4   | 4   | 4   | 2   | 4   | 5   | 4   | 5   | 1   | 3     | 5   | 2     | 3,4 | 1    |
| 1995       | 3   | 1   | 3   | 5   | 4   | 4   | 4   | 3   | 5   | 4   | 4   | 5   | 1   | 4     | 5   | 3     | 3,6 | 1    |
| 1996       | 2   | 1   | 3   | 5   | 3   | 4   | 4   | 3   | 5   | 4   | 4   | 5   | 1   | 4     | 4   | 3     | 3,4 | 1    |
| 1997       | 1   | 1   | 3   | 5   | 3   | 4   | 4   | 3   | 5   | 4   | 4   | 5   | 1   | 4     | 4   | 3     | 3,4 | 1    |
| 1998       | 1   | 1   | 3   | 5   | 3   | 4   | 4   | 4   | 5   | 4   | 4   | 5   | 1   | 4     | 4   | 3     | 3,4 | 2    |
| 1999       | 1   | 1   | 3   | 4   | 3   | 4   | 2   | 4   | 5   | 4   | 4   | 4   | 1   | 5     | 4   | 2     | 3,2 | 4    |
| Ø          | 1,6 | 1,0 | 2,8 | 4,4 | 4,0 | 4,1 | 3,0 | 2,3 | 3,6 | 4,6 | 3,0 | 4,9 | 1,0 | 2,8   | 4,2 | 2,0   | 3,1 | 1,3  |
| Mo-<br>dus | 1   | 1   | 3   | 4   | 4   | 4   | 4   | 1   | 5   | 5   | 4   | 5   | 1   | 1 u.4 | 5   | 1 u.3 |     |      |

Quelle: Wagschal, U. (1996), Schmidt, M.G. (1982/1992/1995), eigene Berechnungen;





| Baden-Württemberg 3 |                       |                                       |                                     |        |   |  |  |
|---------------------|-----------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|--------|---|--|--|
| Wahlperiode         | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                           | Sitze  | Ressorts<br>(Ministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei   |
| 11.WP<br>1992-1996  | 11.06.1992-12.06.1996 | Erwin Teufel, CDU                     | CDU/<br>SPD<br>(Große<br>Koalition) | 7<br>5 | Inneres<br><br>Kultus und Sport<br><br>Wirtschaft<br><br>Wissenschaft und Kunst<br><br>Justiz<br><br>Finanzen<br><br>Ländlicher Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten<br><br>Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung<br><br>Umwelt<br><br>Verkehr<br><br>Familie, Frauen, Weiterbildung und Kunst | Frieder Birzele<br><br>Marianne Schultz-Hector (bis 29.06.1995)<br>Annette Schavan (ab 19.07.1995)<br><br>Dieter Spöri<br><br>Klaus von Trotha<br><br>Thomas Schäuble<br><br>Gerhard Mayer-Vorfelder<br><br>Gerhard Weiser<br><br>Helga Solinger<br><br>Harald B. Schäfer<br><br>Hermann Schaufler<br><br>Brigitte Unger-Soyka | SPD<br><br>CDU<br>CDU<br><br>SPD<br><br>CDU<br><br>CDU<br><br>CDU<br><br>CDU<br><br>SPD<br><br>SPD<br><br>CDU<br><br>SPD |

| Baden-Württemberg 4 |                       |                                       |                              |        |  |   |  |
|---------------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|--------|--|---|--|
| Wahlperiode         | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                    | Sitze  | Ressorts<br>(Ministerien)  | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)   | Partei   |
| 12. WP<br>1996-2001 | 12.06.1996-13.06.2001 | Erwin Teufel, CDU                     | CDU/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 8<br>2 | Inneres<br>Kultur und Sport<br>Wirtschaft<br>Wissenschaft und Kunst<br>Justiz<br>Finanzen<br>Ländlicher Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten<br>Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung<br>Umwelt und Verkehr | Thomas Schäuble<br>Annette Schavan<br>Walter Döring<br>Klaus von Trotha<br>Ulrich Goll<br>Gerhard Mayer- Vorfelder (bis 11.11.1998)<br>Gerhard Stratthaus (ab 11.11.1998)<br>Gerdi Staiblin<br>Erwin Vetter (bis 11.11.1998)<br>Friedhelm Repnik (ab 11.11.1998)<br>Hermann Schaufler (bis 14.10.1998)<br>Ulrich Müller (ab 11.11.1998) | CDU<br>CDU<br>F.D.P.<br>CDU<br>F.D.P.<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU |









| Berlin 1            |                       |  |                          |         |  |  |   |
|---------------------|-----------------------|--|--------------------------|---------|--|--|---|
| Wahlperiode         | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Regierender<br>Bürgermeister) | Regierung                | Sitze   | Ressorts<br>(Senate)   | Kabinettsmitglieder<br>(Senatoren)   | Partei  |
| 11. WP<br>1989-1991 | 16.03.1989-24.01.1991 | Walter Momper,<br>SPD                            | SPD/<br>AL-<br>Koalition | 12<br>3 | Bürgermeister<br>Arbeit, Verkehr und Betriebe<br>Bau- und Wohnungswesen<br>Bundesangelegenheiten<br>Finanzen<br>Frauen, Jugend und Familie<br>Gesundheit und Soziales<br>Inneres<br>Justiz<br>Kulturelle Angelegenheiten<br>Schulwesen, Berufsbildung und Sport<br>Stadtentwicklung und Umweltschutz<br>Wirtschaft<br>Wissenschaft und Forschung | Ingrid Stahmer<br>Horst Wagner<br>Wolfgang Nagel<br>Heide Pfarr<br>Norbert Meisner<br>Anne Klein<br>Ingrid Stahmer<br>Erich Pätzold<br>Jutta Limbach<br>Anke Martiny<br>Sibylle Volkholz<br>Michele Schreyer<br>Peter Mitzscherling<br>Barbara Reidmüller-Seel | SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>AL<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>AL<br>AL<br>SPD<br>SPD |

| Berlin 2           |                       |  |                                     |                |   |  |   |
|--------------------|-----------------------|--|-------------------------------------|----------------|---|--|---|
| Wahlperiode        | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Regierender<br>Bürgermeister) | Regierung                           | Sitze          | Ressorts<br>(Senate)  | Kabinettsmitglieder<br>(Senatoren)   | Partei  |
| 12.WP<br>1991-1996 | 24.01.1991-25.01.1996 | Eberhard Diepgen,<br>CDU                         | CDU/<br>SPD<br>(Große<br>Koalition) | 8<br>6<br>(2 ) | Finanzen<br>Inneres<br>Bundes- und Europaangelegenheiten<br>Verkehr und Betriebe<br>Schule, Berufsbildung und Sport<br>Wissenschaft und Forschung<br>Gesundheit<br>Stadtentwicklung und Umweltschutz<br>Soziales<br>Wirtschaft und Technologie<br>Bau- und Wohnungswesen<br>Justiz<br>Arbeit und Frauen<br>Jugend und Familie<br>Kulturelle Angelegenheiten | Elmar Pieroth<br>Dieter Heckelmann<br>Peter Radunski<br>Herwig Haase<br>Jürgen Klemann<br>Manfred Erhardt<br>Peter Luther<br>Volker Hassemer<br>Christine Bergmann<br>Norbert Meisner<br>Wolfgang Nagel<br>Jutta Limbach (bis 04.03.1994)<br>Lore Maria Peschel-Gutzeit<br>(ab 24.03.1994)<br>Ingrid Stahmer<br>Thomas Krüger<br>Ulrich Roloff-Momin | CDU<br>partei-<br>los<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>partei-<br>los |

| Berlin 3            |                       |  |                                     |       |   |  |            |
|---------------------|-----------------------|--|-------------------------------------|-------|---|--|------------|
| Wahlperiode         | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Regierender<br>Bürgermeister) | Regierung                           | Sitze | Ressorts<br>(Senate)                              | Kabinettsmitglieder<br>(Senatoren)   | Partei     |
| 13. WP<br>1996-1999 | 25.01.1996-09.12.1999 | Eberhard Diepgen,<br>CDU                         | CDU/<br>SPD<br>(Große<br>Koalition) | 6     | Finanzen  | Annette Fugmann-Heesing  | SPD        |
|                     |                       |  |                                     | 5     | Inneres   | Jörg Schönbohm (bis 23.10.1998)<br>Eckhart Werthebach (ab 12.11.1998)            | CDU<br>CDU |
|                     |                       |  |                                     |       | Bauen, Wohnen und Verkehr                         | Jürgen Klemann   | CDU        |
|                     |                       |  |                                     |       | Schule, Jugend und Sport                          | Ingrid Stahmer   | SPD        |
|                     |                       |  |                                     |       | Wissenschaft, Forschung und Kultur                | Peter Radunski   | CDU        |
|                     |                       |  |                                     |       | Gesundheit und Soziales                           | Beate Hübner   | CDU        |
|                     |                       |  |                                     |       | Stadtentwicklung, Umweltschutz und<br>Technologie | Peter Strieder   | SPD        |
|                     |                       |  |                                     |       | Wirtschaft und Betriebe                           | Elmar Pieroth (bis 12.10.1998)<br>Wolfgang Branoner (ab 12.11.1998)              | CDU<br>CDU |
|                     |                       |  |                                     |       | Justiz  | Lore Maria Peschel-Gutzeit<br>(bis 13.11.1997)<br>Erhart Körting (ab 13.11.1997) | SPD<br>SPD |
|                     |                       |  |                                     |       | Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen             | Christine Bergmann (bis 26.10.1998)<br>Gabriele Schöttler (ab 12.11.1998)        | SPD<br>SPD |

| Brandenburg 1      |                       |                                       |  |                    |   |                                    |                       |
|--------------------|-----------------------|---------------------------------------|--|--------------------|---|------------------------------------|-----------------------|
| Wahlperiode        | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung  | Sitze              | Ressorts<br>(Ministerien)               | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei                |
| 1. WP<br>1990-1994 | 01.11.1990-11.10.1994 | Manfred Stolpe,<br>SPD                | SPD/<br>F.D.P./<br>B90/<br>DieGr.-<br>Koalition; | 6<br>2<br>2<br>(1) | Wirtschaft, Mittelstand und Technologie | Walter Hirche                      | F.D.P.                |
|                    |                       |                                       |  |                    | Finanzen                                | Klaus-Dieter Kühbacher             | SPD                   |
|                    |                       |                                       |  |                    | Inneres                                 | Alwin Ziel                         | SPD                   |
|                    |                       |                                       |  |                    | Justiz und Bevollmächtigter beim Bund   | Hans-Otto Bräutigam                | partei-<br>los        |
|                    |                       |                                       |  |                    | Arbeit, Gesundheit, Soziales und Frauen | Regine Hildebrandt                 | SPD                   |
|                    |                       |                                       |  |                    | Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr    | Jochen Wolf                        | SPD                   |
|                    |                       |                                       |  |                    | Landwirtschaft                          | Edwin Zimmermann                   | SPD                   |
|                    |                       |                                       |  |                    | Umwelt, Naturschutz und Raumordnung     | Matthias Platzack (bis 22.03.1994) | B90/<br>Die<br>Grünen |
|                    |                       |                                       |  |                    | Bildung, Jugend und Sport               | Marianne BIRTHLER (bis 22.03.1994) | B90/<br>Die<br>Grünen |
|                    |                       |                                       |  |                    | Wissenschaft, Forschung und Kultur      | Hinrich Enderlein                  | F.D.P.                |



| <b>Bremen 1</b>             |                        |   |                              |              |   |  |   |
|-----------------------------|------------------------|---|------------------------------|--------------|---|--|---|
| <b>Wahlperiode</b>          | <b>Regierungsdauer</b> | <b>Regierungschef</b><br>(Präsident des Senats und Bürgermeister) | <b>Regierung</b>             | <b>Sitze</b> | <b>Ressorts</b><br>(Senate)   | <b>Kabinettsmitglieder</b><br>(Senatoren)  | <b>Partei</b>   |
| <b>12. WP<br/>1987-1991</b> | 15.10.1987-10.12.1991  | Klaus Wedemeier,<br>SPD   | SPD-<br>Alleinregie-<br>rung | 10           | Jugend und Soziales<br><br>Inneres<br><br>Bildung, Wissenschaft und Kunst<br><br>Finanzen<br><br>Justiz, Verfassung und Sport<br><br>Umweltschutz und Stadtentwicklung<br><br>Häfen, Schifffahrt, Verkehr und Bauwesen<br><br>Wirtschaft, Technologie und Außenhandel<br><br>Gesundheit und Bundesangelegenheiten<br><br>Kirchliche Angelegenheiten | Henning Scherf (bis 07.02.1990)<br>Sabine Uhl (ab 07.02.1990)<br><br>Bernd Meyer (bis 20.11.1988)<br>Peter Sakuth (ab 06.12.1988)<br><br>Horst-Werner Franke (bis 07.02.1990)<br>Henning Scherf (ab 07.02.1990)<br><br>Claus Grobecker<br><br>Volker Kröning<br><br>Eva-Maria Lemke<br><br>Konrad Kunick<br><br>Uwe Beckmeyer<br><br>Vera Rüdiger (ab 26.01.1988)<br><br>Klaus Wedemeier | SPD<br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br><br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br><br>SPD<br>SPD |

| Bremen 2           |                       |   |  |             |  |                                    |                   |
|--------------------|-----------------------|---|--|-------------|--|------------------------------------|-------------------|
| Wahlperiode        | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Präsident des Senats und<br>Bürgermeister) | Regierung  | Sitze       | Ressorts<br>(Senate)   | Kabinettsmitglieder<br>(Senatoren) | Partei            |
| 13.WP<br>1991-1995 | 11.12.1991-04.07.1995 | Klaus Wedemeier,<br>SPD                                       | SPD/<br>F.D.P./<br>B90/Die<br>Grünen-<br>Koalition | 7<br>2<br>2 | Kirchliche Angelegenheiten                                   | Klaus Wedemeier                    | SPD               |
|                    |                       |   |  |             | Inneres und Sport  | Friedrich van Nispen               | F.D.P.            |
|                    |                       |   |  |             | Bildung, Wissenschaft, Justiz und<br>Verfassung              | Henning Scherf                     | SPD               |
|                    |                       |   |  |             | Arbeit und Frauen  | Sabine Uhl                         | SPD               |
|                    |                       |   |  |             | Gesundheit, Jugend und Soziales                              | Irmgard Gaertner                   | SPD               |
|                    |                       |   |  |             | Kultur und Ausländerintegration                              | Helga Trüpel                       | B90/Die<br>Grünen |
|                    |                       |   |  |             | Umweltschutz und Stadtentwicklung                            | Ralf Fücks (bis 23.02.1995)        | B90/Die<br>Grünen |
|                    |                       |   |  |             | Bauwesen   | Helga Trüpel (ab 28.02.1995)       | B90/Die<br>Grünen |
|                    |                       |   |  |             | Wirtschaft, Mittelstand und Technologie                      | Eva-Maria Lemke-Schulte            | SPD               |
|                    |                       |   |  |             | Finanzen   | Claus Jäger                        | F.D.P.            |
|                    |                       |   |  |             | Häfen, Schifffahrt, Außenhandel und<br>Bundesangelegenheiten | Manfred Fluß                       | SPD               |
|                    |                       |   |  |             |  | Uwe Beckmeyer                      | SPD               |

| Bremen 3           |                       |  |                                     |       |   |   |            |
|--------------------|-----------------------|--|-------------------------------------|-------|---|---|------------|
| Wahlperiode        | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Präsident des Senats und Bürgermeister) | Regierung                           | Sitze | Ressorts<br>(Senate)  | Kabinettsmitglieder<br>(Senatoren)                                | Partei     |
| 14.WP<br>1995-1999 | 04.07.1995-02.07.1999 | Henning Scherf,<br>SPD                                     | SPD/<br>CDU<br>(Große<br>Koalition) | 4     | Justiz und Verfassung,<br>Kirchliche Angelegenheiten<br><br>Finanzen<br><br>Inneres<br><br>Bildung, Wissenschaft, Kunst und Sport<br><br>Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und<br>Umweltschutz<br><br>Bau, Verkehr und Stadtentwicklung<br><br>Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und<br>Europaangelegenheiten<br><br>Häfen, überregionaler Verkehr, Arbeit und<br>Außenhandel | Henning Scherf  | SPD        |
|                    |                       |  |                                     | 4     |   | Ulrich Nölle (bis 15.09.1997)<br>Hartmut Perschau (ab 16.09.1997) | CDU<br>CDU |
|                    |                       |  |                                     |       |   | Ralf H. Borttscheller   | CDU        |
|                    |                       |  |                                     |       |   | Bringfriede Kahrs   | SPD        |
|                    |                       |  |                                     |       |   | Christine Wischer   | SPD        |
|                    |                       |  |                                     |       |   | Bernt Schulte   | CDU        |
|                    |                       |  |                                     |       |   | Hartmut Perschau (bis 08.10.1997)<br>Josef Hattig (ab 08.10.1997) | CDU<br>CDU |
|                    |                       |  |                                     |       |   | Uwe Beckmeyer   | SPD        |



| <b>Hamburg 1</b>                  |                        |   |                              |              |   |   |  |
|-----------------------------------|------------------------|---|------------------------------|--------------|---|---|--|
| <b>Wahlperiode</b>                | <b>Regierungsdauer</b> | <b>Regierungschef</b><br>(Senatspräsident und Erster Bürgermeister) | <b>Regierung</b>             | <b>Sitze</b> | <b>Ressorts</b><br>(Senate)   | <b>Kabinettsmitglieder</b><br>(Senatoren)   | <b>Partei</b>  |
| <b>13. WP</b><br><b>1988-1991</b> | 08.06.1988-26.06.1991  | Henning Voscherau<br>SPD  | SPD/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 10<br>2      | Gleichstellung der Frau<br>Verwaltungsamt, Vertretung beim Bund<br>Wissenschaft, Forschung und Kultur<br>Staatsarchiv, Verwaltungsdienst und<br>Bezirksangelegenheiten<br>Bevollmächtigter beim Bund<br>Justiz<br>Schule, Jugend und Berufsbildung<br>Arbeit, Gesundheit und Soziales<br>Bauen<br>Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft<br>Inneres<br>Umwelt<br>Finanzen | Henning Voscherau<br>Ingo von Münch<br>Elisabeth Kiausch<br>Horst Gobrecht<br>Wolfgang Curilla<br>Rosemarie Raab<br>Ortwin Runde<br>Eugen Wagner<br>Wilhelm Rahlfis<br>Werner Hackmann<br>Jörg Kubbier<br>Hans-Jürgen Krupp | SPD<br>F.D.P.<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>F.D.P.<br>SPD<br>SPD<br>SPD |

| <b>Hamburg 2</b>            |                        |   |                              |              |  |  |  |
|-----------------------------|------------------------|---|------------------------------|--------------|--|--|--|
| <b>Wahlperiode</b>          | <b>Regierungsdauer</b> | <b>Regierungschef</b><br>(Senatspräsident und Erster Bürgermeister) | <b>Regierung</b>             | <b>Sitze</b> | <b>Ressorts</b><br>(Senate)  | <b>Kabinettsmitglieder</b><br>(Senatoren)  | <b>Partei</b>  |
| <b>14. WP<br/>1991-1993</b> | 26.06.1991-15.12.1993  | Henning Voscherau<br>SPD  | SPD-<br>Alleinregie-<br>rung | 12<br>(1)    | Staatsarchiv, Bezirksangelegenheiten<br>Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft<br>Bevollmächtigter beim Bund<br>Gleichstellung und Stadtentwicklung<br>Justiz<br>Schule, Jugend und Berufsbildung<br>Kultur<br>Wissenschaft und Forschung<br>Gesundheit, Arbeit und Soziales<br>Bauen<br>Inneres<br>Umwelt<br>Finanzen | Henning Voscherau<br>Hans-Jürgen Krupp (bis 01.12.1993)<br>Peter Zumkley<br>Traute Müller (bis 25.11.1993)<br>Lore-Maria Peschel-Gutzeit<br>Rosemarie Raab<br>Christina Weiss<br>Leonhard Hajen<br>Ortwin Runde<br>Eugen Wagner<br>Werner Hackmann<br>Fritz Vahrenholt<br>Wolfgang Curilla | SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>partei-<br>los<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD |

| Hamburg 3          |                       |  |  |               |  |  |   |
|--------------------|-----------------------|--|--|---------------|--|--|---|
| Wahlperiode        | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Senatspräsident und Erster Bürgermeister) | Regierung                              | Sitze         | Ressorts<br>(Senate)   | Kabinettsmitglieder<br>(Senatoren)   | Partei  |
| 15.WP<br>1993-1997 | 15.12.1993-12.11.1997 | Henning Voscherau<br>SPD                                     | SPD/<br>STATT-<br>PARTEI-<br>Koalition | 9<br>2<br>(1) | Wirtschaft<br><br>Bezirksangelegenheiten, Stadtentwicklung<br><br>Inneres<br><br>Gleichstellung und Kultur<br><br>Justiz<br><br>Schule, Jugend und Berufsbildung<br>Wissenschaft und Forschung<br>Arbeit, Gesundheit und Soziales<br>Bauen<br>Umwelt<br>Finanzen | Erhard Ritterhaus<br><br>Thomas Mirow<br>Werner Hackmann (bis 12.09.1994)<br>Hartmuth Wrocklage (ab 21.09.1994)<br>Christina Weiss<br><br>Klaus Hardraht (bis 31.08.1995)<br>Wolfgang Hoffmann-Riem (ab 20.09.1995)<br><br>Rosemarie Raab<br>Leonhard Hajen<br>Helgriit Fischer-Menzel<br>Eugen Wagner<br>Fritz Vahrenholt<br>Ortwin Runde | STATT-<br>PARTEI<br><br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br>partei-<br>los<br>STATT-<br>PARTEI<br>STATT-<br>PARTEI<br><br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD |

| <b>Hamburg 4</b>            |                        |   |                                     |               |   |   |   |
|-----------------------------|------------------------|---|-------------------------------------|---------------|---|---|---|
| <b>Wahlperiode</b>          | <b>Regierungsdauer</b> | <b>Regierungschef</b><br>(Senatspräsident und Erster Bürgermeister) | <b>Regierung</b>                    | <b>Sitze</b>  | <b>Ressorts</b><br>(Senate)   | <b>Kabinettsmitglieder</b><br>(Senatoren)   | <b>Partei</b>   |
| <b>16. WP<br/>1997-2001</b> | 12.11.1997-31.10.2001  | Ortwin Runde, SPD   | SPD/<br>Grüne/<br>GAL-<br>Koalition | 8<br>3<br>(1) | Inneres, Personalamt<br>Staatsarchiv, Stadtentwicklung<br>Bezirksangelegenheiten, Justiz<br>Gleichstellung, Wissenschaft und<br>Forschung<br>Schule, Jugend und Berufsbildung<br>Kulturbehörde<br>Arbeit, Gesundheit und Soziales<br>Baubehörde<br>Wirtschaftsbehörde<br>Umweltbehörde<br>Finanzbehörde | Hartmuth Wrocklage<br>Wilfried Maier<br>Lore Maria Peschel-Gutzeit<br>Krista Sager<br>Rosemarie Raab<br>Christina Weiss<br>Helgrit Fischer-Menzel (bis 01.04.1998)<br>Karin Roth (ab 01.04.1998)<br>Eugen Wagner<br>Thomas Mirow<br>Alexander Porschke<br>Ingrid Nümann-Seidewinkel | SPD<br>Grüne<br>/GAL<br>SPD<br>Grüne<br>/GAL<br>SPD<br>partei-<br>los<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>Grüne<br>/GAL<br>SPD |

| <b>Hessen 1</b>             |                        |   |                              |              |  |   |  |  |
|-----------------------------|------------------------|---|------------------------------|--------------|--|---|--|--|
| <b>Wahlperiode</b>          | <b>Regierungsdauer</b> | <b>Regierungschef<br/>(Ministerpräsident)</b> | <b>Regierung</b>             | <b>Sitze</b> | <b>Ressorts<br/>(Ministerien)</b>  | <b>Kabinettsmitglieder<br/>(Minister)</b>   | <b>Partei</b>  |  |
| <b>12. WP<br/>1987-1991</b> | 23.04.1987-03.04.1991  | Walter Wallmann,<br>CDU                       | CDU/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 9<br>2       | Wissenschaft und Kunst,<br>Bevollmächtigter beim Bund<br>Finanzen<br>Inneres<br>Justiz<br>Kultus<br>Wirtschaft und Technik<br>Umwelt und Reaktorsicherheit<br>Soziales<br>Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz<br>Frauenangelegenheiten | Wolfgang Gerhardt<br><br>Manfred Kanther<br>Gottfried Milde<br>Karl-Heinz Koch<br>Christian Wagner<br>Alfred Schmidt<br>Karlheinz Weimar<br>Karl Heinrich Trageser<br>Irmgard Reichardt<br>Otti Geschka | F.D.P.<br><br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>F.D.P.<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU |  |

| Hessen 2           |                       |                                       |   |        |  |   |  |
|--------------------|-----------------------|---------------------------------------|---|--------|--|---|--|
| Wahlperiode        | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                               | Sitze  | Ressorts<br>(Ministerien)  | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)   | Partei   |
| 13.WP<br>1991-1995 | 04.04.1991-04.04.1995 | Hans Eichel, SPD                      | SPD/<br>B90/Die<br>Grünen-<br>Koalition | 9<br>2 | Inneres und Europaangelegenheiten<br><br>Finanzen<br><br>Justiz<br><br>Kultus<br><br>Wissenschaft und Kunst<br><br>Wirtschaft, Verkehr und Technologie<br><br>Umwelt, Energie und<br>Bundesangelegenheiten | Herbert Günther (bis 12.07.1994)<br>Gerhard Bökel (ab 12.07.1994)<br><br>Annette Fugmann-Heesing (bis 21.01.1994)<br>Ernst Welteke (ab 21.01.1994)<br><br>Christine Hohmann-Dennhardt<br><br>Hartmut Holzapfel<br><br>Evelies Mayer<br><br>Ernst Welteke (bis 21.01.1994)<br>Lothar Klemm (ab 21.01.1994)<br><br>Joseph Fischer (bis 06.10.1994)<br><br>Rupert von Plotnitz (ab 06.10.1994)<br><br><br><br>Iris Blaul<br><br>Heide Pfarr (bis 13.05.1993)<br>Ilse Stiewitt (ab 13.05.1993)<br><br>Jörg Jordan | SPD<br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br><br>B90/<br>Die<br>Grünen<br>B90/<br>B90/<br>Die<br>Grünen<br><br>B90/<br>Die<br>Grünen<br><br>SPD<br>SPD<br><br>SPD |

| Hessen 3            |                       |                                       |   |        |   |  |  |
|---------------------|-----------------------|---------------------------------------|---|--------|---|--|--|
| Wahlperiode         | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                               | Sitze  | Ressorts<br>(Ministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei   |
| 14. WP<br>1995-1999 | 05.04.1995-07.04.1999 | Hans Eichel, SPD                      | SPD/<br>B90/Die<br>Grünen-<br>Koalition | 7<br>2 | Inneres, Landwirtschaft, Forsten und<br>Naturschutz<br>Finanzen<br>Justiz und Europaangelegenheiten<br>Kultus<br>Wissenschaft und Kunst<br>Wirtschaft, Verkehr und<br>Landesentwicklung<br>Umwelt, Energie, Jugend, Familie und<br>Gesundheit | Gerhard Bökel<br>Karl Starzacher<br>Rupert von Plottnitz<br>Hartmut Holzapfel<br>Christine Hohmann-Dennhardt<br>Lothar Klemm<br>Iris Blaul (bis 20.09.1995)<br>Margarete Nimsch<br>(20.09.1995-22.02.1998)<br>Priska Hinz (ab 24.03.1998)<br>Barbara Stolterfoht | SPD<br>SPD<br>B90/<br>Die<br>Grünen<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>B90/<br>Die<br>Grünen<br>B90/<br>Die<br>Grünen<br>B90/<br>Die<br>Grünen<br>SPD |

| Mecklenburg-Vorpommern 1 |                       |  |                              |        |   |  |  |
|--------------------------|-----------------------|--|------------------------------|--------|---|--|--|
| Wahlperiode              | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident)  | Regierung                    | Sitze  | Ressorts<br>(Ministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei   |
| 1. WP<br>1990-1994       | 25.11.1990-31.03.1992 | Alfred Gomolka,<br>CDU<br>(bis 16.03.1992)<br>Berndt Seite, CDU<br>(ab 19.03.1992) | CDU/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 7<br>2 | Inneres<br>Justiz<br>Finanzen<br>Wirtschaft und Angelegenheiten der EU<br>Landwirtschaft<br>Kultur<br>Umwelt<br>Soziales und Gesundheit | Georg Diederich<br>Ulrich Born<br>Bärbel Kleedehn<br>Conrad-Michael Lehment<br>Martin Brick<br>Oswald Wutzke<br>Petra Uhlmann<br>Klaus Gollert | CDU<br>CDU<br>CDU<br>F.D.P.<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>F.D.P. |



| Mecklenburg-Vorpommern 2 |                       |                                       |                              |        |  |   |  |
|--------------------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|--------|--|---|--|
| Wahlperiode              | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                    | Sitze  | Ressorts<br>(Ministerien)  | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)   | Partei   |
| 1. WP<br>1990-1994       | 31.03.1992-09.12.1994 | Berndt Seite, CDU                     | CDU/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 7<br>2 | Inneres<br><br>Justiz<br>Finanzen<br>Wirtschaft<br>Landwirtschaft<br>Kultur<br>Umwelt<br><br>Soziales und Gesundheit | Lothar Kupfer (bis 12.02.1993)<br>Rudi Geil (ab 19.02.1993)<br><br>Herbert Helmrich<br>Bärbel Kleedehn<br>Conrad-Michael Lehment<br>Martin Brick<br>Steffie Schnoor<br>Petra Uhlmann (bis 19.04.1993)<br>Frieder Jelen (ab 19.04.1993)<br>Klaus Gollert | CDU<br>CDU<br><br>CDU<br>CDU<br>F.D.P.<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>F.D.P. |

| Mecklenburg-Vorpommern 3 |                       |                                       |                                     |        |   |  |   |
|--------------------------|-----------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|--------|---|--|---|
| Wahlperiode              | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                           | Sitze  | Ressorts<br>(Ministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei  |
| 2. WP<br>1994-1998       | 09.12.1994-03.11.1998 | Berndt Seite, CDU                     | CDU/<br>SPD<br>(Große<br>Koalition) | 5<br>4 | Inneres<br>Justiz<br>Finanzen<br>Wirtschaft und Angelegenheiten der EU<br>Landwirtschaft und Naturschutz<br>Kultus<br>Bau, Landesentwicklung und Umwelt<br>Soziales | Rudi Geil<br>Rolf Eggert<br>Bärbel Kleedehn (bis 07.05.1996)<br>Sigrid Keler (ab 07.05.1996)<br>Harald Ringsdorff (bis 07.05.1996)<br>Jürgen Seidel (ab 07.05.1996)<br>Martin Brick<br>Regine Marquardt<br>Jürgen Seidel (bis 07.05.1996)<br>Bärbel Kleedehn (ab 07.05.1996)<br>Hinrich Kuessner | CDU<br>SPD<br>CDU<br>SPD<br>SPD<br>CDU<br>CDU<br>SPD<br>CDU<br>CDU<br>SPD |

| Niedersachsen 1     |                       |                                       |   |               |   |   |  |
|---------------------|-----------------------|---------------------------------------|---|---------------|---|---|--|
| Wahlperiode         | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                               | Sitze         | Ressorts<br>(Ministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)   | Partei   |
| 12. WP<br>1990-1994 | 21.06.1990-20.06.1994 | Gerhard Schröder,<br>SPD              | SPD/<br>B90/Die<br>Grünen-<br>Koalition | 9<br>2<br>(1) | Inneres<br>Finanzen<br><br>Soziales<br>Kultus<br>Wissenschaft und Kultur<br><br>Wirtschaft, Technologie und Verkehr<br>Ernährung, Landwirtschaft und Forsten<br>Justiz<br>Bundes- und Europaangelegenheiten<br><br>Umwelt<br>Frauen | Gerhard Glogowski<br>Hinrich Swieter<br><br>Walter Hiller<br>Rolf Wernstedt<br>Helga Schuchardt<br><br>Peter Fischer<br>Karl-Heinz Funke<br>Heidi Alm-Merk<br>Jürgen Trittin<br><br>Monika Griefahn<br>Waltraud Schoppe | SPD<br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br>partei-<br>los<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>B90/<br>Die<br>Grünen<br>SPD<br>B90/<br>Die<br>Grünen |

| Niedersachsen 2     |                       |                                       |                              |           |  |  |   |
|---------------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|-----------|--|--|---|
| Wahlperiode         | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                    | Sitze     | Ressorts<br>(Ministerien)  | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei  |
| 13. WP<br>1994-1998 | 21.06.1994-30.03.1998 | Gerhard Schröder,<br>SPD              | SPD-<br>Alleinregie-<br>rung | 10<br>(1) | Inneres<br>Finanzen<br><br>Soziales<br><br>Kultus<br>Wissenschaft und Kultur<br><br>Wirtschaft, Technologie und Verkehr<br>Ernährung, Landwirtschaft und Forsten<br>Justiz<br>Umwelt<br>Frauen | Gerhard Glogowski<br>Hinrich Swieter (bis 29.10.1996)<br>Willi Waike (ab 29.10.1996)<br>Walter Hiller (bis 10.10.1996)<br>Wolf Weber (ab 15.10.1996)<br>Rolf Wernstedt<br>Helga Schuchardt<br><br>Peter Fischer<br>Karl-Heinz Funke<br>Heidi Alm-Merk<br>Monika Griefahn<br>Christina Bührmann | SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>partei-<br>los<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD |





| Nordrhein-Westfalen 2 |                       |                                       |   |         |   |   |  |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------------------|---|---------|---|---|--|
| Wahlperiode           | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                               | Sitze   | Ressorts<br>(Ministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)   | Partei   |
| 12. WP<br>1995-2000   | 01.06.1995-27.05.1998 | Johannes Rau, SPD                     | SPD/<br>B90/Die<br>Grünen-<br>Koalition | 11<br>2 | Arbeit, Gesundheit und Soziales<br><br>Bauen und Wohnen<br><br>Bundes- und Europaangelegenheiten<br><br>Finanzen<br><br>Gleichstellung von Mann und Frau<br><br>Inneres<br><br>Justiz<br><br>Schule und Weiterbildung<br><br>Stadtentwicklung, Kultur und Sport<br><br>Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft<br><br>Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr<br><br>Wissenschaft und Forschung | Franz Müntefering (bis 18.11.1995)<br>Axel Horstmann (ab 18.11.1995)<br><br>Michael Vesper<br><br>Manfred Dammeyer<br><br>Heinz Schleußer<br><br>Ilse Ridder-Melchers<br><br>Franz-Josef Kniola<br><br>Fritz Behrens<br><br>Gabriele Behler<br><br>Ilse Brusis<br><br>Bärbel Höhn<br><br>Wolfgang Clement<br><br>Anke Brumm | SPD<br><br>B90/<br>Die<br>Grünen<br><br>SPD<br><br>SPD<br><br>SPD<br><br>SPD<br><br>SPD<br><br>SPD<br><br>SPD<br><br>B90/<br>Die<br>Grünen<br><br>SPD<br><br>SPD |

| Nordrhein-Westfalen 3 |                       |                                       |   |        |  |   |   |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------------------|---|--------|--|---|---|
| Wahlperiode           | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                               | Sitze  | Ressorts<br>(Ministerien)  | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)   | Partei  |
| 12. WP<br>1995-2000   | 27.05.1998-27.06.2000 | Wolfgang Clement,<br>SPD              | SPD/<br>B90/Die<br>Grünen-<br>Koalition | 7<br>2 | Inneres und Justiz<br>Bauen und Wohnen<br>Finanzen<br>Wissenschaft und Schulen<br>Arbeit, Soziales, Stadtentwicklung, Kultur<br>und Sport<br>Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft<br>Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und<br>Verkehr<br>Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit | Fritz Behrens<br>Michael Vesper<br>Heinz Schleußer<br>Gabriele Behler<br>Ilse Brusis<br>Bärbel Höhn<br>Bodo Hombach (bis 27.10.1998)<br>Peer Steinbrück (ab 28.10.1998)<br>Birgit Fischer | SPD<br>B90/<br>Die<br>Grünen<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>B90/<br>Die<br>Grünen<br>SPD<br>SPD<br>SPD |



| Rheinland-Pfalz 1   |                       |                                       |                              |               |   |  |  |  |
|---------------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|---------------|---|--|--|--|
| Wahlperiode         | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                    | Sitze         | Ressorts<br>(Ministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei   |  |
| 11. WP<br>1987-1991 | 02.12.1988-21.05.1991 | Carl-Ludwig Wagner, CDU               | CDU/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 7<br>2<br>(1) | Bundesangelegenheiten<br>Inneres<br>Finanzen<br>Justiz<br>Soziales, Familie und Sport<br>Landwirtschaft, Weinbau und Forsten<br>Wirtschaft und Verkehr<br>Kultur<br>Umwelt und Gesundheit | Hermann Hill<br>Rudi Geil<br>Emil Wolfgang Keller<br>Peter Caesar<br>Ursula Funke<br>Werner Langen<br>Rainer Brüderle<br>Georg Gölter<br>Alfred Beth | CDU<br>CDU<br>CDU<br>F.D.P.<br>partei-<br>los<br>CDU<br>F.D.P.<br>CDU<br>CDU |  |

| <b>Rheinland-Pfalz 2</b>    |                        |   |                              |              |  |  |   |
|-----------------------------|------------------------|---|------------------------------|--------------|--|--|---|
| <b>Wahlperiode</b>          | <b>Regierungsdauer</b> | <b>Regierungschef<br/>(Ministerpräsident)</b> | <b>Regierung</b>             | <b>Sitze</b> | <b>Ressorts<br/>(Ministerien)</b>  | <b>Kabinettsmitglieder<br/>(Minister)</b>  | <b>Partei</b>   |
| <b>12. WP<br/>1991-1996</b> | 21.05.1991-26.10.1994  | Rudolf Scharping,<br>SPD                      | SPD/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 10<br>2      | Wirtschaft und Verkehr<br>Inneres<br>Finanzen<br>Justiz<br>Gleichstellung von Mann und Frau<br>Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit<br>Landwirtschaft, Weinbau und Forsten<br>Bildung und Kultur<br>Wissenschaft und Weiterbildung<br>Umwelt<br>Bundesangelegenheiten und Europa | Rainer Brüderle<br>Walter Zuber<br>Edgar Meister<br>Peter Caesar<br>Jaenette Rott<br>Ulrich Galle<br>Karl Schneider<br>Rose Götte<br>E. Jürgen Zöllner<br>Klaudia Martini<br>Florian Gerster | F.D.P.<br>SPD<br>SPD<br>F.D.P.<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD |

| Rheinland-Pfalz 3  |                       |                                       |                              |        |   |  |  |  |
|--------------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|--------|---|--|--|--|
| Wahlperiode        | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                    | Sitze  | Ressorts<br>(Ministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei   |  |
| 12.WP<br>1991-1996 | 26.10.1994-20.05.1996 | Kurt Beck, SPD                        | SPD/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 7<br>2 | Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und<br>Weinbau<br>Inneres und Sport<br>Finanzen<br>Justiz<br>Arbeit, Soziales und Gesundheit<br>Kultur, Jugend, Familie und Frauen<br>Umwelt und Forsten<br>Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung | Rainer Brüderle<br><br>Walter Zuber<br>Gernot Mittler<br>Peter Caesar<br>Florian Gerster<br>Rose Götte<br>Klaudia Martini<br>E. Jürgen Zöllner | F.D.P.<br><br>SPD<br>SPD<br>F.D.P.<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD |  |

| <b>Rheinland-Pfalz 4</b>   |                        |   |                              |              |   |  |   |
|----------------------------|------------------------|---|------------------------------|--------------|---|--|---|
| <b>Wahlperiode</b>         | <b>Regierungsdauer</b> | <b>Regierungschef<br/>(Ministerpräsident)</b> | <b>Regierung</b>             | <b>Sitze</b> | <b>Ressorts<br/>(Ministerien)</b>   | <b>Kabinettsmitglieder<br/>(Minister)</b>  | <b>Partei</b>   |
| <b>13.WP<br/>1996-2001</b> | 20.05.1996-18.05.2001  | Kurt Beck, SPD                                | SPD/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 7<br>2       | Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und<br>Weinbau<br>Inneres und Sport<br>Finanzen<br>Justiz<br>Arbeit, Soziales und Gesundheit<br>Kultur, Jugend, Familie und Frauen<br>Umwelt und Forsten<br>Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung | Rainer Brüderle (bis 12.11.1998)<br>Hans-Arthur Bauckhage (ab 12.11.1998)<br>Walter Zuber<br>Gernot Mittler<br>Peter Caesar<br>Florian Gerster<br>Rose Götte<br>Klaudia Martini<br>E. Jürgen Zöllner | F.D.P.<br>F.D.P.<br>SPD<br>SPD<br>F.D.P.<br>SPD<br>SPD<br>SPD |



| Saarland 2          |                       |  |                              |       |  |  |  |
|---------------------|-----------------------|--|------------------------------|-------|--|--|--|
| Wahlperiode         | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident)  | Regierung                    | Sitze | Ressorts<br>(Ministerien)  | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei   |
| 11. WP<br>1994-1999 | 23.11.1994-29.09.1999 | Oskar Lafontaine,<br>SPD<br>(bis 10.11.1998)<br>Reinhard Klimmt,<br>SPD<br>(ab 10.11.1998) | SPD-<br>Alleinregie-<br>rung | 7     | Inneres<br>Wirtschaft und Finanzen<br>Justiz<br>Bildung, Kultur und Wissenschaft<br>Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen<br>Umwelt, Energie und Verkehr | Frieder Läßle<br>Christiane Krajewski<br>Arno Walter<br>Diether Breitenbach (bis 18.09.1996)<br>Henner Wirtling (ab 18.09.1996)<br>Marianne Granz (bis 18.09.1996)<br>Barbara Wackernagel-Jacobs<br>(ab 18.09.1996)<br>Willy Leonhard (bis 10.11.1998)<br>Heiko Maas (ab 10.11.1998) | SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD |







| Sachsen-Anhalt 1   |                       |                                       |                              |        |   |   |   |
|--------------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|--------|---|---|---|
| Wahlperiode        | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                    | Sitze  | Ressorts<br>(Ministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)   | Partei  |
| 1. WP<br>1990-1994 | 02.11.1990-04.07.1991 | Gerd Gies, CDU                        | CDU/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 8<br>4 | Finanzen<br>Inneres<br>Bildung, Wissenschaft und Kultur<br>Bundes- und Europaangelegenheiten<br>Ernährung, Landwirtschaft und Forsten<br>Arbeit und Soziales<br>Umwelt und Naturschutz<br>Justiz<br>Wirtschaft, Technologie und Verkehr<br>Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen<br>Wissenschaft und Forschung | Werner Münch<br>Wolfgang Braun<br>Werner Sobetzko<br>Gerd Brunner<br>Otto Mintus<br>Werner Schreiber<br>Wolfgang Rauls<br>Walter Remmers<br>Horst Rehberger<br>Petra Wernicke<br>Rolf Frick | CDU<br>CDU<br>CDU<br>F.D.P.<br>CDU<br>CDU<br>F.D.P.<br>CDU<br>F.D.P.<br>CDU<br>F.D.P. |

| Sachsen-Anhalt 2   |                       |                                       |                              |        |   |  |                  |
|--------------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|--------|---|--|------------------|
| Wahlperiode        | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                    | Sitze  | Ressorts<br>(Ministerien)                   | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)                                    | Partei           |
| 1. WP<br>1990-1994 | 04.07.1991-15.12.1993 | Werner Münch,<br>CDU                  | CDU/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 8<br>4 | Finanzen                                    | Wolfgang Böhmer  | CDU              |
|                    |                       |                                       |                              |        | Innere<br>Kultur                            | Hartmut Perschau<br>Werner Sobetzko                                  | CDU<br>CDU       |
|                    |                       |                                       |                              |        | Bundes- und Europaangelegenheiten           | Gerd Brunner (bis 12.09.1991)<br>Hans-Jürgen Kaesler (ab 12.09.1991) | F.D.P.<br>F.D.P. |
|                    |                       |                                       |                              |        | Ernährung, Landwirtschaft und Forsten       | Otto Mintus (bis 12.09.1991)<br>Petra Wernicke (ab 12.09.1991)       | CDU<br>CDU       |
|                    |                       |                                       |                              |        | Arbeit und Soziales                         | Werner Schreiber   | CDU              |
|                    |                       |                                       |                              |        | Umwelt und Naturschutz                      | Wolfgang Rauls   | F.D.P.           |
|                    |                       |                                       |                              |        | Justiz                                      | Walter Remmers   | CDU              |
|                    |                       |                                       |                              |        | Wirtschaft, Technologie und Verkehr         | Horst Rehberger  | F.D.P.           |
|                    |                       |                                       |                              |        | Raumordnung, Städtebau und<br>Wohnungswesen | Petra Wernicke (bis 12.09.1991)<br>Karl-Heinz Daehre (ab 12.09.1991) | CDU<br>CDU       |
|                    |                       |                                       |                              |        | Wissenschaft und Forschung                  | Rolf Frick   | F.D.P.           |

| Sachsen-Anhalt 3   |                       |                                       |                              |       |  |  |  |
|--------------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|-------|--|--|--|
| Wahlperiode        | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                    | Sitze | Ressorts<br>(Ministerien)  | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei   |
| 1. WP<br>1990-1994 | 15.12.1993-22.07.1994 | Christoph Bergner,<br>CDU             | CDU/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 7     | Finanzen   | Joachim Kupfer   | CDU  |
|                    |                       |                                       |                              | 3     | Inneres und Justiz<br>Kultus<br>Ernährung, Landwirtschaft und Forsten<br>Arbeit und Soziales<br>Umwelt und Naturschutz<br>Wirtschaft, Technologie und Verkehr<br>Raumordnung, Städtebau und<br>Wohnungswesen<br>Wissenschaft und Forschung | Walter Remmers<br>Reiner Schornburg<br>Petra Wernicke<br>Wolfgang Böhmer<br>Wolfgang Rauls<br>Rainhard Lukowitz<br>Karl-Heinz Daehre<br>Rolf Frick | CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>F.D.P.<br>F.D.P.<br>CDU<br>F.D.P. |

| Sachsen-Anhalt 4   |                       |                                       |   |        |  |  |                       |
|--------------------|-----------------------|---------------------------------------|---|--------|--|--|-----------------------|
| Wahlperiode        | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                               | Sitze  | Ressorts<br>(Ministerien)              | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)                                      | Partei                |
| 2. WP<br>1994-1998 | 22.07.1994-26.05.1998 | Reinhard Höppner,<br>SPD              | SPD/<br>B90/Die<br>Grünen-<br>Koalition | 9<br>2 | Finanzen                               | Wolfgang Schäfer   | SPD                   |
|                    |                       |                                       |   |        | Innere                                 | Manfred Püchel   | SPD                   |
|                    |                       |                                       |   |        | Kultus                                 | Karl-Heinz Reck  | SPD                   |
|                    |                       |                                       |   |        | Ernährung, Landwirtschaft und Forsten  | Helmut Rehahn (bis 25.05.1996)   | SPD                   |
|                    |                       |                                       |   |        | Umwelt, Naturschutz und Raumordnung    | Heidrun Heidecke (bis 28.05.1996)                                      | B90/<br>Die<br>Grünen |
|                    |                       |                                       |   |        | Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt | Heidrun Heidecke (ab 28.05.1996)                                       | B90/<br>Die<br>Grünen |
|                    |                       |                                       |   |        | Arbeit, Soziales und Gesundheit        | Gerlinde Kuppe   | SPD                   |
|                    |                       |                                       |   |        | Justiz                                 | Karin Schubert   | SPD                   |
|                    |                       |                                       |   |        | Wirtschaft und Technologie             | Jürgen Gramke (15.09.1994-26.11.1994)<br>Klaus Schucht (ab 01.02.1995) | SPD<br>SPD            |
|                    |                       |                                       |   |        | Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr   | Jürgen Heyer   | SPD                   |



| Schleswig-Holstein 1 |                       |                                       |                              |       |  |  |   |
|----------------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|-------|--|--|---|
| Wahlperiode          | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                    | Sitze | Ressorts<br>(Ministerien)  | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei  |
| 12.WP<br>1988-1992   | 31.05.1988-05.05.1992 | Björn Engholm,<br>SPD                 | SPD-<br>Alleinregie-<br>rung | 10    | Inneres<br>Justiz<br>Finanzen<br>Wirtschaft, Technik und Verkehr<br>Soziales, Gesundheit und Energie<br>Natur, Umwelt und Landesentwicklung<br>Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und<br>Fischerei<br>Bildung, Wissenschaft, Jugend und<br>Kultur<br>Bundesangelegenheiten | Hans Peter Bull<br>Klaus Klingner<br>Heide Simonis<br>Franz Froschmeier<br>Günther Jansen<br>Berndt Heydemann<br>Hans Wiesen<br><br>Eva Rühmkorf (bis 31.05.1990)<br>Marianne Tidick (ab 01.06.1990)<br>Marianne Tidick (bis 31.05.1990)<br>Eva Rühmkorf (ab 01.06.1990) | SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br><br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD |

| Schleswig-Holstein 2 |                       |                                       |                              |       |  |  |   |  |  |
|----------------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|-------|--|--|---|--|--|
| Wahlperiode          | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                    | Sitze | Ressorts<br>(Ministerien)  | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei  |  |  |
| 13. WP<br>1992-1996  | 05.05.1992-19.05.1993 | Björn Engholm,<br>SPD                 | SPD-<br>Alleinregie-<br>rung | 11    | Inneres<br>Justiz<br>Finanzen<br>Wirtschaft, Technik und Verkehr<br>Arbeit und Soziales, Jugend, Gesundheit<br>und Energie<br>Natur, Umwelt und Landesentwicklung<br>Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und<br>Fischerei<br>Bildung, Wissenschaft, Kultur und Sport<br>Frauen<br>Bundes- und Europaangelegenheiten | Hans Peter Bull<br>Klaus Klingner<br>Heide Simonis<br>Uwe Thomas<br>Günther Jansen (23.03.1993)<br>Claus Möller (ab 24.03.1993)<br>Berndt Heydemann<br>Hans Wiesen<br>Marianne Tidick<br>Gisela Böhrk<br>Gerd Walter | SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD |  |  |





| Schleswig-Holstein 4 |                       |   |   |                   |   |  |  |
|----------------------|-----------------------|---|---|-------------------|---|--|--|
| Wahlperiode          | Regierungsdauer       | Regierungschefin<br>(Ministerpräsidentin) | Regierung                               | Sitze             | Ressorts<br>(Ministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Minister)  | Partei   |
| 14. WP<br>1996-2000  | 21.05.1996-28.03.2000 | Heide Simonis,<br>SPD                     | SPD/<br>B90/Die<br>Grünen-<br>Koalition | 8 (7)<br>2<br>(1) | Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten<br>Bildung, Wissenschaft, Forschung und<br>Kultur<br>Inneres<br>Wohnungs- und Städtebau, Jugend und<br>Frauen<br>Finanzen und Energie<br>Wirtschaft, Technologie und Verkehr<br>Ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung<br>und Tourismus<br>Arbeit, Gesundheit und Soziales<br>Umwelt, Natur und Forsten | Gerd Walter<br>Gisela Böhrk (bis 28.10.1998)<br>Ute Erdsiek-Rave (ab 28.10.1998)<br>Ekkehard Wienholtz<br>Angelika Birk<br>Claus Möller<br>Peer Steinbrück (bis 28.10.1998)<br>Horst Günter Büick (ab 28.10.1998)<br>Hans Wiesen<br>Heide Moser<br>Rainer Steenblock | SPD<br>SPD<br>SPD<br>SPD<br>B90/<br>Die<br>Grünen<br>SPD<br>SPD<br>partei-<br>los<br>SPD<br>SPD<br>B90/<br>Die<br>Grünen |

| Freistaat Thüringen 1 |                       |                                       |                              |        |   |   |   |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|--------|---|---|---|
| Wahlperiode           | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                    | Sitze  | Ressorts<br>(Staatsministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Staatsminister)   | Partei  |
| 1. WP<br>1990-1994    | 08.11.1990-05.02.1992 | Josef Duchac, CDU                     | CDU/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 8<br>3 | Besondere Aufgaben<br>Wissenschaft und Kunst<br>Inneres<br>Finanzen<br>Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten<br>Kultus<br>Wirtschaft und Technik<br>Landwirtschaft und Forsten<br>Soziales und Gesundheit<br>Umwelt | Jochen Lengemann<br>Ulrich Fickel<br>Willibald Böck<br>Klaus Zeh<br>Hans-Joachim Jentsch<br>Christine Lieberknecht<br>Hans-Jürgen Schulz (bis 07.11.1991)<br>Jürgen Bohn (ab 07.11.1991)<br>Volker Sklenar<br>Hans-Henning Axthelm<br>Hartmut Sieckmann | CDU<br>F.D.P.<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>F.D.P.<br>F.D.P.<br>CDU<br>CDU<br>F.D.P. |

| Freistaat Thüringen 2 |                       |                                       |                              |        |   |  |   |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|--------|---|--|---|
| Wahlperiode           | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                    | Sitze  | Ressorts<br>(Staatsministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Staatsminister)  | Partei  |
| 1. WP<br>1990-1994    | 05.02.1992-30.11.1994 | Bernhard Vogel,<br>CDU                | CDU/<br>F.D.P.-<br>Koalition | 8<br>3 | Wissenschaft und Kunst<br>Inneres<br>Finanzen<br>Justiz<br>Kultus<br>Wirtschaft und Verkehr<br>Landwirtschaft und Forsten<br>Soziales und Gesundheit<br>Umwelt und Landesplanung<br>Bundes- und Europaangelegenheiten | Ulrich Fickel<br>Willibald Böck (bis 17.09.1992)<br>Franz Schuster (ab 17.09.1992)<br>Klaus Zeh<br>Hans-Joachim Jentsch<br>Dieter Althaus<br>Jürgen Bohn<br>Volker Sklenar<br>Hans-Henning Axthelm (bis 17.09.1992)<br>Frank-Michael Pietzsch (ab 17.09.1992)<br>Hartmut Sieckmann<br>Christine Lieberknecht | F.D.P.<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>F.D.P.<br>CDU<br>CDU<br>CDU<br>F.D.P.<br>CDU |

| Freistaat Thüringen 3 |                       |                                       |                                     |        |   |   |   |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|--------|---|---|---|
| Wahlperiode           | Regierungsdauer       | Regierungschef<br>(Ministerpräsident) | Regierung                           | Sitze  | Ressorts<br>(Staatsministerien)   | Kabinettsmitglieder<br>(Staatsminister)   | Partei  |
| 2. WP<br>1994-1999    | 30.11.1994-01.10.1999 | Bernhard Vogel,<br>CDU                | CDU/<br>SPD<br>(Große<br>Koalition) | 6<br>4 | Wissenschaft, Forschung und Kultur<br><br>Wirtschaft und Infrastruktur<br><br>Inneres<br><br>Finanzen<br><br>Kultus<br><br>Soziales und Gesundheit<br><br>Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt<br><br>Justiz und Europaangelegenheiten<br><br>Bundesangelegenheiten | Gerd Schuchardt<br><br>Franz Schuster<br><br>Richard Dewes<br><br>Andreas Trautvetter<br><br>Dieter Althaus<br><br>Irene Ellenberger<br><br>Volker Sklenar<br><br>Otto Kretschmer<br><br>Christine Lieberknecht | SPD<br><br>CDU<br><br>SPD<br><br>CDU<br><br>CDU<br><br>SPD<br><br>CDU<br><br>SPD<br><br>CDU |

Quellen: Der Fischer Weltalmanach, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 und 1999, Frankfurt am Main;

Keesing's Archiv der Gegenwart, 1990 (60. Jhg.) - 1999 (69. Jhg.), Bonn-Königswinter;

Munzinger Archiv // IH-Zeitarchiv, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 und 1999;

Hartmann, J.(Hg.): „Handbuch der deutschen Bundesländer.“, Bonn 1997<sup>3</sup>.

Tabelle A-3: Bereinigte Ausgaben der staatlichen Haushalte der 16 Bundesländer (1992-1997)

| Land            | Bereinigte Ausgaben der staatlichen Haushalte der 16 Länder (1992-1997) <sup>1</sup><br>(in Mill. DM) |                |                |                |                |                |  | Zusammen         |
|-----------------|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--|------------------|
|                 | 1992  | 1993           | 1994           | 1995           | 1996           | 1997           |  |                  |
| BW              | 50 880  | 52 440         | 52 134         | 56 034         | 57 317         | 55 623         |  | 324 428          |
| BAY             | 53 135  | 54 949         | 56 443         | 60 373         | 63 424         | 62 621         |  | 350 945          |
| BB              | 16 623  | 18 559         | 19 151         | 19 307         | 19 547         | 20 260         |  | 113 447          |
| HE              | 29 286  | 31 149         | 31 213         | 31 871         | 34 065         | 33 926         |  | 191 510          |
| MV              | 11 463  | 12 929         | 13 736         | 14 428         | 16 051         | 14 805         |  | 83 412           |
| NI              | 37 911  | 39 389         | 39 843         | 40 325         | 40 522         | 40 451         |  | 238 441          |
| NRW             | 76 971  | 82 137         | 82 264         | 86 031         | 88 811         | 91 340         |  | 507 554          |
| RP              | 19 021  | 19 739         | 20 109         | 20 880         | 22 150         | 21 893         |  | 123 792          |
| SL              | 6 240   | 6 595          | 6 595          | 6 586          | 6 785          | 6 661          |  | 39 462           |
| S               | 27 366  | 28 102         | 28 700         | 31 482         | 32 555         | 31 696         |  | 179 901          |
| SA              | 17 324  | 18 833         | 19 692         | 21 350         | 21 097         | 22 291         |  | 120 587          |
| SH              | 13 984  | 14 453         | 14 810         | 15 409         | 15 481         | 15 319         |  | 89 456           |
| TH              | 15 531  | 17 319         | 17 995         | 18 320         | 19 460         | 19 450         |  | 108 075          |
| B               | 42 590  | 45 831         | 47 063         | 48 962         | 48 244         | 46 514         |  | 279 204          |
| HB              | 8 073   | 8 501          | 8 496          | 8 753          | 8 863          | 8 933          |  | 51 619           |
| HH              | 19 185  | 19 049         | 19 596         | 19 744         | 20 694         | 20 683         |  | 118 951          |
| <b>Zusammen</b> | <b>445 583</b>  | <b>469 974</b> | <b>477 840</b> | <b>499 855</b> | <b>515 066</b> | <b>512 466</b> |  | <b>2 920 784</b> |

1. Ergebnisse der jährlichen Rechnungsstatistik, einschl. Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Reihe VI C - 20/4 - 393; eigene Berechnungen;

Tabelle A-4: Gesamtausgaben und Umweltschutzausgaben der staatlichen Haushalte der 16 Bundesländer (1992-1997)

| Land     | Staatliche Haushalte der 16 Länder -<br>1992 |                                 | Staatliche Haushalte der 16 Länder -<br>1993 |                                 | Staatliche Haushalte der 16 Länder -<br>1994 |                                 |
|----------|--|---------------------------------|--|---------------------------------|--|---------------------------------|
|          | Gesamtausgaben<br>(in Mill. DM)              | Umweltausgaben<br>(in Mill. DM) | Gesamtausgaben<br>(in Mill. DM)              | Umweltausgaben<br>(in Mill. DM) | Gesamtausgaben<br>(in Mill. DM)              | Umweltausgaben<br>(in Mill. DM) |
| BW       | 50 880                                       | 1 174                           | 52 440                                       | 1 209                           | 52 134                                       | 1 106                           |
| BAY      | 53 135                                       | 1 700                           | 54 949                                       | 1 631                           | 56 443                                       | 1 727                           |
| BB       | 16 623                                       | 1 020                           | 18 559                                       | 1 173                           | 19 151                                       | 1 083                           |
| HE       | 29 286                                       | 1 063                           | 31 149                                       | 1 119                           | 31 213                                       | 1 102                           |
| MV       | 11 463                                       | 327                             | 12 929                                       | 335                             | 13 736                                       | 288                             |
| NI       | 37 911                                       | 654                             | 39 389                                       | 648                             | 39 843                                       | 518                             |
| NRW      | 76 971                                       | 1 247                           | 82 137                                       | 1 080                           | 82 264                                       | 940                             |
| RP       | 19 021                                       | 169                             | 19 739                                       | 198                             | 20 109                                       | 203                             |
| SL       | 6 240  | 100                             | 6 595  | 81                              | 6 595  | 31                              |
| S        | 27 366                                       | 1 353                           | 28 102                                       | 1 492                           | 28 700                                       | 1 330                           |
| SA       | 17 324                                       | 1 721                           | 18 833                                       | 1 370                           | 19 692                                       | 989                             |
| SH       | 13 984                                       | 348                             | 14 453                                       | 322                             | 14 810                                       | 322                             |
| TH       | 15 531                                       | 573                             | 17 319                                       | 524                             | 17 995                                       | 710                             |
| B        | 42 590                                       | 2 644                           | 45 831                                       | 2 454                           | 47 063                                       | 1 992                           |
| HB       | 8 073  | 654                             | 8 501  | 691                             | 8 496  | 546                             |
| HH       | 19 185                                       | 5 936                           | 19 049                                       | 2 843                           | 19 596                                       | 3 689                           |
| Zusammen | 445 583                                      | 20 683                          | 469 974                                      | 17 170                          | 477 840                                      | 16 575                          |

| Land            | Staatliche Haushalte der 16 Länder -<br>1995 |                                 | Staatliche Haushalte der 16 Länder -<br>1996 |                                 | Staatliche Haushalte der 16 Länder -<br>1997 |                                 |
|-----------------|--|---------------------------------|--|---------------------------------|--|---------------------------------|
|                 | Gesamtausgaben<br>(in Mill. DM)              | Umweltausgaben<br>(in Mill. DM) | Gesamtausgaben<br>(in Mill. DM)              | Umweltausgaben<br>(in Mill. DM) | Gesamtausgaben<br>(in Mill. DM)              | Umweltausgaben<br>(in Mill. DM) |
| <b>BW</b>       | 56 034                                       | 1 106                           | 57 317                                       | 952                             | 55 623                                       | 843                             |
| <b>BAY</b>      | 60 373                                       | 1 657                           | 63 424                                       | 2 756                           | 62 621                                       | 1 521                           |
| <b>BB</b>       | 19 307                                       | 1 040                           | 19 547                                       | 1 045                           | 20 260                                       | 1 058                           |
| <b>HE</b>       | 31 871                                       | 1 095                           | 34 065                                       | 929                             | 33 926                                       | 807                             |
| <b>MV</b>       | 14 428                                       | 215                             | 16 051                                       | 334                             | 14 805                                       | 347                             |
| <b>NI</b>       | 40 325                                       | 436                             | 40 522                                       | 527                             | 40 451                                       | 370                             |
| <b>NRW</b>      | 86 031                                       | 1 922                           | 88 811                                       | 1 687                           | 91 340                                       | 1 743                           |
| <b>RP</b>       | 20 880                                       | 237                             | 22 150                                       | 333                             | 21 893                                       | 200                             |
| <b>SL</b>       | 6 586  | 28                              | 6 785  | 48                              | 6 661  | 32                              |
| <b>S</b>        | 31 482                                       | 1 403                           | 32 555                                       | 1 167                           | 31 696                                       | 1 163                           |
| <b>SA</b>       | 21 350                                       | 950                             | 21 097                                       | 1 013                           | 22 291                                       | 836                             |
| <b>SH</b>       | 15 409                                       | 629                             | 15 481                                       | 696                             | 15 319                                       | 686                             |
| <b>TH</b>       | 18 320                                       | 608                             | 19 460                                       | 552                             | 19 450                                       | 478                             |
| <b>B</b>        | 48 962                                       | 2 963                           | 48 244                                       | 2 523                           | 46 514                                       | 2 099                           |
| <b>HB</b>       | 8 753  | 334                             | 8 863  | 281                             | 8 933  | 293                             |
| <b>HH</b>       | 19 744                                       | 5 616                           | 20 694                                       | 1 842                           | 20 683                                       | 930                             |
| <b>Zusammen</b> | <b>499 855</b>                               | <b>20 239</b>                   | <b>515 066</b>                               | <b>16 685</b>                   | <b>512 466</b>                               | <b>13 406</b>                   |

Quelle: Statistisches Bundesamt Reihe VI C - 20/4 -393; Reihe VI C - 20/4 - 400; eigene Berechnungen;

**Tabelle A-5: Gesamtumweltschutzausgaben und Ausgaben für die Bereiche „Abwasserbeseitigung“, „Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde“ und „Naturschutz und Landschaftspflege“ der 16 Bundesländer (1992-1997)**

| Land                | Öffentliche Haushalte der 16 Länder - 1992 (in Mill. DM) |                                       |  |   |
|---------------------|--|---------------------------------------|--|---|
|                     | Gesamtumwelt-<br>schutzausgaben                          | Ausgaben für Abwasser-<br>beseitigung | Ausgaben für Reinhaltung von<br>Luft, Wasser, Erde | Ausgaben für Naturschutz und<br>Landschaftspflege |
| Baden-Württemberg   | 1 174  | 343                                   | 664  | 166   |
| Freistaat Bayern    | 1 700  | 703                                   | 661  | 224   |
| Brandenburg         | 1 020  | 131                                   | 788  | 101   |
| Hessen              | 1 063  | 222                                   | 706  | 108   |
| Mecklenburg-Vorpom. | 327  | 93                                    | 192  | 42  |
| Niedersachsen       | 654  | 187                                   | 239  | 147   |
| Nordrhein-Westfalen | 1 247  | 488                                   | 396  | 312   |
| Rheinland-Pfalz     | 169  | 2                                     | 88   | 60  |
| Saarland            | 100  | 68                                    | 16   | 14  |
| Freistaat Sachsen   | 1 353  | 460                                   | 834  | 53  |
| Sachsen-Anhalt      | 1 721  | 138                                   | 1 558  | 26  |
| Schleswig-Holstein  | 348  | 66                                    | 110  | 172   |
| Freistaat Thüringen | 573  | 160                                   | 379  | 34  |
| Berlin              | 2 644  | 942                                   | 624  | 39  |
| Hansestadt Bremen   | 654  | 320                                   | 75   | 5   |
| Hansestadt Hamburg  | 5 936  | 2 886                                 | 245  | 30  |
| <b>Zusammen</b>     | <b>20 683</b>  | <b>7 209</b>                          | <b>7 575</b>                                       | <b>1 533</b>                                      |



| Land                | Öffentliche Haushalte der 16 Länder - 1993 (in Mill. DM) |                                       |  |   |
|---------------------|--|---------------------------------------|--|---|
|                     | Gesamtumwelt-<br>schutzausgaben                          | Ausgaben für Abwasser-<br>beseitigung | Ausgaben für Reinhaltung von<br>Luft, Wasser, Erde | Ausgaben für Naturschutz und<br>Landschaftspflege |
| Baden-Württemberg   | 1 209  | 299                                   | 757  | 153   |
| Freistaat Bayern    | 1 631  | 626                                   | 660  | 230   |
| Brandenburg         | 1 173  | 136                                   | 846  | 191   |
| Hessen              | 1 119  | 163                                   | 775  | 157   |
| Mecklenburg-Vorpom. | 335  | 96                                    | 176  | 63  |
| Niedersachsen       | 648  | 176                                   | 204  | 179   |
| Nordrhein-Westfalen | 1 080  | 369                                   | 394  | 267   |
| Rheinland-Pfalz     | 198  | 1                                     | 93   | 69  |
| Saarland            | 81   | 51                                    | 11   | 14  |
| Freistaat Sachsen   | 1 492  | 459                                   | 948  | 68  |
| Sachsen-Anhalt      | 1 370  | 150                                   | 941  | 251   |
| Schleswig-Holstein  | 322  | 51                                    | 122  | 149   |
| Freistaat Thüringen | 524  | 74                                    | 374  | 46  |
| Berlin              | 2 454  | 918                                   | 571  | 42  |
| Hansestadt Bremen   | 691  | 345                                   | 70   | 6   |
| Hansestadt Hamburg  | 2 843  | 2 282                                 | 291  | 31  |
| <b>Zusammen</b>     | <b>17 170</b>  | <b>6 196</b>                          | <b>7 233</b>                                       | <b>1 916</b>                                      |

| Land                | Öffentliche Haushalte der 16 Länder - 1994 (in Mill. DM) |                                       |  |   |
|---------------------|--|---------------------------------------|--|---|
|                     | Gesamtumwelt-<br>schutzausgaben                          | Ausgaben für Abwasser-<br>beseitigung | Ausgaben für Reinhaltung von<br>Luft, Wasser, Erde | Ausgaben für Naturschutz und<br>Landschaftspflege |
| Baden-Württemberg   | 1 106  | 234                                   | 725  | 147   |
| Freistaat Bayern    | 1 727  | 695                                   | 651  | 228   |
| Brandenburg         | 1 083  | 60                                    | 822  | 201   |
| Hessen              | 1 102  | 190                                   | 674  | 220   |
| Mecklenburg-Vorpom. | 288  | 61                                    | 169  | 58  |
| Niedersachsen       | 518  | 161                                   | 147  | 170   |
| Nordrhein-Westfalen | 940  | 270                                   | 378  | 248   |
| Rheinland-Pfalz     | 203  | 1                                     | 98   | 67  |
| Saarland            | 31   | 1                                     | 9  | 18  |
| Freistaat Sachsen   | 1 330  | 667                                   | 539  | 89  |
| Sachsen-Anhalt      | 989  | 99                                    | 804  | 62  |
| Schleswig-Holstein  | 322  | 65                                    | 158  | 99  |
| Freistaat Thüringen | 710  | 57                                    | 545  | 94  |
| Berlin              | 1 992  | 682                                   | 445  | 37  |
| Hansestadt Bremen   | 546  | 248                                   | 63   | 5   |
| Hansestadt Hamburg  | 3 689  | 2 486                                 | 366  | 31  |
| <b>Zusammen</b>     | <b>16 575</b>  | <b>5 977</b>                          | <b>6 593</b>                                       | <b>1 774</b>                                      |

| Land                | Öffentliche Haushalte der 16 Länder - 1995 (in Mill. DM) |                                       |  |   |
|---------------------|--|---------------------------------------|--|---|
|                     | Gesamtumwelt-<br>schutzausgaben                          | Ausgaben für Abwasser-<br>beseitigung | Ausgaben für Reinhaltung von<br>Luft, Wasser, Erde | Ausgaben für Naturschutz und<br>Landschaftspflege |
| Baden-Württemberg   | 1 106  | 242                                   | 705  | 159   |
| Freistaat Bayern    | 1 657  | 615                                   | 676  | 236   |
| Brandenburg         | 1 040  | 34                                    | 784  | 222   |
| Hessen              | 1 095  | 211                                   | 564  | 281   |
| Mecklenburg-Vorpom. | 215  | 32                                    | 170  | 13  |
| Niedersachsen       | 436  | 107                                   | 122  | 116   |
| Nordrhein-Westfalen | 1 922  | 207                                   | 1 092  | 602   |
| Rheinland-Pfalz     | 237  | 3                                     | 130  | 70  |
| Saarland            | 28   | 1                                     | 6  | 13  |
| Freistaat Sachsen   | 1 403  | 562                                   | 744  | 72  |
| Sachsen-Anhalt      | 950  | 93                                    | 721  | 125   |
| Schleswig-Holstein  | 629  | 60                                    | 416  | 153   |
| Freistaat Thüringen | 608  | 28                                    | 433  | 129   |
| Berlin              | 2 963  | 1 130                                 | 546  | 39  |
| Hansestadt Bremen   | 334  | 112                                   | 62   | 5   |
| Hansestadt Hamburg  | 5 616  | 5 017                                 | 294  | 62  |
| <b>Zusammen</b>     | <b>20 239</b>  | <b>8 454</b>                          | <b>7 465</b>                                       | <b>2 297</b>                                      |

| Land                | Öffentliche Haushalte der 16 Länder - 1996 (in Mill. DM) |                                       |  |   |
|---------------------|--|---------------------------------------|--|---|
|                     | Gesamtumwelt-<br>schutzausgaben                          | Ausgaben für Abwasser-<br>beseitigung | Ausgaben für Reinhaltung von<br>Luft, Wasser, Erde | Ausgaben für Naturschutz und<br>Landschaftspflege |
| Baden-Württemberg   | 952  | 250                                   | 574  | 128   |
| Freistaat Bayern    | 2 756  | 614                                   | 1 442  | 567   |
| Brandenburg         | 1 045  | 27                                    | 766  | 252   |
| Hessen              | 929  | 215                                   | 449  | 252   |
| Mecklenburg-Vorpom. | 334  | 16                                    | 276  | 42  |
| Niedersachsen       | 527  | 78                                    | 100  | 296   |
| Nordrhein-Westfalen | 1 687  | 69                                    | 998  | 562   |
| Rheinland-Pfalz     | 333  | 2                                     | 240  | 81  |
| Saarland            | 48   | 1                                     | 7  | 32  |
| Freistaat Sachsen   | 1 167  | 312                                   | 759  | 66  |
| Sachsen-Anhalt      | 1 013  | 80                                    | 786  | 139   |
| Schleswig-Holstein  | 696  | 59                                    | 546  | 90  |
| Freistaat Thüringen | 552  | 37                                    | 396  | 101   |
| Berlin              | 2 523  | 1 029                                 | 628  | 53  |
| Hansestadt Bremen   | 281  | 130                                   | 57   | 2   |
| Hansestadt Hamburg  | 1 842  | 1 175                                 | 290  | 108   |
| <b>Zusammen</b>     | <b>16 685</b>  | <b>4 094</b>                          | <b>8 314</b>                                       | <b>2 771</b>                                      |

| Land                | Öffentliche Haushalte der 16 Länder - 1997 (in Mill. DM) |                                       |  |   |
|---------------------|--|---------------------------------------|--|---|
|                     | Gesamtumwelt-<br>schutzausgaben                          | Ausgaben für Abwasser-<br>beseitigung | Ausgaben für Reinhaltung von<br>Luft, Wasser, Erde | Ausgaben für Naturschutz und<br>Landschaftspflege |
| Baden-Württemberg   | 843  | 178                                   | 548  | 117   |
| Freistaat Bayern    | 1 521  | 517                                   | 612  | 271   |
| Brandenburg         | 1 058  | 38                                    | 774  | 246   |
| Hessen              | 807  | 176                                   | 360  | 252   |
| Mecklenburg-Vorpom. | 347  | 14                                    | 295  | 37  |
| Niedersachsen       | 370  | 71                                    | 125  | 110   |
| Nordrhein-Westfalen | 1 743  | 48                                    | 1 017  | 618   |
| Rheinland-Pfalz     | 200  | 1                                     | 124  | 72  |
| Saarland            | 32   | 2                                     | 7  | 15  |
| Freistaat Sachsen   | 1 163  | 309                                   | 730  | 88  |
| Sachsen-Anhalt      | 836  | 49                                    | 720  | 59  |
| Schleswig-Holstein  | 686  | 43                                    | 527  | 116   |
| Freistaat Thüringen | 478  | 32                                    | 342  | 86  |
| Berlin              | 2 099  | 575                                   | 557  | 63  |
| Hansestadt Bremen   | 293  | 128                                   | 58   | 3   |
| Hansestadt Hamburg  | 930  | 399                                   | 223  | 62  |
| <b>Zusammen</b>     | <b>13 406</b>  | <b>2 580</b>                          | <b>7 019</b>                                       | <b>2 215</b>                                      |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Reihe VI C - 20/4 - 400; eigene Berechnungen;

---

## 9 Literaturverzeichnis:

### 9.1 Quellen:

- Statistisches Bundesamt (Hg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-393,  
Wiesbaden
  
- Statistisches Bundesamt (Hg.): Fachserie 19, Reihe 6 C - 20/4-400,  
Wiesbaden
  
- Beck-Texte im dtv (Hg.)            Die Verträge zur Einheit Deutschlands,  
1992<sup>2</sup>:                                    München
  
- Beck-Texte im dtv (Hg.)            Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG),  
1999<sup>4</sup>:                                    München
  
- Beck-Texte im dtv (Hg.)            Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder (Natur-  
1995<sup>7</sup>:                                    schutzR),  
München
  
- Beck-Texte im dtv (Hg.)            Naturschutzrecht (NatSchR),  
2000<sup>8</sup>:                                    München
  
- Beck-Texte im dtv (Hg.)            Umweltrecht (UmwR),  
2002<sup>14</sup>:                                   München
  
- Beck-Texte im dtv (Hg.)            Verfassungen der deutschen Bundesländer,  
2001<sup>7</sup>:                                    München
  
- Fischer Taschenbuch Verlag        Der Fischer Weltalmanach, Ausgaben 1990-2000,  
(Hg.) 1991-2001:                      Frankfurt a. M.
  
- Keesing's Archiv der Gegen-        Ausgaben 1990-2000,  
wart (Hg.) 1991-2001:                60. - 70. Jhg., Bonn-Königswinter
  
- Munzinger Archiv / IH-Zeitar-      Ausgaben 1990-2000,  
chiv (Hg.) 1991-2001:                Bonn-St. Augustin

## 9.2 Wahl- und Parteiprogramme:

### I.) Sozialdemokratische Partei Deutschlands:

**SPD-Bundesverband** (Hrsg.) 1959: „Godesberger Programm“, Bonn.

**SPD-Bundesverband** (Hrsg.) 1975: „Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen für die Jahre 1975-1985, Bonn.

**SPD-Bundesverband** (Hrsg.) 1979: „Sicherheit für die 80er Jahre: Ökonomie, Ökologie, Umweltschutz“, Bonn.

**SPD-Bundesverband** (Hrsg.) 1985: „Von der Wegwerfgesellschaft zur Wiederverwertungsgesellschaft. Abfallwirtschaftliches Programm, Bonn.

**SPD-Bundesverband** (Hrsg.) 1989: „Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1989 („Berliner Programm“), Bonn 1989.

**SPD-Bundesverband** (Hrsg.) 1990: „Regierungsprogramm 1990 - 1994: Der Neue Weg - ökologisch, sozial, wirtschaftlich stark.“, Bundestagswahl 1990, Bonn 1990.

**SPD-Bundesverband** (Hrsg.) 1994: „Protokoll vom Wahlparteitag Halle 22.Juni 1994: Der Wechsel. Die Chance für Deutschland.“, Bundestagswahl 1994, Bonn 1994.

**SPD-Bundesverband** (Hrsg.) 1994: „SPD-Wahlprogramm: Reformen für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD.“, Bundestagswahl 1994, Bonn 1994.

**SPD-Landesverband Baden-Württemberg** 1992: „Regierungsprogramm: Verantwortung '92 - Die Stärke Baden-Württembergs.“, Landtagswahl 1992, Stuttgart 1992, (SPD: BW 1992).

**SPD-Landesverband Baden-Württemberg** 1996: „Regierungsprogramm der SPD Baden-Württemberg zur Landtagswahl am 24. März 1996: Damit unser Land gewinnt.“, Landtagswahl 1996, Stuttgart 1996, (SPD: BW 1996).

**SPD-Landesverband Bayern** 1990: „Bayern bewahren. Deutschland gestalten. Den Menschen dienen. - Wahlplattform '90 -.“, Landtagswahl 1990, München 1990, (SPD: BY 1990).

**SPD-Landesverband Bayern** 1994: „Es ist Zeit für den Wechsel: Für ein soziales, ökologisches und demokratisches Bayern - Regierungsprogramm der Bayern SPD 1994.“, Landtagswahl 1994, München 1994, (SPD: BY 1994).

**SPD-Landesverband Berlin** 1990: „Klarheit für Berlin - Wahlprogramm 1990.“, Magistratswahl 1990, Berlin 1990, (SPD: B 1990).

**SPD-Landesverband Berlin** 1995: „Sicher in die Zukunft - Wahlprogramm 1995.“, Magistratswahl 1995, Berlin 1995, (SPD: B 1995).

**SPD-Landesverband Brandenburg** 1990: „Zukunft für Brandenburg - Sozialdemokratisches Programm zur Landtagswahl 1990.“, Landtagswahl 1990, Potsdam 1990, (SPD: BB 1990).

**SPD-Landesverband Brandenburg** 1994: „Für Brandenburg - Landtagswahlprogramm Brandenburg 1994.“, Landtagswahl 1994, Potsdam 1994, (SPD: BB 1994).

**SPD-Landesverband Bremen** 1991: „Gemeinsam für Bremen - Das SPD-Wahlprogramm zur Bürgerschaftswahl.“, Bürgerschaftswahl 1991, Bremen 1991, (SPD: HB 1991).

**SPD-Landesverband Bremen** 1995: „Bremen-Plan der SPD für die Jahre 1995-1999. - Für Bremen und Bremerhaven - Klare Verhältnisse.“, Bürgerschaftswahl 1995, Bremen 1995, (SPD: HB 1995).

**SPD-Landesverband Hamburg** 1991: „Neue Zukunft im Herzen Europas - Sozialdemokratisches Hamburg-Programm 1991-1995: Aufwind für alle.“, Bürgerschaftswahl 1991, Hamburg 1991, (SPD: HH 1991).

**SPD-Landesverband Hamburg** 1993: „Die Zukunft lebenswert erhalten. Sozialdemokratisches Hamburg-Programm: In Hamburg SPD.“, Bürgerschaftswahl 1993, Hamburg 1993,

- (SPD: HH 1993).
- SPD-Landesverband Hessen** 1991: „Verantwortung '91: Sozialdemokratisches Regierungsprogramm 1991-1995.“, Landtagswahl 1991, Wiesbaden 1991, (SPD: HE 1991).
- SPD-Landesverband Hessen** 1995: „Verantwortung für Hessen: Sozialdemokratisches Regierungsprogramm 1995-1999.“, Landtagswahl 1995, Wiesbaden 1995, (SPD: HE 1995).
- SPD-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern** 1990: „SPD Mecklenburg-Vorpommern - Wahlprogramm - Landtagswahl 14. Oktober 1990.“, Landtagswahl 1990, Schwerin 1990, (SPD: MV 1990).
- SPD-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern** 1994: „Besser regieren. - Regierungsprogramm 1994 der SPD in Mecklenburg-Vorpommern.“, Landtagswahl 1994, Schwerin 1994, (SPD: MV 1994).
- SPD-Landesverband Niedersachsen** 1990: „Sozial - ökologisch - stark - Landtagswahlprogramm 1990.“, Landtagswahl 1990, Hannover 1990, (SPD: N 1990).
- SPD-Landesverband Niedersachsen** 1994: „Worauf Sie sich verlassen können. - Wahlprogramm 1994.“, Landtagswahl 1994, Hannover 1994, (SPD: N 1994).
- SPD-Landesverband Nordrhein-Westfalen** 1990: „Wir in Nordrhein-Westfalen: Wir machen unser Land zur Nr. 1 in Deutschland.“, Landtagswahl 1990, Düsseldorf 1990, (SPD: NRW 1990).
- SPD-Landesverband Nordrhein-Westfalen** 1995: „Gemeinsam in die Zukunft. Aber sicher. - Regierungsprogramm 1995-2000 - Nordrhein-Westfalen auf gutem Weg: Erneuerung aus eigener Kraft.“, Landtagswahl 1995, Düsseldorf 1995, (SPD: NRW 1995).
- SPD-Landesverband Rheinland-Pfalz** 1991: „Der Schritt nach vorn. - Das Regierungsprogramm 1991-1996 der SPD für Rheinland-Pfalz.“, Landtagswahl 1991, Mainz 1991, (SPD: RP 1991).
- SPD-Landesverband Rheinland-Pfalz** 1996: „Mit allen. Für alle. Das SPD-Regierungsprogramm.“, Landtagswahl 1996, Mainz 1996, (SPD: RP 1996).
- SPD-Landesverband Saar** 1990: „Regierungsprogramm 1990/1995: Unser Saarland gewinnt - Bilanz und Perspektive sozialdemokratischer Regierungsverantwortung an der Saar.“, Landtagswahl 1990, Saarbrücken 1990, (SPD: SAL 1990).
- SPD-Landesverband Saar** 1994: „Regierungsprogramm SPD Saar.“, Landtagswahl 1994, Saarbrücken 1994, (SPD: SAL 1994).
- SPD-Landesverband Sachsen** 1990: „Uns geht's um Sachsen - SPD: Regierungsprogramm der SPD für die Wahlen zum Sächsischen Landtag.“, Landtagswahl 1990, Dresden 1990, (SPD: SN 1990).
- SPD-Landesverband Sachsen** 1994: „Wir in Sachsen: Mit eigener Kraft - Programm für eine sozialdemokratische Regierung.“, Landtagswahl 1994, Dresden 1994, (SPD: SN 1994).
- SPD-Landesverband Sachsen-Anhalt** 1990: „Kompetenz für Sachsen-Anhalt.“, Wahlprogramm zur Landtagswahl 1990, Magdeburg 1990, (SPD: SA 1990).
- SPD-Landesverband Sachsen-Anhalt** 1994: „Eine neue Politik für Sachsen-Anhalt: Bürger nah - Konkret - Zukunftsweisend.“, Wahlprogramm zur Landtagswahl 1994, Magdeburg 1994, (SPD: SA 1994).
- SPD-Landesverband Schleswig-Holstein** 1992: „Schleswig-Holstein hat einen guten Namen: SPD.“, Wahlprogramm zur Landtagswahl 1992, Kiel 1992, (SPD: SH 1992).
- SPD-Landesverband Schleswig-Holstein** 1996: „Regierungsprogramm 1996-2000: Leistung wählen, Schleswig-Holstein!“, Landtagswahl 1996, Kiel 1996, (SPD: SH 1996).
- SPD-Landesverband Thüringen** 1990: „Programm zur Landtagswahl - SPD Thüringen.“, Landtagswahl 1990, Erfurt 1990, (SPD: TH 1990).
- SPD-Landesverband Thüringen** 1994: „Landtagswahlprogramm der SPD Thüringen.“, Landtagswahl 1994, Erfurt 1994, (SPD: TH 1994).



## II.) Christlich-Demokratische Union:s

- CDU-Bundesverband** (Hrsg.) 1971: „Berliner Programm“, Bonn.
- CDU-Bundesverband** (Hrsg.) 1972: „Konzept für die Umweltvorsorge“, Bonn.
- CDU-Bundesverband** (Hrsg.) 1975: „Mannheimer Programm“, Bonn.
- CDU-Bundesverband** (Hrsg.) 1978: „Grundsatzprogramm: Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit, Bonn.
- CDU-Bundesverband** (Hrsg.) 1979: „Umweltpolitisches Programm der CDU: Umweltpolitik aus Verantwortung - Teil der Gesamtpolitik, Bonn.
- CDU-Bundesverband** (Hrsg.) 1984: Stuttgarter Leitsätze, Bonn.
- CDU-Bundesverband** (Hrsg.) 1986: Mainzer Zukunftsmanifest, Bonn.
- CDU-Bundesverband** (Hrsg.) 1989: Unsere Verantwortung für die Schöpfung, Bonn.
- CDU-Bundesverband** (Hrsg.) 1994: „Freiheit in Verantwortung“, Grundsatzprogramm der CDU 1994, Bonn 1994.
- CDU-Bundesverband** (Hrsg.) 1990: „Ja zu Deutschland - Ja zur Zukunft“, Wahlprogramm der CDU zur Bundestagswahl 1990.“, Bonn 1990.
- CDU-Bundesverband** (Hrsg.) 1994: „Wir sichern Deutschlands Zukunft“, Regierungsprogramm von CDU und CSU.“ zur Bundestagswahl 1994, Bonn 1994.
- CDU-Landesverband Baden-Württemberg** 1992: „Wahlplattform.“, Landtagswahl 1992, Stuttgart 1992 (CDU: BW 1992).
- CDU-Landesverband Baden-Württemberg** 1996: „Aufbruch in die Zukunft. Regierungsprogramm 1996-2001: Für ein modernes und menschliches Baden-Württemberg.“, Landtagswahl 1996, Stuttgart 1996 (CDU: BW 1996).
- CDU-Landesverband Berlin** 1990: „Jetzt geht's ums Ganze - Programm der Berliner CDU für die Wahlen 1990.“, Berlin 1990 (CDU: B 1990).
- CDU-Landesverband Berlin** 1995: „Zukunft Berlin - Politik für unsere Stadt- Entscheidung '95.“, Regierungsprogramm zur Landtagswahl 1995, Berlin 1995 (CDU: B 1995).
- CDU-Landesverband Berlin** 1995: „Zukunft Berlin - Wahlplattform der Berliner CDU zur Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 1995.“, Berlin 1995 (CDU: B 1995).
- CDU-Landesverband Brandenburg** 1990: „Zeitung für Brandenburg.“, Wahlplattform zur Landtagswahl 1990, Potsdam 1990 (CDU: BB 1990).
- CDU-Landesverband Brandenburg** 1994: „Sicher in die Zukunft - Programm der CDU.“ zur Landtagswahl 1994, Potsdam 1994 (CDU: BB 1994).
- CDU-Landesverband Bremen** 1991: „Ein politischer Kurswechsel für unser Bundesland - Grundsatzprogramm der CDU für das Land Bremen.“ zur Bürgerschaftswahl 1991, Bremen 1991 (CDU: HB 1991).
- CDU-Landesverband Bremen** 1995: „Regierungsprogramm der CDU für das Land Bremen.“ zur Bürgerschaftswahl 1995, Bremen 1995 (CDU: HB 1995).
- CDU-Landesverband Hamburg** 1991: „Das Hamburg Programm der CDU.“ zur Bürgerschaftswahl 1991, Hamburg 1991 (CDU: HH 1991).
- CDU-Landesverband Hamburg** 1993: „Wahlprogramm der Hamburger CDU zur Bürgerschaftswahl 1993.“, Hamburg 1993 (CDU: HH 1993).
- CDU-Landesverband Hessen** 1991: „Hessen 2000 - Wahlplattform der CDU Hessen zur Landtagswahl am 20. Januar 1991.“, Wiesbaden 1991 (CDU: HE 1991).
- CDU-Landesverband Hessen** 1995: „Hessen braucht eine bessere Regierung - Regierungsprogramm der CDU Hessen zur Landtagswahl 1995.“, Wiesbaden 1995 (CDU: HE 1995).
- CDU-Mecklenburg-Vorpommern** 1990: „Zeitung für Mecklenburg-Vorpommern - Informationen zur Landtagswahl am 14.Oktober 1990.“, Bonn 1990 (CDU: MV 1990).
- CDU-Mecklenburg-Vorpommern** 1990: „Programmwurf - Landesverband Mecklenburg und Vorpommern.“ Wahlprogrammwurf der CDU Mecklenburg-Vorpommern zur

- Landtagswahl 1990.“, Schwerin 1990 (CDU: MV 1990).
- CDU-Mecklenburg-Vorpommern** 1994: „Damit es weiter aufwärts geht - Wahlprogramm der CDU Meckl.-Vorp. 1994.“, Landtagswahl 1994, Schwerin 1994 (CDU: MV 1994).
- CDU-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern** 1994: „Für ein starkes Land im Norden ! - Wahlprogramm CDU-Mecklenburg-Vorpommern.“, Landtagswahl 1994, Schwerin 1994 (CDU: MV 1994).
- CDU-Landesverband Niedersachsen** 1990: „Wahlprogramm '90.“, Landtagswahl 1990, Hannover 1990, (CDU: N 1990).
- CDU-Landesverband Niedersachsen** 1994: „Das Regierungsprogramm.“, Landtagswahl 1994, Hannover 1994, (CDU: N 1994).
- CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen** 1990: „Wahlplattform der CDU Nordrhein-Westfalen.“, Landtagswahl 1990, Düsseldorf 1990, (CDU: NRW 1990).
- CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen** 1995: „Helmut Linssen: Modell Zukunft - Nordrhein-Westfalen mit der CDU auf dem Weg ins 3. Jahrtausend.“, Wahlprogramm zur Landtagswahl 1995, Düsseldorf 1995, (CDU: NRW 1995).
- CDU-Landesverband Rheinland-Pfalz** 1991: „Rheinland-Pfalz CDU - Grundfragen der Politik - Aussagen der Rheinland-Pfalz CDU zur Landtagswahl 1991.“, Mainz 1991, (CDU: RP 1991).
- CDU-Landesverband Rheinland-Pfalz** 1996: „Unser Land muß Spitze werden - Regierungsprogramm der CDU Rheinland-Pfalz für die Jahre 1996 bis 2001.“, Landtagswahl 1996, Mainz 1996, (CDU: RP 1996).
- CDU-Landesverband Saar** 1990: „Glückauf Saarland - Willkommen Europa.“, Wahlprogramm der CDU Saar zur Landtagswahl 1990, Saarbrücken 1990, (CDU: SAL 1990).
- CDU-Landesverband Saar** 1994: „Der Solidarpakt Saar - Damit es auch im Saarland wieder aufwärts geht - Handlungsprogramm der CDU Saar 1994 - 1999.“, Wahlprogramm der CDU Saar zur Landtagswahl 1995, Saarbrücken 1995, (CDU: SAL 1995).
- CDU-Landesverband Sachsen** 1990: „Wahlplattform der CDU Sachsen (Entwurf).“, Wahlprogramm der CDU Sachsen (Sächsischen Union) zur Landtagswahl 1990, Dresden 1990, (CDU: SN 1990).
- CDU-Landesverband Sachsen** 1994: „Wie soll Sachsen im Jahr 2000 aussehen ? - Grundsätze und Programm der Sächsischen Union.“, Wahlprogramm der CDU-Sachsen zur Landtagswahl 1994, Dresden 1993, (CDU: SN 1994).
- CDU-Landesverband Sachsen** 1994: „Für Sachsen - Dresdner Erklärung der Sächsischen Union - Thesen zu den Wahlen 1994.“, Wahlplattform der CDU-Sachsen zur Landtagswahl 1994, Dresden 1994, (CDU: SN 1994).
- CDU-Landesverband Sachsen-Anhalt** 1990: „Zeitung für Sachsen-Anhalt - Informationen zur Landtagswahl am 14. Oktober 1990.“, Bonn 1990, (CDU: SA 1990).
- CDU-Landesverband Sachsen-Anhalt** 1992: „Parteiprogramm der CDU Sachsen-Anhalt - Eine sichere, menschliche Zukunft - Durch Leistung und soziale Verantwortung-“, Halle 1992, (CDU: SA 1992).
- CDU-Landesverband Sachsen-Anhalt** 1994: „Arbeitsplätze schaffen. - Sicherheit stärken. - Sozial bleiben. - Wahlplattform der CDU Sachsen-Anhalt zur Landtagswahl 1994.“, Magdeburg 1994, (CDU: SA 1994).
- CDU-Landesverband Schleswig-Holstein** 1992: „Zeit zum Wechsel: Schleswig.-Holstein. 2000 Gestalten - CDU-Regierungsprogramm 1992 - 1996.“, Landtagswahl 1992, Kiel 1992, (CDU: SH 1992).
- CDU-Landesverband Schleswig-Holstein** 1996: „Zeit zum Wechsel: Auf zur Zukunft - Regierungsprogramm 1996 - 2000 der CDU Schleswig.-Holstein.“, Landtagswahl 1996, Kiel 1996, (CDU: SH 1996).
- CDU-Landesverband Thüringen** 1990: „Wahlplattform der CDU Thüringen zur Landtagswahl am 14. Oktober 1990.“, Erfurt 1990, (CDU: TH 1990).

**CDU-Landesverband Thüringen** 1994: „Landtagswahlprogramm der CDU Thürin. 1994.“, Landtagswahl 1994, Erfurt 1994, (CDU: TH 1994).

### **III.) Christlich-Soziale Union:**

**CSU-Bayern** (Hrsg.) 1976: „Grundsatzprogramm“, München.

**CSU-Bayern** (Hrsg.) 1980: „Umweltpolitik in den 80er Jahren: Positionspapier, Bonn.“

**CSU-Bayern** (Hrsg.) 1990: „Deutschland kommt. Bayern bleibt stark. Mit uns. - CSU-Programm zur Landtagswahl 1990.“, München 1990, (CSU: BY 1990).

**CSU-Bayern** (Hrsg.) 1991: „Die Schöpfung bewahren“, Bonn.

**CSU-Bayern** 1994: „Programm für Bayern - Für Bayern CSU wählen.“, München 1994, (CSU: BY 1994).

### **IV.) Bündnis 90/Die Grünen:**

**Die Grünen** (Hrsg.) 1980: „Bundesprogramm“, Bonn.

**Die Grünen** (Hrsg.) 1983: „Sinnvoll arbeiten - solidarisch leben“, Bonn.

**Die Grünen** (Hrsg.) 1986: „Umbau der Industriegesellschaft“, Bonn.

**Die Grünen** (Hrsg.) 1990: „Die Grünen - Das Programm zur 1. gesamtdeutschen Wahl 1990.“, Bundestagswahl 1990, Bonn 1990.

**Bündnis 90/Die Grünen** (Hrsg.) 1994: „Nur mit uns - Programm zur Bundestagswahl 1994.“, Bundestagswahl 1994, Bonn 1994.

**Die Grünen Landesverband Baden-Württemberg** 1992: „Programm zur Landtagswahl 92 - Die Grünen Baden-Württemberg.“, Landtagswahl 1992, Stuttgart 1992, (Die Grünen: BW 1992).

**Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Baden-Württemberg** 1996: „Das grüne Programm Wählen würde weiterhelfen.“, Wahlprogramm zur Landtagswahl 1996, Stuttgart 1996, (B 90/Die Grünen: BW 1996).

**Die Grünen Landesverband Bayern** 1990: „Die Grünen - ... und in Bayern rührt sich was ! - Programm zur Landtagswahl 1990.“, Landtagswahl 1990, München 1990, (Die Grünen: BY 1990).

**Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Bayern** 1994: „Nur mit den Grünen: Wechsel in Bayern - Landtagswahl-Programm '94 - Bündnis 90/Die Grünen.“, Landtagswahl 1994, München 1994, (B 90/Die Grünen: BY 1994).

**Die Grünen/Alternative Liste Landesverband Berlin** 1990: „Das Wahlprogramm der Grünen/AL - Berlin 1990.“, Landtagswahl 1990, Berlin 1990, (Die Grünen/AL: B 1990).

**Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Berlin** 1995: „Bündnis 90/Die Grünen - Programm: Der Wechsel ist fällig.“, Landtagswahl 1995, Berlin 1995, (B 90/Die Grünen: B 1995).

**Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Brandenburg** 1994: „Das Programm für Brandenburg für die Wahl zum 2. Landtag.“, Landtagswahl 1994, Potsdam 1994, (B 90/Die Grünen: BB 1994).

**Die Grünen Landesverband Bremen** 1991: „Grüne - Zukunft für Bremen - Das Programm - Bürgerschaftswahl 1991.“, Bürgerschaftswahl 1991, Bremen 1991, (Die Grünen: HB 1991).

**Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Bremen** 1995: „Bremen wählt grün - was sonst. - Programm für Bremen und Bremerhaven.“, Bürgerschaftswahl 1995, Bremen 1995, (B 90/Die Grünen: HB 1995).

**Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Hamburg** 1993: „Wahlplattform für die Bürger-

- schaftswahl '93.“, Bürgerschaftswahl 1993, Hamburg 1993, (B 90/Die Grünen: HH 1993).
- Die Grünen Landesverband Hessen** 1991: „Programm der Grünen Hessen zur Landtagswahl am 20.1.1991.“, Landtagswahl 1991, Wiesbaden 1991, (Die Grünen: HE 1991).
- Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Hessen** 1995: „Landtagswahlprogramm Hessen '95: Wer schlau ist, wählt grün.“, Landtagswahl 1995, Wiesbaden 1995, (B 90/Die Grünen: HE 1995).
- Die Grünen Landesverband Mecklenburg-Vorpommern** 1990: „Wahl- und Aktionsprogramm der Grünen im Land Mecklenburg-Vorpommern 1990-1994 (1. überarbeitete Fassung 1991).“, Landtagswahl 1990, Schwerin 1991, (Die Grünen: MV 1990).
- Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Mecklenburg-Vorpommern** 1994: „Landeswahlprogramm - Landtagswahl Mecklenburg-Vorpommern.“, Landtagswahl 1994, Schwerin 1994, (B 90/Die Grünen: MV 1994).
- Die Grünen Landesverband Niedersachsen** 1990: „Programm '90 - Die Grünen.“, Landtagswahl 1990, Hannover 1990, (Die Grünen: N 1990).
- Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Niedersachsen** 1994: „Umsteigen - Das Grüne Programm - Grüne Politik in Niedersachsen - Landtagswahl 1994 - Grün geht weiter.“, Landtagswahl 1994, Hannover 1994, (B 90/Die Grünen: N 1994).
- Die Grünen Landesverband Nordrhein-Westfalen** 1990: „NRW braucht Bewegung - Die Grünen - Programm zur Landtagswahl 1990.“, Landtagswahl 1990, Düsseldorf 1990, (Die Grünen: NRW 1990).
- Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Nordrhein-Westfalen** 1995: „Das Landtagswahlprogramm '95: Was wollen wir für NRW erreichen? - Politik braucht Ideen - Grüner Schwung für NRW.“, Landtagswahl 1995, Düsseldorf 1995, (B 90/Die Grünen: NRW 1995).
- Die Grünen Landesverband Rheinland-Pfalz** 1991: „Landtagswahlprogramm '91: Die Grünen Rheinland-Pfalz.“, Landtagswahl 1991, Mainz 1991, (Die Grünen: RP 1991).
- Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Rheinland-Pfalz** 1996: „Programm zur Landtagswahl am 24. März 1996: Grüner Schwung für Rheinland-Pfalz - jetzt!“, Landtagswahl 1996, Mainz 1996, (B 90/Die Grünen: RP 1996).
- Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Saar** 1994: „Ohne uns wird alles Filz - Die Zeit ist reif: Bündnis 90/Die Grünen Saar.“, Landtagswahl 1994, Saarbrücken 1994, (B 90/Die Grünen: SAL 1994).
- Wahlbündnis Neues Forum/Bündnis 90/Grüne** 1990: „Gemeinsames Programm der Listenverbindung Neues Forum, Bündnis 90, Grüne zur Landtagswahl 1990 in Sachsen.“, Landtagswahl 1990, Dresden 1990, (NF/B 90/GR: SN 1990).
- Die Grünen Landesverband Sachsen** 1990: „Die Grünen in Sachsen - Freiburger Programm.“, Landtagswahl 1990, Dresden 1990, (Die Grünen: SN 1990).
- Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Sachsen** 1994: „Programm zur Landtagswahl 1994: Weil es immer um Menschen geht.“, Landtagswahl 1994, Dresden 1994, (B 90/Die Grünen: SN 1994).
- Wahlbündnis Grüne Liste/Neues Forum Sachsen-Anhalt** 1990: „Grüne Liste/Neues Forum in den Landtag.“, Landtagswahl 1990, Magdeburg 1990, ( GR.Liste/NF: SA 1990).
- Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Sachsen-Anhalt** 1994: „Bausteine für eine zukünftige Landespolitik.“, Wahlprogramm zur Landtagswahl 1994, Magdeburg 1994, (B 90/Die Grünen: SA 1994).
- Die Grünen Landesverband Schleswig-Holstein** 1992: „Landtagswahl 1992- Programm - Die Grünen im Norden.“, Landtagswahl 1992, Kiel 1992, (Die Grünen: SH 1992).
- Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Schleswig-Holstein** 1996: „Landtagswahlprogramm Bündnis 90/Die Grünen.“, Landtagswahl 1996, Kiel 1996, (B 90/Die Grünen: SH 1996).
- Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Thüringen** 1994: „Programm zur Landtagswahl

1994 in Thüringen.“, Landtagswahl 1994, Erfurt 1994, (B 90/Die Grünen: TH 1994).

## V.) Freiheitlich-demokratische Partei Deutschlands:

**F.D.P.-Bundesverband** (Hrsg.) 1971: „Freiburger Thesen“, Bonn.

**F.D.P.-Bundesverband** (Hrsg.) 1977: „Kieler Thesen“, Bonn.

**F.D.P.-Bundesverband** (Hrsg.) 1981: „Umweltpolitik für die 80er Jahre“, Bonn.

**F.D.P.-Bundesverband** (Hrsg.) 1985: „Das liberale Manifest.“, Grundsatzprogramm der F.D.P. (1985-1996), Bonn 1985.

**F.D.P.-Bundesverband** (Hrsg.) 1988: „Für eine umweltfreundliche Energiepolitik der Zukunft“, Bonn.

**F.D.P.-Bundesverband** (Hrsg.) 1990: „Das liberale Deutschland. - Programm der F.D.P. zu den Bundestagswahlen am 2. Dezember 1990.“, Bundestagswahl 1990, Bonn 1990.

**F.D.P.-Bundesverband** (Hrsg.) 1994: „Liberal denken. Leistung wählen. - Das Programm der F.D.P. zur Bundestagswahl 1994.“, Bundestagswahl 1994, Bonn 1994.

**F.D.P.-Landesverband Baden-Württemberg** 1992: „Liberale Politik für Baden-Württemberg. - Das Wahlprogramm zur Landtagswahl 1992.“, Landtagswahl 1992, Stuttgart 1992, (F.D.P.: BW 1992).

**F.D.P.-Landesverband Baden-Württemberg** 1996: „Zukunft gewinnen - Beschäftigung schaffen. - Wahlprogramm der F.D.P. Baden-Württemberg zur Landtagswahl am 24. März 1996.“, Landtagswahl 1996, Stuttgart 1996, (F.D.P.: BW 1996).

**F.D.P.-Landesverband Bayern** 1990: „Freiheit braucht gesunde Umwelt.“, Landesaktionsprogramm zum Umweltschutz zur Landtagswahl 1990, München 1989, (F.D.P.: BY 1990).

**F.D.P.-Landesverband Bayern** 1990: „Auf dem Weg in den Landtag - Wahlaussage 1990.“, Landtagswahl 1990, München 1990, (F.D.P.: BY 1990).

**F.D.P.-Landesverband Bayern** 1994: „Landeswahlprogramm der F.D.P. Bayern 1994.“, Landtagswahl 1994, München 1994, (F.D.P.: BY 1994).

**F.D.P.-Landesverband Berlin** 1990: „Berliner Programm zur Wahl am 2. Dezember 1990 - Carola von Braun: Diese Frau sollte man wählen.“, Landtagswahl 1990, Berlin 1990, (F.D.P.: B 1990).

**F.D.P.-Landesverband Berlin** 1995: „Berlin braucht die liberale Stimme.“, Landtagswahl 1995, Berlin 1995, (F.D.P.: B 1995).

**F.D.P.-Landesverband Brandenburg** 1990: „Das liberale Brandenburg. Programm der F.D.P. zu den Landtagswahlen am 14. Oktober 1990.“, Landtagswahl 1990, Potsdam 1990, (F.D.P.: BB 1990).

**F.D.P.-Landesverband Brandenburg** 1994: „Programm der Vernunft des Landesverbandes Brandenburg der F.D.P.“, Landtagswahl 1994, Potsdam 1994, (F.D.P.: BB 1994).

**F.D.P.-Landesverband Bremen** 1991: „Programm zur Bürgerschaftswahl 1991 - Die bremische Alternative.“, Bürgerschaftswahl 1991, Bremen 1991, (F.D.P.: HB 1991).

**F.D.P.-Landesverband Bremen** 1995: „Wieso eigentlich F.D.P. - Programm der F.D.P. zur Bürgerschaftswahl 1995.“, Bürgerschaftswahl 1995, Bremen 1995, (F.D.P.: HB 1995).

**F.D.P.-Landesverband Hamburg** 1991: „Liberale Eckpunkte - Wahlprogramm der Hamburger Freien Demokraten zur Bürgerschaftswahl 1991: Auf Erfolgen aufbauen.“, Bürgerschaftswahl 1991, Hamburg 1991, (F.D.P.: HH 1991).

**F.D.P.-Landesverband Hamburg** 1993: „Hamburg braucht einen neuen Anfang. - Kurzprogramm der Hamburger Freien Demokraten für die Bürgerschaftswahl am 19. September 1993.“, Bürgerschaftswahl 1993, Hamburg 1993, (F.D.P.: HH 1993).

**F.D.P.-Landesverband Hessen** 1991: „Landtagswahlprogramm 1991 F.D.P. Hessen - Ergänzende fachspezifische Aussagen.“, Landtagswahl 1991, Wiesbaden 1991, (F.D.P.: HE

- 1991).
- F.D.P.-Landesverband Hessen** 1995: „In Hessen 1995: Das Buch zur Wahl.“, Regierungsprogramm zur Landtagswahl 1995, Wiesbaden 1995, (F.D.P.: HE 1995).
- F.D.P.-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern** 1990: „Liberale Politik für Mecklenburg-Vorpommern - am besten mit der F.D.P. - Programm zur Landtagswahl 1990.“, Landtagswahl 1990, Schwerin 1990, (F.D.P.: MV 1990).
- F.D.P.-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern** 1994: „Die Politik, die das Land jetzt braucht. - Das Programm der F.D.P. Mecklenburg-Vorpommern zur Landtagswahl 1994.“, Landtagswahl 1994, Schwerin 1994, (F.D.P.: MV 1994).
- F.D.P.-Landesverband Niedersachsen** 1990: „Landtags-Wahlprogramm '90: Freiheit hat Zukunft.“, Landtagswahl 1990, Hannover 1990, (F.D.P.: N 1990).
- F.D.P.-Landesverband Niedersachsen** 1994: „Mut zu neuen Ideen. Das Rothenfelder Programm. - Mensch-Natur-Technik: Eine umweltfreundliche Reform der Industriegesellschaft.“, Regierungsprogramm zur Landtagswahl 1994, Hannover 1994, (F.D.P.: N 1994).
- F.D.P.-Landesverband Nordrhein-Westfalen** 1990: „Liberale Politik für Nordrhein-Westfalen - Programm zur Landtagswahl 1990.“, Landtagswahl 1990, Düsseldorf 1990, (F.D.P.: NRW 1990).
- F.D.P.-Landesverband Nordrhein-Westfalen** 1995: „Die liberale Vision - Programm der F.D.P. NRW für die Landtagswahl '95.“, Landtagswahl 1995, Düsseldorf 1995, (F.D.P.: NRW 1995).
- F.D.P.-Landesverband Rheinland-Pfalz** 1991: „Landtagswahlprogramm 1991.“, Landtagswahl 1991, Mainz 1991, (F.D.P.: RP 1991).
- F.D.P.-Landesverband Rheinland-Pfalz** 1996: „Programm der F.D.P. Rheinland-Pfalz zur Landtagswahl 1996.“, Landtagswahl 1996, Mainz 1996, (F.D.P.: RP 1996).
- F.D.P.-Landesverband Saar** 1990: „Liberale Perspektiven - Saarland '95 - Wahlplattform der F.D.P. Saar zur Landtagswahl vom 28. Januar 1990.“, Landtagswahl 1990, Saarbrücken 1990, (F.D.P.: SAL 1990).
- F.D.P.-Landesverband Saar** 1994: „Eine sichere Zukunft für unser Land - Neue Arbeitsplätze mit Kompetenz und Ideen! - Wahlplattform zur Landtagswahl 1994.“, Landtagswahl 1994, Saarbrücken 1994, (F.D.P.: SAL 1994).
- F.D.P.-Landesverband Sachsen** 1990: „Landeswahlprogramm 1990: Das liberale Sachsen.“, Landtagswahl 1990, Dresden 1990, (F.D.P.: SN 1990).
- F.D.P.-Landesverband Sachsen** 1994: „Das Wahlprogramm - Landtagswahl 1994: Ludwig Martin Rade - Spitzenkandidat der sächsischen F.D.P. bei der Landtagswahl.“, Landtagswahl 1994, Dresden 1994, (F.D.P.: SN 1994).
- F.D.P.-Landesverband Sachsen-Anhalt** 1990: „Landtagswahl 1990 - Sachsen-Anhalt: Was wollen wir - Wahlplattform 1990 (Auszug).“, Landtagswahl 1990, Magdeburg 1990, (F.D.P.: SA 1990).
- F.D.P.-Landesverband Sachsen-Anhalt** 1994: „Landtagswahlprogramm 1994.“, Landtagswahl 1994, Magdeburg 1994, (F.D.P.: SA 1994).
- F.D.P.-Landesverband Schleswig-Holstein** 1992: „Die Zukunft fordert: Liberales Programm für Schleswig-Holstein.“, Landtagswahl 1992, Kiel 1992, (F.D.P.: SH 1992).
- F.D.P.-Landesverband Schleswig-Holstein** 1996: „Vitamine für Schleswig-Holstein - Das F.D.P.-Wahlprogramm zur Landtagswahl Schleswig-Holstein am 24. März 1996.“, Landtagswahl 1996, Kiel 1996, (F.D.P.: SH 1996).
- F.D.P.-Landesverband Thüringen** 1990: „Landtagswahl 1990 - Thüringen: Liberale Standpunkte - Unser Wahlprogramm.“, Landtagswahl 1990, Erfurt 1990, (F.D.P.: TH 1990).
- F.D.P.-Landesverband Thüringen** 1994: „Wahlprogramm der Thüringer F.D.P. zur Landtags- und Bundestagswahl 1994.“, Landtagswahl 1994, Erfurt 1994, (F.D.P.: TH 1996).

---

**VI.) Partei des Demokratischen Sozialismus:**

**PDS-Bundesverband** (Hrsg.) 1997: „Partei des Demokratischen Sozialismus - Programm und Statut.“, Grundsatzprogramm der PDS (1991/1993), Berlin 1997.

**Linke Liste/PDS-Bundesverband** (Hrsg.) 1990: „Linke Liste/PDS: Für eine starke linke Opposition.“, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1990, Potsdam 1990.

**PDS-Bundesverband** (Hrsg.) 1994: „Opposition konkret: Opposition gegen Sozialabbau und Rechtsruck - Wahlprogramm der PDS 1994.“, Bundestagswahl 1994, Berlin 1994.

**PDS-Landesverband Berlin** 1990: „Links tut gut - Berlin braucht uns!“, Landtagswahl 1990, Berlin 1990, (PDS: B 1990).

**PDS-Landesverband Berlin** 1995: „PDS '95: Ein anderes Berlin, eine andere Politik - Programm zu den Berliner Wahlen im Oktober 1995.“, Landtagswahl 1995, Berlin 1995, (PDS: B 1995).

**PDS-Landesverband Brandenburg** 1990: „Landtagswahlen '90: Wahlprogramm der PDS.“, Landtagswahl 1990, Potsdam 1990, (PDS: BB 1990).

**PDS-Landesverband Brandenburg** 1994: „Wahlprogramm des Landesverbandes Brandenburg zu den Landtagswahlen 1994 - Alternativen sind machbar: PDS: Für ein Leben in Würde und sozialer Gerechtigkeit: Demokratie - Arbeit - Wohnen.“, Landtagswahl 1994, Potsdam 1994, (PDS: BB 1994).

**PDS-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern** 1990: „Wahlprogramm der PDS Mecklenburg-Vorpommern.“, Landtagswahl 1990, Schwerin 1990, (PDS: MV 1990).

**PDS-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern** 1994: „Landeswahlprogramm der PDS Mecklenburg-Vorpommern: Für Gerechtigkeit in einer solidarischen Gesellschaft.“, Landtagswahl 1994, Schwerin 1994, (PDS: MV 1994).

**PDS-Landesverband Sachsen** 1990: „Wahlplattform des Landesverbandes Sachsen der PDS.“, Landtagswahl 1990, Dresden 1990, (PDS: SN 1990).

**PDS-Landesverband Sachsen** 1994: „Leben in Menschenwürde - Programm der PDS Sachsen.“, Landtagswahl 1994, Dresden 1994, (PDS: SN 1994).

**PDS-Landesverband Sachsen-Anhalt** 1994: „Veränderung beginnt mit Opposition: PDS - Landes-Wahlprogramm Sachsen-Anhalt.“, Landtagswahl 1994, Magdeburg 1994, (PDS: SA 1994).

**PDS-Landesverband Thüringen** 1990: „Thüringenwahl '90: Wahlprogramm - Mit uns für Thüringen.“, Landtagswahl 1990, Erfurt 1990, (PDS: TH 1990).

**PDS-Landesverband Thüringen** 1994: „PDS Thüringen: Veränderung beginnt mit Opposition - Landtags-Wahlprogramm 1994.“, Landtagswahl 1994, Erfurt 1994, (PDS: TH 1994).

---

### 9.3 Literatur:

- Abelshauer, W. (Hg.) 1994: Umwelt-Geschichte: Umweltverträgliches Wirtschaften in historischer Alternative, Göttingen
- Abromeit, H. 1982: Die Funktion des Bundesrates und der Streit um seine Politisierung, in: Zeits. f. Parlamentsfragen, 13.Jhg., Heft 4, 462ff.
- Abromeit, H. 1989: Mehrheitsdemokratische und konkordanzdemokratische Elemente im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 18. Jg., 165ff.
- Abromeit, H. 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen
- Aeberhardt, W. 1985: Die Umweltpolitik im Spannungsfeld wirtschaftlicher und politischer Interessen, Köln
- Agnoli, J. 1968: Die Transformation der Demokratie, in: Agnoli, J. / Brückner, P. (Hg.), Die Transformation der Demokratie, Frankfurt a. M., 3ff.
- Akademie der Wissenschaften der DDR Berlin (Hg.) 1988: Zahlen und Fakten zur Umweltpolitik der DDR, Zentrum für Gesellschaftswissenschaftliche Information Berlin, 9. Jhg., Heft 3, 1ff.
- Alber, J. 1985: Modernisierung, neue Spannungslinien und die politischen Chancen der Grünen, in: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jg., Nr. 3, 211ff.
- Albrecht, G., u.a. 1981: Alternative Umweltpolitik - natur- und arbeitsorientierte Politik, Wissenschaft und Technologie, in: Argument, Sonderband AS 65
- Alemann, U.v. 1994: Grundlagen der Politikwissenschaft, Opladen
- Alemann, U.v. 1995: Parteien, Reinbek bei Hamburg
- Alemann, U.v. 1996: Die Parteien in den Wechsel-Jahren? Zum Wandel des deutschen Parteiensystems, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B6/96, 3ff.
- Alemann, U.v. / Forndran, E. 1995<sup>5</sup>: Methodik der Politikwissenschaft - Eine Einführung in Arbeitstechnik und Forschungspraxis, Stuttgart



- 
- Alemann, U.v. (Hg.) 1995: Politikwissenschaftliche Methoden - Grundriss für Studium und Forschung, Opladen
  - Alemann, U.v. 2000: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
  - Almond, G. A. / Powell, G. B. 1978: Comparative Politics. System, Process and Policy, Boston
  - Almond, G. A. / Powell, G. B. / Strom, K. / Dalton, R. J. (Hg.) 2000<sup>7</sup>: Comparative Politics Today - A World View, New York, u.a.
  - Almond, G. A. / Powell, G. B., Mundt, R. J. (Hg.) 1993: Comparative Politics - A Theoretical Framework New York
  - Althammer, W. 1998: Internationale Aspekte der Umweltpolitik, Tübingen
  - Altmann, J. 1997: Umweltpolitik - Daten, Fakten, Konzepte für die Praxis, Stuttgart
  - Altvater, E. / Basso, L. / Mattick, P. / Offe, C. 1976: Rahmenbedingungen und Schranken staatlichen Handelns - Zehn Thesen, Frankfurt a. M.
  - Altvater, E. 1992: Eine Chance für die Umwelt? - Die Transformation der Gesellschaft der ehemaligen DDR, in: Labsch, K. / Rilling, R. (Hg.), Umweltsanierung in den Neuen Bundesländern, Marburg, 18ff.
  - Altvater, E. / Mahnkopf, B. 1999<sup>4</sup>: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik der Weltgesellschaft, Münster
  - Alvarez, R. M. / Garrett, G. / Lange, P. 1991: Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance, in: American Political Science Review, Vol. 85, 539ff.
  - Améry, C. 1976: Natur als Politik, Reinbek bei Hamburg
  - Andersen, U. / Woyke, W. (Hg.) 2000<sup>4</sup>: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen

- 
- Andrews, R.N.L. 1993: Long-Range Planning in Environmental and Health Regulatory Agencies, in: Ecological Law Quarterly, 20, 3 - 4, 515ff.
  - Andritzky, E.W.W. / Wahl-Terlinden, U. 1978: Mitwirkung von Bürgerinitiativen an der Umweltpolitik, Berlin
  - Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik 1993: Wirtschaft und Umwelt im neuen Deutschland, in: Blätter f. deut. u. internat. Politik, Band 38, 1015ff.
  - Ashford, D. E. (Hg.) 1978: Comparing Public Policies, London
  - Bachmann, G. 1993: Environmental Policy in Transition: The Need for a New Political Approach to Environmental Cleanup in the Former GDR, in: European University Institute, Florence, Working Paper European Policy Unit, No. 93/3, San Domenico, 7ff.
  - Bader, D. / May, H. 1992: EG und Naturschutz - Institutionalisierung, Regelungslage und Verknüpfung zu anderen Politikbereichen, Bonn/Heidelberg
  - Badura, B. 1972: Bedürfnisstruktur und politisches System, Stuttgart
  - Bätcher, K. 1995: Reduction of the Calculated Use of Cadmium in German Industry, in: Jänicke, M. / Weidner, H. (Hg.), Successful environmental policy, Berlin, 325ff.
  - Bandemer, S.v. / Wewer, G. (Hg.) 1989: Regierungssystem und Regierungslehre - Fragestellungen, Analysekonzepte, Forschungsstand, Opladen
  - Bandemer, S.v. / Cordes, H. 1989: Policy-Forschung und Regierungslehre - Der politikwissenschaftliche Beitrag zur Erklärung politischer Ergebnisse, in: Bandemer, S.v. / Wewer, G. (Hg.), Regierungssystem und Regierungslehre, Opladen, 289ff.
  - Barbian, T. W. J. 1990: Umweltpolitik in Hessen - Handlungsspielräume der rot-grünen Koalition in der Abfallwirtschaft, Worms/London
  - Barbian, T. W. J. 1992a: Geschichte der Umweltpolitik, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 154ff.

- 
- Barbian, T.W.J. 1992b: Akteure und Programme der Umweltpolitik, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 159ff.
  - Bartel, R. / Hackl, F. 1994: Einführung in die Umweltpolitik, München
  - Bauckhage, H.-A. 1999: Erfahrungen mit der sozialliberalen Koalition in Rheinland-Pfalz, in: Sturm, R. / Kropp, S. (Hg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Baden-Baden, 216ff.
  - Bauer, T. L. 1999: Der Vermittlungsausschuß. Politik zwischen Konkurrenz und Konsens, Bremen
  - Baumheier, R./Wehling, H.-G. 1992: Kommunale Umweltpolitik, Stuttgart
  - Bechmann, A. (Hg.) 1981: Global future - es ist Zeit zu handeln, Freiburg i. Br.
  - Bechmann, A. / Betke, D. / Dewitz, U.v. u.a. 1981: Thesen zur Konstitution von Umweltpolitik in Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung, in: Alternative Umweltpolitik, Argument-Sonderband 56, Berlin, 111ff.
  - Bechmann, A. 1984a: Leben wollen - Anleitungen für eine neue Umweltpolitik, Köln
  - Bechmann, A. 1984b: Umweltpolitik in der Bundesrepublik - die Skizze einer Bilanz, Institut für Landschaftsökonomie TU Berlin, Berlin
  - Bechmann, A. 1987: Ökobilanz - die neue Umweltpolitik, München
  - Bechmann, A. 1989: Evolutionäre Umweltpolitik - Von der Umweltkrise zur Gesellschaftsveränderung, Barsinghausen
  - Bechmann, A. / Buttgerit, R. / Kraft, B. (Hg.) 1991: Umweltpolitik in der DDR - Dokumente des Umbruchs, in: Werkstattberichte des Instituts für Landschaftsökonomie an der TU Berlin, Heft 32, Berlin, 7ff.
  - Bechmann, A. 1995: Umweltpolitik als gesellschaftlicher Lernprozess, Barsinghausen
  - Bechmann, A. 1999: Evolutionäre Umweltpolitik - Argumente und Sachberichte: Publikationen zur Umweltpolitik aus den Jahren 1981 bis 1999, Barsinghausen

- 
- Beck, U. 1986: Die Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a. M.
  - Beck, U. 1991 (Hg.): Politik in der Risikogesellschaft, Frankfurt a. M.
  - Becker, A. 1995: Umweltschutz - Abschied von den Illusionen: Neue Strategien für den ökologischen Wandel, Reinbek bei Hamburg
  - Belitz, H. 1992: Ökologische Sanierung und wirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern, Berlin
  - Belitz, H. u.a. 1995: Ökologische Aufbaupolitik in den neuen Ländern, in: Texte des Umweltbundesamtes 73/95, Berlin
  - Belitz, H. / Edler, D. / Komar, W. 1995: Maßnahmen und Wirkungen der Umweltpolitik des Bundes in den neuen Ländern, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Band 64, Nr. 3, 509ff.
  - Benkert, W. 1992: Volkswirtschaft und Umwelt V: Umweltpolitik und öffentliche Haushalte, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 116ff.
  - Benz, A. 1985: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen
  - Benz, A. 1987: Politisch-administrative Strukturen und Institutionen, in: Ellwein, T. / Hesse, J. J. / Mayntz, R. / Scharpf, F. W. (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1, Baden-Baden, 423ff.
  - Benz, A. 1989: Regierbarkeit im kooperativen Bundesstaat - Eine Bilanz der Föderalismusforschung, in: Bandemer, S.v. / Wewer, G. (Hg.), Regierungssystem und Regierungslehre, Opladen, 181ff.
  - Benz, A. 1991a: Umverteilung durch Verhandlungen? - Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2. Jg., 46ff.
  - Benz, A. 1991b: Perspektiven des Föderalismus in Deutschland, in: Die Öffentliche Verwaltung, 44. Jg., 586ff.

- 
- Benz, A. / Scharpf, F. W. / Zintl, R. 1992: Horizontale Politikverflechtung - Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York
  
  - Benz, A. 1993a: Reformbedarf und Reformchancen des kooperativen Föderalismus nach der Vereinigung Deutschlands, in: Seibel, W. / Benz, A. / Mäding, H. (Hg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, Baden-Baden, 454ff.
  
  - Benz, A. 1993b: Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46. Jg., 85ff.
  
  - Benz, A. 1995: Verfassungspolitik im kooperativen Bundesstaat, in: Bentele, K. / Reissert, B. / Schettkat, R. (Hg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Frankfurt a. M. / New York, 145ff.
  
  - Benz, A. 1997: Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat, in: Seibel, W. /Benz, A. (Hg.), Regierungssystem und Verwaltungspolitik, Opladen, 83ff.
  
  - Benz, A. 1999: Der deutsche Föderalismus, in: Ellwein, T. / Holtmann, E. (Hg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven, Opladen/Wiesbaden, 135ff.
  
  - Benz, A. 2000: Entflechtung als Folge von Verflechtung: Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems, in: Grande, E. / Jachtenfuchs, M. (Hg.), Wie problemlösungsfähig ist die Europäische Union?, Baden-Baden, 141ff.
  
  - Berg, M.v. 1984: Zum Umweltschutz in Deutschland, in: Deutschland-Archiv, Heft 4: 374ff.
  
  - Berg, M.v. 1986: Deutsche Demokratische Republik, in: Kimminich, O. / Lersner, H.v. / Storm, P. C. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Band I, Berlin, 337ff.
  
  - Berg, M.v. 1990: Umweltschutz in Deutschland - Verwirklichung einer deutschen Umweltunion, in: Deutschland-Archiv, Jhg. 23, Heft 6, 897ff.

- 
- Berg-Schlosser, D. / Müller-Rommel, F. (Hg.) 1997<sup>3</sup>: Vergleichende Politikwissenschaft, Opladen
  - Beyer, H.-M. 1992: Das Vorsorgeprinzip in der Umweltpolitik, Ludwigsburg
  - Beyer, H.-M. / Feser, H.-D. / Hauff, M.v. / Wiesch, G. J. 1993: Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Stand und Perspektiven, Universität Kaiserslautern, Diskussionsbeitrag Nr. 01-93, Kaiserslautern
  - Beyerlin, U. 1989: Die 'neue' Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Umwelt- und Planungsrecht, Nr. 10, 361ff.
  - Beyerlin, U. 2000: Umweltvölkerrecht, München
  - Beyme, K.v. 1981: Do parties matter? Der Einfluß der Parteien auf politische Entscheidungen, in: Politische Vierteljahresschrift, 22. Jg., Heft 4, 343ff.
  - Beyme, K.v. 1982: Once again: Do parties matter? Rejoinder zur Kritik von Manfred G. Schmidt, in: Politische Vierteljahresschrift, 23. Jg., Heft 2, 205ff.
  - Beyme, K.v. 1983: Coalition Government in Western Germany, in: Bogdanor, V. (Hg.), Coalition Government in Western Europe, London, 3ff.
  - Beyme, K.v. 1984<sup>2</sup>: Parteien in westlichen Demokratien, München
  - Beyme, K.v. (Hg.) 1986: Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
  - Beyme, K.v. 1987: Institutionentheorien in der Politikwissenschaft, in: Göhler, G. (Hg.), Grundfragen der Theorie politischer Institutionen, Opladen, 48ff.
  - Beyme, K.v. 1988: Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München
  - Beyme, K.v. 1988: Policy Analysis und traditionelle Politikwissenschaft, in: Beyme, K.v., Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München, 327ff.

- 
- Beyme, K.v. 1990: Politikfeldanalyse in der Bundesrepublik, in: Beyme, K.v. / Schmidt, M. G. (Hg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 18ff.
  - Beyme, K.v. 1994: Verfehlte Vereinigung - verpaßte Reformen? Zur Problematik der Evaluation der Vereinigungspolitik in Deutschland seit 1989, in: Journal für Sozialforschung, Nr. 3, 249ff.
  - Beyme, K.v. 1997: Der Gesetzgeber - Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen
  - Beyme, K.v. 1999<sup>a</sup>: Die parlamentarische Demokratie - Entstehung und Funktionsweise 1789-1999, Opladen
  - Beyme, K.v. 1999<sup>b</sup>: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland - Eine Einführung, Opladen
  - Beyme, K.v. 2000: Parteien im Wandel - Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien, Opladen
  - Beyme, K.v. / Schmidt, M. G. 1985: Policy and Politics in the Federal Republic of Germany, London
  - Beyme, K.v. / Schmidt, M. G. (Hg.) 1990: Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
  - Binder, K. G. 1999: Grundzüge der Umweltökonomie, München
  - Bischof, H. 1988: Umweltschutzprobleme in Osteuropa, in: Tudyka, K. P. (Hg.), Umweltpolitik in Ost- und Westeuropa, Opladen, 47ff.
  - Blais, A. / Blake, D. / Dion, S. 1993: Do Parties make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies, in: American Journal of Political Science, Vol. 37, No. 1, 40ff.
  - Blankart, C. B. / Cansier, D. / Dickertmann, D. 1988: Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I, Berlin
  - Blankart, C. B. / Cansier, D. / Dickertmann, D. 1989: Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik II, Berlin

- 
- Blanke, B. / Wollmann, H. (Hg.) 1991: Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen
  - Blanke, E. 1990: Die Verfassungswirklichkeit der Landesgesetzgebung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Heft 5, 1ff.
  - Blaschke, K. 1990: Alte Länder - Neue Länder. Zur territorialen Neugliederung der DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B27/90, 39ff.
  - Blazejczak, J. / Edler, D. / Hemmelskamp, J. / Jänicke, M. 1999: Umweltpolitik und Innovation: Politikmuster und Innovationswirkungen im internationalen Vergleich, in: Zeits. f. Umweltpolitik u. Umweltrecht, Heft 1, 1ff.
  - Bleek, W. 2001: Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland, München
  - Bobbio, N. 1994: Rechts und Links. Gründe und Bedeutung einer politischen Unterscheidung, Berlin
  - Boehmer-Christiansen, S. 1989: The Politics of Environment and Acid Rain in the Federal Republic of Germany: Forest versus Fossil Fuels? Sussex
  - Boehmer-Christiansen, S. / Skea, J. 1991: Acid Politics : Environmental and Energy Policies in Britain and Germany, London/New York
  - Böhret, C. 1990: Folgen. Entwurf einer aktiven Politik gegen schleichende Katastrophen, Opladen
  - Böhret, C. / Hill, H. (Hg.) 1994: Ökologisierung des Rechts- und Verwaltungssystems, Baden-Baden
  - Böhret, C. / Jann, W. / Kronenwett, E. 1998<sup>4</sup>: Innenpolitik und politische Theorie, Opladen
  - Bohne, E. 1981: Der informale Rechtsstaat, Berlin
  - Bonus, H. 1984: Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz, Stuttgart
  - Bonus, H. 1991: Umweltpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B10/91, 37ff.



- 
- Borkenhagen, F. H. U. 1992: Vom kooperativen Föderalismus zum 'Europa der Regionen',  
in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B42/92, 36ff.
  - Borner, J. 1992: Die Unmöglichkeit der Umweltsanierung im Osten Deutschlands,  
in: Labsch, K. / Rilling, R. (Hg.), Umweltsanierung in den Neuen Bundesländern, Marburg, 164ff.
  - Bosenius, U. 1998: Wasserwirtschaft in Deutschland,  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), Bonn
  - Bosselmann, K. 1992: Im Namen der Natur - der Weg zum ökologischen Rechtsstaat, Bern
  - Bothe, M. 1980: Trends in Environmental Policy and Law, Berlin
  - Bothe, M. 1994: Föderalismus - Ein Konzept im geschichtlichen Wandel,  
in: Evers, T. (Hg.), Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden, 19ff.
  - Brake, K. 1992: Szenarien räumlicher Entwicklung im Gebiet der ehemaligen DDR,  
in: Labsch, K. / Rilling, R. (Hg.), Umweltsanierung in den Neuen Bundesländern, Marburg, 75ff.
  - Brauch, H.-G. (Hg.) 1996: Klimapolitik - naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung, Berlin/Heidelberg
  - Braun, D. 1996: Der bundesdeutsche Föderalismus an der Weggabelung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Nr. 2, 101ff.
  - Breiting, H.-J. (Hg.) 1992: Grundwasserschutz in Baden-Württemberg, Kornwestheim
  - Brenac, E. 1987: Socio-institutional Dimensions of Environmental Policy and their Implications,  
in: Social Science Information, Vol. 26, 733ff.
  - Brickwedde, F. (Hg.) 1997: Umwelt- und Arbeit - Innovationen als Motor des Strukturwandels, Bramsche

- 
- Bringezu, S. 1997:                   Umweltpolitik - Grundlagen, Strategien und Ansätze ökologisch zukunftsfähigen Wirtschaftens, München
  - Bruckmeier, K. 1994:               Strategien globaler Umweltpolitik, Münster
  - Brüggemeier, F.-J. /  
Rommelspacher, T. (Hg.) 1989<sup>2</sup>:   Besiegte Natur - Geschichte der Umwelt im 19. und 20. Jahrhundert, München
  - Brüggemeier, F.-J. / Toyka-  
Seid, M. (Hg.) 1995:               Industrie - Natur: Lesebuch zur Geschichte der Umwelt im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt/New York
  - Brundtland, G. H. / Hauff, V.  
(Hg.) 1987:                       Unsere gemeinsame Zukunft, Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven
  - Bruns, H. 1999:                    Akteure der Umweltpolitik - Die Organisation der staatlichen Umweltadministration auf Bundesebene als Rechtsproblem, Frankfurt a. M.
  - Brunowsky, R.-D. /  
Wicke, L. 1984:                    Der ÖKO-Plan, München
  - Buchwald, K. / Engelhardt, W.  
(Hg.) 1980:                        Umweltpolitik,  
Band 4 des Handbuchs für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, München/Wien/Zürich
  - Budge, I. / Robertson, D. /  
Hearl, D. (Hg.) 1987:            Ideology, Strategy, and Party Change, Cambridge
  - Budge, I. 1987:                    The Internal Analysis of Election Programmes,  
in: Budge, I. / Robertson, D. / Hearl, D. (Hg.), Ideology, Strategy, and Party Change, Cambridge, 15ff.
  - Budge, I. / Robertson, D.  
1987:                                Comparative Analyses of Post-War Election Programmes,  
in: Budge, I. / Robertson, D. / Hearl, D. (Hg.), Ideology, Strategy, and Party Change, Cambridge, 388ff.
  - Budge, I. / Hofferbert, R.  
1990:                                Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Federal Expenditures,  
in: American Political Science Review, Vol. 84, No. 1, 111ff.
  - Budge, I. / Keman, H. 1990:    Parties and Democracy, Oxford

- 
- Budge, I. / Laver, M. (Hg.) 1992: Party Policy and Government Coalitions, London/New York
  - Budge, I. / Laver, M. 1993: The Policy Basis of Government Coalitions: A Comparative Investigation, in: British Journal of Political Science, Vol. 23, 499ff
  - Bunde, J. 1992: Volkswirtschaft und Umwelt II: Umwelt und Beschäftigung, in: Dreyhaupt, F. J. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 98ff.
  - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1990: Umweltpolitik - aktuell, 11. Legislaturperiode 1987-1990, Bonn
  - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1990: Eckwerte der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern, Bonn
  - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1990: Umwelt-Union: Deutsche Einheit - Neue Aufgaben, Bonn
  - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1990: Umweltbericht 1990, Bonn
  - Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1993: Privatwirtschaftliche Realisierung der Abwasserentsorgung, Bonn
  - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1994: Umweltpolitik - aktuell, 12. Legislaturperiode 1990-1994, Bonn
  - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1994: Umweltbericht 1994, Bonn

- 
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1995: Bilanz und Perspektiven der ökologischen Entwicklung in den neuen Bundesländern, in: Schriftenreihe Umwelt, Nr. 9/95, Bonn
  - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1997: Auf dem Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland, Bonn
  - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1998: Umweltpolitik - aktuell, 13. Legislaturperiode 1994 - 1998, Bonn
  - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1998: Umweltbericht 1998, Bonn
  - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1998: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, Bonn
  - Bundesrat (Hg.) 1989: Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden
  - Bungarten, H. H. 1978: Umweltpolitik in Westeuropa, Bonn
  - Busch, K.-F. 1983: Probleme der sozialistischen Umweltgestaltung, in: Wissenschaftliche Zeits. d. TU Dresden, Jhg. 32, Heft 5, 99f.
  - Bußhoff, H. (Hg.) 1992: Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagendiskussion, Baden-Baden
  - Bußhoff, H. 1993: Der politische Prozeß. Ein steuerungstheoretischer Versuch, Würzburg
  - Cameron, D. 1978: The Expansion of the Public Economy, in: American Political Science Review, Vol. 72, No. 4, 1243ff.
  - Cansier, D. 1975: Ökonomische Grundprobleme der Umweltpolitik, Berlin
  - Cansier, D. 1975: Ökonomische Grundprobleme der Umweltpolitik, Berlin/Bielefeld/München

- 
- Cansier, D. 1996<sup>2</sup>: Umweltökonomie, Stuttgart
  - Carius, A. / Schneller, M. 1992: Instrumente der Umweltpolitik, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 175ff.
  - Carson, R. 1981: Der stumme Frühling, München
  - Caspari, S. 1995: Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft - Eine Analyse am Beispiel der Luftreinhaltepolitik, Baden-Baden
  - Castles, F. G. (Hg.) 1982: The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic and Capitalist State, London/Beverly Hills
  - Castles, F. G. 1982: Introduction: Politics and Public Policy, in: Castles, F. G. (Hg.), The Impact of Parties, London/Beverly Hills, 1ff.
  - Castles, F. G. / Lehner, F. / Schmidt, M. G. (Hg.) 1987: Managing Mixed Economies, Berlin/New York
  - Castles, F. G. (Hg.) 1993: Families of Nations, Aldershot/Brookfield, Vermont
  - Castles, F. G. (Hg.) 1998: Comparative Public Policy - Patterns of Post-war Transformations, Cheltenham/Northampton, Mass.
  - Club of Rome (Hg.) 1990: Die Herausforderung des Wachstums - Globale Industrialisierung: Hoffnung oder Gefahr?, Bern/München/Wien
  - Conrad, J. 1988: Riskante Technik oder riskante Politik: Restriktionen präventiver Umweltpolitik, in: Simonis, U.E. (Hg.), Lernen von der Umwelt - Lernen für die Umwelt: Theoretische Herausforderungen und praktische Probleme einer qualitativen Umweltpolitik, Berlin, 37ff.
  - Conradt, D. P. 2001<sup>7</sup>: The German Polity, New York
  - Cornel, Peter 1994: Umweltpolitik und ihre Instrumente, Bonn
  - Cornelsen, D. 1989: Umweltprobleme und Umweltpolitik in der DDR, in: Gegenwartskunde, Heft 1, 47ff.

- 
- Crutzen, P. (Hg.) 1989: Das Ende des blauen Kollaps? - der Klimakollaps: Gefahren und Auswege, München
  - Czada, R. 1993: Konfliktbewältigung und politische Reform in vernetzten Entscheidungsstrukturen, in: Czada, R. / Schmidt, M. G. (Hg.), Verhandlungsdemokratie - Interessenvermittlung - Regierbarkeit, Opladen, 73ff.
  - Czada, R. 1995: Der 'kooperative Staat' im Prozeß der deutschen Vereinigung, in: Voigt, R. (Hg.), Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden, 195ff.
  - Czada, R. / Wollmann, H. (Hg.) 1999: Von der Bonner zur Berliner Republik - 10 Jahre Deutsche Einheit, Opladen
  - Damaschke, K. 1986: Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung München
  - Decker, F. 1994: Umweltschutz und Staatsversagen - Eine materielle Regierbarkeitsanalyse, Opladen
  - Delwaide, J. 1993: Postmaterialism and Politics: The 'Schmidt SPD' and the Greening of Germany, in: German Politics, Vol. 2, No. 2, 243ff.
  - Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (Hg.) 1983: Waldschäden und Luftverunreinigungen. Stuttgart
  - Deubner, C. 1993: Die Wiedervereinigung der Deutschen und die Europäische Gemeinschaft, in: Jakobeit, C. / Yenal, A. (Hg.), Gesamteuropa - Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven, Opladen, 393ff.
  - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.) 1992: Ökologische Sanierung in den neuen Bundesländern - Impulse für den wirtschaftlichen Strukturwandel, Berlin, 59. Jhg., Heft 8, 83ff.
  - Dierkes, M. / Hansmeyer, K.-H. 1985: Umwelt und Gesellschaft. Beiträge und Empfehlungen zur rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Analyse von Umweltproblemen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 8, 1ff.
  - Dierkes, M. / Weiler, H. / Antal, A. (Hg.) 1987: Comparative Policy Research - Learning from Experience, Aldershot, Brookfield

- 
- Dierkes, M. / Zimmermann, K. 1988: Umweltpolitik - Zwischen Erstarrung, Innovation und Überforderung,  
in: Zeits. f. Umweltpolitik u. Umweltrecht, Heft 3, 197ff.
  
  - Dittmann, A. 1994<sup>2</sup>: Organisation der Umweltverwaltung,  
in: Kimminich, O. / Lersner, H.v. / Storm, P.C. (Hg.)  
Handwörterbuch des Umweltrechts, Band I, Berlin,  
1548ff.
  
  - Donkers, R. 1999: Umweltpolitik in der Europäischen Union: Ein neuer  
Weg, in: Jänicke, M. / Jörgens, H. (Hg.), Umweltplanung  
im internationalen Vergleich, Berlin u.a., 53ff.
  
  - Donner, H. / Magoulas, G. /  
Simon, J. / Wolf, R. (Hg.) 1989: Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Kon-  
zeptionen im Umweltschutz, Baden-Baden
  
  - Doran, C. / Hinz, M. /  
Mayer-Tasch, P.-C. 1974: Umweltschutz - Politik des peripheren Eingriffs, Darm-  
stadt / Neuwied
  
  - Dreyhaupt, F.J. 1988: Umweltpolitische Strategien - vom Ausland lernen?, in:  
Simonis, U.E. (Hg.), Lernen von der Umwelt - Lernen für  
die Umwelt: Theoretische Herausforderungen und prakti-  
sche Probleme einer qualitativen Umweltpolitik, Berlin,  
59ff.
  
  - Dreyhaupt, F. J. / Peine, F.-J. /  
Wittkämper, G. W. (Hg.) 1992: Umwelt-Handwörterbuch: Umweltmanagement in der  
Praxis für Führungskräfte in Wirtschaft, Politik und Ver-  
waltung, Berlin/Bonn/Regensburg
  
  - Drummer, H. / Fach, W. /  
Häusler, J. / Simonis, G. 1990: Energiepolitik: Die Krisenregulierung der politischen  
Parteien,  
in: Beyme, K.v. / Schmidt, M. G. (Hg.), Politik in der  
Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 360ff.
  
  - Dudenhöffer, F. 1979: Umweltpolitik in einem föderativen System - ein Ver-  
gleich alternativer institutionalisierter Umweltpolitik,  
Mannheim
  
  - Dürr, K. 1989: Studieneinheit Europäische Umweltpolitik, Tübingen
  
  - Dye, T. 1995<sup>8</sup>: Understanding Public Policy,  
Englewood Cliffs, New Jersey

- 
- Dyson, K. (Hg.) 1992: The Politics of German Regulation, Aldershot
  - Ebel, F. 1988: Umweltgeschichte,  
in: Kimminich, O. / Lersner, H.v. / Storm, P.-C. (Hg.),  
Handwörterbuch des Umweltrechts, Band II, 773ff.
  - Eckrich, K. 1994: Die Harmonisierung des Umweltschutzes in der Europäischen Union, Frankfurt a. M.
  - Eisenmann, P. / Hirscher, G. (Hg.) 1992: Die Entwicklung der Volksparteien im vereinten Deutschland, München
  - Eisoldt, F. 1990: Umweltpolitik in den Bundesländern - Eine vergleichende Policy-Output-Analyse, Hamburg  
(unveröffentlichtes Manuskript)
  - Ellwein, T. (Hg.) 1980: Politikfeldanalysen 1979, Opladen
  - Ellwein, T. / Leonhard, M. / Schmidt, P. 1983: Umweltschutzverbände in der Bundesrepublik Deutschland, Konstanz
  - Ellwein, T. / Hesse, J. J. 1997: Der überforderte Staat, Frankfurt a. M.
  - Ellwein, T. / Holtmann, E. (Hg.) 1999: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven, Opladen
  - Endres, A. 1989: Wirtschaftspolitische Instrumente im Umweltschutz, in: Donner, H. u.a. (Hg.), Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, Baden-Baden, 269ff.
  - Endres, A. 1994: Umweltökonomie - Eine Einführung, Darmstadt
  - Erbguth, W. (Hg.) 2001: Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, Baden-Baden
  - Erdmann, K.-H. (Hg.) 1995: Umwelt- und Naturschutz am Ende des 20. Jahrhunderts - Probleme, Aufgaben und Lösungen , Berlin/Heidelberg
  - Eschenburg, T. 1987: Die politische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland,  
in: Jeserich, K. G. A. (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 5, Stuttgart



- 
- Esping-Andersen, G. (Hg.) 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge
  - Essig, H. 1985: Erfassung öffentlicher Umweltschutzausgaben und -einnahmen durch die Finanzstatistik, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 1, 957ff.
  - Evers, T. (Hg.) 1994: Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden
  - Faust, J. / Lauth, H.-J. 2001<sup>3</sup>: Politikfeldanalyse, in: Mols, M. / Lauth, H.-J. / Wagner, C. (Hg.), Politikwissenschaft: Eine Einführung, Paderborn/München/Wien/Zürich, 289ff.
  - Feess, E. 1998<sup>2</sup>: Umweltökonomie und Umweltpolitik, München
  - Feick, J. / Hucke, J. 1980: Umweltpolitik - Zur Reichweite und Behandlung eines politischen Themas, in: Grottian, P. (Hg.), Folgen reduzierten Wachstums auf Politikfelder, Opladen, 168ff.
  - Feick, J. / Jann, W. 1988: Nations matter - Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung?, in: Schmidt, M.G. (Hg.), Staatstätigkeit, Opladen, 196ff.
  - Feuchte, P. 1973: Die bundesstaatliche Zusammenarbeit in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland, in: Archiv für Öffentliches Recht, Nr. 98, 473ff.
  - Fikentscher, R. 1999: Erfahrungen mit der PDS-tolerierten rot-grünen Minderheitskoalition in Sachsen-Anhalt 1994-1998, in: Sturm, R. / Kropp, S. (Hg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Baden-Baden, 236ff.
  - Fischer, J. 1991: Die Krise der Umweltpolitik, in: Beck, U. (Hg.), Politik in der Risikogesellschaft, Frankfurt a. M.
  - Fischer, J. 1989: Der Umbau der Industriegesellschaft - Plädoyer wider die herrschende Umweltlüge, Frankfurt a. M.
  - Fischer, M. 1988: Umweltschutz zwischen industrieller Expansion und ökologischen Gleichgewicht, in: Simonis, U.E. (Hg.), Lernen von der Umwelt - Lernen für die Umwelt: Theoretische Herausforderungen und praktische Probleme einer qualitativen Umweltpolitik, Berlin, 309ff.

- 
- Redaktion Fischer  
Weltalmanach (Hg.) 1990: Sonderband DDR,  
Frankfurt a. M.
  - Flohr, W. 1968: Parteiprogramme in der Demokratie, Göttingen
  - Förster, H. 1984: Umweltbelastung und Umweltschutz in der DDR, in:  
Berichte zur deutschen Landeskunde, 2, 295ff.
  - Frey, B.S. 1992<sup>3</sup>: Umweltökonomie, Göttingen
  - Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.)  
1980: Umweltschutz in beiden deutschen Staaten.  
Bonn
  - Friedrich-Naumann-Stiftung,  
Föderalismus-Kommission  
(Hg.) 2002: Für einen reformfähigen Bundesstaat. Die Landtage stärken,  
den Bundesrat erneuern,  
in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. 01.2002, 16
  - Friedrich, M. 1989: Entwicklung und gegenwärtige Lage des parlamentarischen  
Systems in den Ländern,  
in: Schneider, H.-P. / Zeh, W. (Hg.), Parlamentsrecht und  
Parlamentspraxis, Berlin/New York, 1707ff.
  - Friedrich, M. 1993: Parlamentarische Opposition in den deutschen Bundes-  
ländern, in: Euchner, W. (Hg.), Politische Opposition in  
Deutschland und im internationalen Vergleich, Göttingen
  - Fritzler, M. 1997: Ökologie und Umweltpolitik, Bonn
  - Frowein, J. 1989: Bundesrat, Länder und europäische Einigung,  
in: Bundesrat (Hg.), Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-  
Baden, 285ff.
  - Früh, W. 1991<sup>3</sup>: Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis, München
  - Fücks, K. (Hg.) 1991: Sind die Grünen noch zu retten?, Hamburg
  - Fürst, D. 1987: Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte  
Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westli-  
chen Industriegesellschaften, in: Ellwein, T. / Hesse, J. J.  
/ Mayntz, R. / Scharpf, F. W. (Hg.), Jahrbuch zur Staats-  
und Verwaltungswissenschaft, Band 1, Baden-Baden,  
261ff.
  - Gabriel, O. W. 1989: Federalism and Party Democracy in West Germany, in:  
Publius, The Journal of Federalism, Vol. 19, No. 4, 65ff.

- 
- Gabriel, O. W. / Holtmann, E. (Hg.) 1997: Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, München/Wien
  - Gabriel, O. W. / Niedermayer, O. / Stöss, R. (Hg.) 2002: Parteiendemokratie in Deutschland Wiesbaden
  - Gagel, W. (Hg.) 1991: Umweltpolitik, Schwalbach/Taunus
  - Galonska, A. 1999: Landesparteiensysteme im Föderalismus, Wiesbaden
  - Garlichs, D. 1980: Politikformulierung und Implementierung im föderativen Staat, in: Mayntz, R. (Hg.), Implementation politischer Programme, Königsstein/Ts., 20ff.
  - Gawel, E. / Bonus, H. / Michaelis, P. (Hg.) 1996: Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, Berlin
  - Gawel, E. / Lübke-Wolff, G. (Hg.) 1999: Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht: Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz, Baden-Baden
  - Gebauer, K.-E. 1993: Vor dem Ende der Länder-Blindheit? Länder und Regionen im europäischen Integrationsprozeß, in: Hartwich, H. H. / Wewer, G. (Hg.), Souveränität, Integration, Interdependenz - Staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik, Opladen, 193ff.
  - Geden, O. 1996: Rechte Ökologie - Umweltschutz zwischen Emanzipation und Faschismus, Berlin
  - Gellen, M. 1972: Das Entstehen eines ökologisch-industriellen Komplexes, in: Glasgow, M. (Hg.), Umweltgefährdung und Gesellschaftssysteme, München, 207ff.
  - Genscher, H.-D. (Hg.) 1972: Umweltschutz - das Umweltprogramm der Bundesregierung, Stuttgart
  - Gerau, J. 1978: Zur politischen Ökologie der Industrialisierung des Umweltschutzes - Eine Untersuchung systemkonformer Umweltpolitik in kapitalistischen Industriegesellschaften, in: Jänicke, M. (Hg.), Umweltpolitik - Beiträge zur Politologie des Umweltschutzes, Opladen, 114ff.

- 
- Gerlach, I. / Konegen, N. / Sandhövel, A. 1996: Der verzagte Staat: Policy-Analysen Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt, Opladen
  - Gerlach, I. 2002<sup>2</sup>: Bundesrepublik Deutschland - Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems, Opladen
  - Glaeser, B. 1989: Umweltpolitik zwischen Reparatur und Vorbeugung - Eine Einführung am Beispiel der Bundesrepublik im internationalen Kontext, Opladen
  - Glasgow, M. / Murswieck, A. 1971: Umweltverschmutzung und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B27, 3ff.
  - Glasgow, M. (Hg.) 1972: Umweltgefährdung und Gesellschaftssysteme, München
  - Glasgow, M. 1980: Umwelt und Gesellschaft - eine Einführung in die politische Ökologie, in: Soziologische Revue, 279ff.
  - Glasgow, M. 1989<sup>3</sup>: Umweltpolitik, in: Nohlen, D. (Hg.), Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd.1, II, Politikwissenschaft, München, Zürich, 1046ff.
  - Glasgow, M. 1996<sup>4</sup>: Umweltpolitik - Allgemein, in: Nohlen, D. (Hg.), Wörterbuch Staat und Politik, München, Zürich, 786ff.
  - Görlitz, A. / Voigt, R. (Hg.) 1991: Regulative Umweltpolitik, Jahresschriften für Rechtspolitologie 5, Pfaffenweiler
  - Görlitz, A. 1991: Regulative Umweltpolitik, in: Görlitz, A. / Voigt, R. (Hg.), Jahresschriften für Rechtspolitologie 5, Pfaffenweiler
  - Görlitz, A. (Hg.) 1994: Umweltpolitische Steuerung, Schriften zur Rechtspolitologie 1, Baden-Baden
  - Görlitz, A. / Burth, H.-P. 1998<sup>2</sup>: Politische Steuerung, Opladen
  - Götz, K. H. 1995: Kooperation und Verflechtung im Bundesstaat: Zur Leistungsfähigkeit verhandlungsbasierter Politik, in: Voigt, R. (Hg.), Der kooperative Staat, Baden-Baden, 145ff.

- 
- Gore, Albert 1992: Wege zum Gleichgewicht - ein Marshall-Plan für die Erde, Frankfurt a.M.
  - Gorz, A. 1977: Ökologie und Politik - Beiträge zur Wachstumskrise, Hamburg
  - Graf, Ralph 1992: Umweltpolitik - Zwischen symbolischem Handeln, Reparatur und Zukunftssicherung, Köln
  - Grande, E. /Jachtenfuchs, M. (Hg.) 2000: Wie problemlösungsfähig ist die Europäische Union - Regieren im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden
  - Greß, F. / Huth, R. 1998: Die Landesparlamente. Gesetzgebung in den deutschen Ländern, Heidelberg
  - Grimm, D. (Hg.) 1996: Staatsaufgaben, Frankfurt a. M.
  - Gros, Jürgen 1998: Politikgestaltung im Machtdreieck von Partei, Fraktion, Regierung - Zum Verhältnis von CDU-Parteiführungsgremien, Unionsfraktion und Bundesregierung 1982 - 1989 an den Beispielen der Finanz-, Deutschland- und Umweltpolitik, Berlin
  - Gross, P. / Graw, J. 1995<sup>5</sup>: Politik und Umwelt, in: Walletschek, H. / Graw, J. (Hg.), Öko-Lexikon, München, 62ff.
  - Grottian, P. / Murswieck, A. (Hg.) 1974: Handlungsspielräume der Staatsfinanzen, Hamburg
  - Gruhn, W. 1985: Umweltprobleme und Umweltbewußtsein in der DDR, in: Redaktion Deutschland-Archiv, 97ff.
  - Gündling, L. / Weber, B. u.a. (Hg.) 1988: Dicke Luft in Europa - Aufgaben und Probleme der europäischen Umweltpolitik, Heidelberg
  - Gunlicks, A. B. / Voigt, R. (Hg.) 1994<sup>2</sup>: Föderalismus in der Bewährungsprobe: Die Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren, Bochum
  - Guggenberger, B. 1981: Die Parteikonservativen und der Umweltschutz, in: Frankfurter Hefte extra, Nr.3, 75ff.
  - Haber, W. 1992: Umweltbegriff, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 2ff

- 
- Habermas, J. 1973: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt a. M.
  - Haendicke-Hoppe, M. / Merkel, K. (Hg.) 1986: Umweltschutz in beiden Teilen Deutschlands, Berlin
  - Hagenah, E. 1996: Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in: Grimm, D. (Hg.), Staatsaufgaben, Frankfurt a. M., 487ff.
  - Hagenah, E. 1997: Prozeduraler Umweltschutz, Baden-Baden
  - Hansmeyer, K. / Rürup, B. 1973: Umweltgefährdung und Gesellschaftssysteme, in: Wirtschaftspolitische Chronik, 7ff.
  - Hansmeyer, K. H. / Schneider, H. K. 1992<sup>2</sup>: Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Göttingen
  - Hartje, V. 1992: Volkswirtschaft und Umwelt III: Umweltschutz und Wachstum, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 104ff.
  - Hartkopf, G. / Bohne, E. 1983: Umweltpolitik - Bd. 1: Grundlagen, Analysen und Perspektiven, Opladen
  - Hartkopf, G. / Bohne, E. 1983a: Die Ausgangssituation unserer Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B42, 3ff.
  - Hartkopf, G. 1988a: Umweltpolitik, in: Kimminich, O. / Lersner, H.v. / Storm, P. C. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. II, Berlin, 664ff.
  - Hartkopf, G. 1988b: Möglichkeiten und Grenzen reglementierender Umweltpolitik, in: Zeits. f. Umweltpolitik, Heft 3, 209ff.
  - Hartmann, J. (Hg.) 1997<sup>3</sup>: Handbuch der deutschen Bundesländer, Bonn
  - Hartwich, H. H. (Hg.) 1985: Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland: ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft, Opladen
  - Hartwich, H. H. (Hg.) 1989: Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen

- 
- Hartwich, H. H. / Wewer, G. (Hg.) 1993: Souveränität, Integration, Interdependenz - Staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik, Opladen
  - Hauff, M.v. (Hg.) 1992: Ökonomie und Ökologie - Ansätze zu einer ökologisch verpflichteten Marktwirtschaft, Stuttgart
  - Hauff, V. / Müller, M. (Hg.) 1985: Umweltpolitik am Scheideweg - die Industriegesellschaft zwischen Selbstzerstörung und Aussteigermentalität, München
  - Hauff, V. 1992: Global denken - lokal handeln: ein politisches Fazit, Köln
  - Haungs, P. 1980: Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin
  - Haungs, P. / Jesse, E. (Hg.) 1987: Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven, Köln
  - Heidenheimer, A. J. / Hecl, H. / Adams, C. T. (Hg.) 1990<sup>3</sup>: Comparative Public Policy - The Politics of Social Choice in American, Europe, and Japan, New York
  - Heinelt, H. 1993: Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen, in: Héritier, A. (Hg.), Policy-Analyse, Opladen, 307ff.
  - Heinelt, H. u.a. (Hg.) 2000: Prozedurale Umweltpolitik der EU - Umweltverträglichkeitsprüfungen und Öko-Audits im Ländervergleich, Opladen
  - Heinemann, F. 2001: Da weiß man, was man hat - Status-quo-Präferenz, Besitzeffekt, Verlust-Aversion: Die Psychologie der Reformblockaden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02. Juni 2001, 15
  - Heinrich, G. 1999: Der kleine Koalitionspartner in den Ländern: Koalitionsstrategien von F.D.P. und Bündnis 90/Die Grünen im Vergleich, in: Sturm, R. / Kropp, S. (Hg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Baden-Baden, 120ff.
  - Heisenberg, W. (Hg.) 1991: German Unification in European Perspective, London, Washington, New York

- 
- Heister, J. 1997: Ökologie und Marktwirtschaft - Eckpunkte einer zukunftsorientierten Marktwirtschaft, Gütersloh
  - Helmbold, M. 1987: Zahlen und Fakten zur Umweltpolitik der DDR, in: Akademie der Wissenschaften der DDR (Hg.), Soziale Ziele und Bedingungen der sozialistischen Umweltgestaltung, Berlin, 59ff.
  - Helms, L. 1999: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland - Kontinuität und Wandel des politischen Institutionensystems, in: Zeits. f. Politik, Heft 2, 125ff.
  - Helms, L. (Hg.) 2000: Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany, London
  - Hennecke, F. J. 1992: Umweltpolitik: Wirkungsfelder und Handlungsformen, Köln
  - Hennis, W. / Graf Kielmannsegg, P. / Matz, U. (Hg.) 1977: Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, 2 Bände, Stuttgart
  - Hensel, J. 1996: Die Umweltpolitik der Europäischen Union im Wandel, Sinzheim
  - Herber, R. / Müller-Tamke, W. 1992: Öko-soziale Marktwirtschaft: Gesellschaftspolitisches Programm für die neuen Bundesländer, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 1-2, 52ff.
  - Héritier, A. (Hg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen
  - Héritier, A. 1993: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, A. (Hg.), Policy-Analyse, Opladen, 9ff.
  - Héritier, A. / Mingers, S. / Knill, C. / Becka, M. 1994: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa - Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Opladen
  - Herzog, D. / Weßels, B. (Hg.) 1989: Konfliktpotentiale und Konsensstrategien - Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik, Opladen
  - Hesse, K. 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe
  - Hesse, J. J. (Hg.) 1978: Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden



- 
- Hesse, J. J. (Hg.) 1982: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Opladen
  - Hesse, J. J. / Benz, A. 1988: Staatliche Institutionspolitik im internationalen Vergleich, in: Ellwein, T. / Hesse, J. J. / Mayntz, R. / Scharpf, F. W. (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 2, Baden-Baden, 69ff.
  - Hesse, J. J. / Benz, A. 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation - Institutionspolitik im internationalen Vergleich, Baden-Baden
  - Hesse, J. J. / Renzsch, W. 1990: Zehn Thesen zur Entwicklung und Lage des deutschen Föderalismus, in: Staatswissenschaften u. Staatspraxis, 1. Jg., Nr. 4, 562ff.
  - Hesse, J. J. / Renzsch, W. (Hg.) 1990: Föderalstaatliche Entwicklung in Europa, Baden-Baden
  - Hesse, J. J. 1993: Das föderative System der Bundesrepublik vor den Herausforderungen der deutschen Einigung, in: Seibel, W. / Benz, A. / Mäding, H. (Hg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, Baden-Baden, 431ff.
  - Hesse, J. J. / Ellwein, T. 1997<sup>8</sup>: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen/Wiesbaden
  - Hesse, J. J. / Renzsch, W. 2000: Föderalismus in den Händen der Exekutive - Die bundesstaatliche Ordnung zwischen Status quo und Fundamentalreform, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. 10. 2000, 11
  - Hey, C. / Jahns-Böhm, J. 1989: Ökologie und freier Binnenmarkt - die Gefahren des neuen Harmonisierungsansatzes, das Prinzip der Gleichwertigkeit und Chancen für verbesserte Umweltstandards in der EG, Freiburg i. Br.
  - Hey, C. / Brendle, U. (Hg.) 1992: Umweltverbände und EG - Handlungsmöglichkeiten der Umweltverbände für die Verbesserung des Umweltbewußtseins und der Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Freiburg i. Br.
  - Hey, C. 1994: Umweltpolitik in Europa - Fehler, Risiken, Chancen, München

- 
- Hibbs, D. A. 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review, Vol. 71, No. 4, 1467ff.
  - Hibbs, D. A. 1987: The American Political Economy - Macroeconomics and Electoral Politics, Cambridge, Mass./London
  - Hibbs, D. A. 1992: Partisan Theory after fifteen years, in: European Journal of Political Economy, No. 8, 361ff.
  - Hibbs, D. A. 1994: The Partisan Model of Macroeconomic Cycles, in: Economics and Politics, Vol. 6, No. 1, 1ff.
  - Hicks, A. / Swank, D. 1992: Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies 1960-1982, in: American Political Science Review, Vol. 86, No. 3, 658ff.
  - Hildebrandt, E. / Schmidt, E. 1993: Industrielle Beziehungen und Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Problemanalysen - Länderüberblicke - Perspektiven, Bremen
  - Hillenbrand, O. 1994: Europa öko-logisch? Wirkungs- und Störfaktoren der europäischen Umweltpolitik, Mainz
  - Hillenbrand, O. 1999: Umwelt, in: Weidenfeld, W. / Korte, K.-R. (Hg.), Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999, Bonn, 752ff.
  - Hiller, P. (Hg.) 1997: Risiko und Regulierung - soziologische Beiträge zur Technikkontrolle und präventiven Umweltpolitik
  - Hilpert, U. / Holtmann, E. (Hg.) 1998: Regieren und intergouvernementale Beziehungen, Opladen
  - Hinterberger, F. / Luks, F. / Stewen, M. 1996: Ökologische Wirtschaftspolitik - zwischen Ökodiktatur und Umweltkatastrophe, Berlin/Basel
  - Hochschule Speyer (Hg.) 1975: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin
  - Hödl, E. 1975: Wirtschaftswachstum und Umweltpolitik - Umweltpolitik als Begrenzung oder Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum, Göttingen

- 
- Hofferbert, R. I. 1975: The Study of Public Policy, Indianapolis/New York
  - Hofferbert, R. I. / Klingemann, H.-D. 1990: The Policy Impact of Party Programmes and Government Declarations in the Federal Republic of Germany, in: European Journal of Political Research, Vol. 18, 277ff.
  - Hoffmann-Riem, W. 1991: Gemeinschaftspolitik zwischen Marktfreiheit und Umweltschutz, in: Behrens, P. / Koch, H.-J. (Hg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden, 9ff.
  - Hoffmann-Riem, W. (Hg.) 1995: Umweltpolitische Steuerung in einem liberalisierten Strommarkt, Baden-Baden
  - Holtmann, E. (Hg.) 1994<sup>2</sup>: Politik-Lexikon, München/Wien
  - Holtmann, E. 1999<sup>2</sup>: Bundesländer, in: Weidenfeld, W. / Korte, K.-R. (Hg.), Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999, Bonn, 86ff.
  - Holtmann, E. / Voelzkow, H. (Hg.) 2000: Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie - Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden
  - Holtmann, E. / Voelzkow, H. 2000: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Eine Einführung, in: Holtmann, E. / Voelzkow, H. (Hg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden, 9ff.
  - Horbach, J. 1992: Neue Politische Ökonomie und Umweltpolitik, Frankfurt a.M. / New York
  - Horbach, J. 1993: Fördermaßnahmen und Umweltschutzinvestitionen in den neuen Bundesländern, in: Zeits. f. angewandte Umweltforschung, Jg. 6, Heft 3, 389ff.
  - Horlitz, T. 1989: Monetäre Bewertung von Umweltschäden - Ein geeignetes Instrument zur Erfassung ökologischer Folgekosten?, in: Donner, H. u.a. (Hg.), Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, Baden-Baden, 125ff.
  - Howlett, M. / Ramesh, M. 1995: Studying Public Policy - Policy Cycles and Policy Subsystems, Toronto/New York/Oxford

- 
- Hrbek, R. 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess, in: Hrbek, R. / Thaysen, U. (Hg.), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, 17ff.
  - Hrbek, R. 1990: Die Vereinigung Deutschlands und die Integration in der Europäischen Gemeinschaft, in: Der Bürger im Staat, Nr. 40, 117ff.
  - Hrbek, R. 1992: Die deutschen Länder vor den Herausforderungen der EG-Integration, in: Vogel, B. / Oettinger, G. H. (Hg.), Föderalismus in der Bewährung, Stuttgart, 9ff.
  - Hrbek, R. 1994<sup>2</sup>: Umweltparteien, in: Kimminich, O. / Lersner, H.v. / Storm, P. C. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Band II, Berlin, 221ff.
  - Huber, J. 1993a: Ökologische Modernisierung - Bedingungen des Umwelthandelns in den neuen und alten Bundesländern, in: Kölner Zeits. f. Soziologie u. Sozialpsychologie, Jg. 45, Heft 2, 288ff.
  - Huber, J. 1993b: Ökologische Modernisierung: Zwischen bürokratischem und zivilgesellschaftlichem Handeln, in: Prittwitz, V.v. (Hg.), Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, 51ff.
  - Huber, J. 2002<sup>2</sup>: Umwelt, in: Schäfers, B. / Zapf, W. (Hg.), Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen, 695ff.
  - Huber, J. 2001: Umweltschutz, in: Korte, K.-R. / Weidenfeld, W. (Hg.), Deutschland-TrendBuch: Fakten und Orientierungen, Opladen, 364ff.
  - Huber, W. (Hg.) 1993: Umweltreport Mittelbaden - Berichte, Informationen, Meinungen zur regionalen und überregionalen Naturschutzarbeit und Umweltpolitik, Kornwestheim
  - Hucke, J. / Müller, A. / Was-  
sen, P. / Mayntz, R. (Hg.)  
1980: Implementation kommunaler Umweltpolitik,  
Frankfurt a. M.

- 
- Huckle, J. / Ullmann, A. U. 1980: Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durchsetzung regulativer Politik, in: Mayntz, R. (Hg.), Implementation politischer Programme, Königsstein/Taunus 1980: 105ff.
  - Huckle, J. 1982: Implementing Environmental Regulations in the Federal Republic of Germany, in: Policy Studies Journal, No. 11, 130ff.
  - Huckle, J. (Hg.) 1983: Kommunale Umweltpolitik, Basel
  - Huckle, J. 1986: Innenpolitik: Umweltpolitik, in: Deutsches Institut für Fernstudien, Universität Tübingen (Hg.), Funkkolleg Politik 9, Weinheim/Basel, 11ff.
  - Huckle, J. 1990: Umweltpolitik - Die Entwicklung eines neuen Politikfeldes, in: Beyme, K.v. / Schmidt, M. G. (Hg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 382ff.
  - Huckle, J. 1991a: Politik für die Umwelt. Entwicklung eines neuen Politikfeldes und die Problembereiche, in: Politische Bildung, Heft 2
  - Huckle, J. 1991b: Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Bde. 1-3, Fernuniversität Hagen
  - Huckle, J. 1992: Umweltschutzpolitik, in: Nohlen, D. (Hg.), Lexikon der Politik, Bd. 3, Schmidt, M.G. (Hg.), Die westlichen Länder, München, 440ff.
  - Huckle, J. / Wollmann, H. 1994<sup>2</sup>: Vollzug des Umweltrechts, in: Kimminich, O. / Lersner, H.v. / Storm, P. C. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Band II, Berlin, 2694ff.
  - Huckle, J. 1996a: Die Implementation umweltpolitischer Programme - Strukturen und Erfolgsbedingungen, in: Gawel, E. (Hg.), Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, Berlin, 59ff.
  - Huckle, J. 1996<sup>4</sup>b: Umweltpolitik - Westliche Länder, in: Nohlen, D. (Hg.), Wörterbuch Staat und Politik, München, 790ff.
  - Hübler, K.-H. 1979: Zum Stand einer ökologisch orientierten Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, Nr. 3, 243ff.

- 
- Hübler, K.-H. 1986:                   Umweltpolitik zwischen Theorie und Umweltrealität in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR - Ein Vergleich, in: Haendicke-Hoppe, M. / Merkel, K. (Hg.), Umweltschutz in beiden Teilen Deutschlands, Berlin, 13ff
  
  - Hübler, K.-H. 1990:                   DDR-Umweltpolitik - Anmerkungen zum Stand der Dinge, Berlin
  
  - Hüther, M. / Wiggering, H. 1999:                   Wider den umweltpolitischen Imperialismus - Ökologie kann marktwirtschaftlich sein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. Juli 1999, 15
  
  - Hüttmann, M. G. 2002<sup>2</sup>:               Die föderale Staatsform in der Krise?, in: Wehling, H.-G. (Hg.), Die deutschen Länder, 289ff.
  
  - Huppés, G. 1993:                    Macro-Environmental Policy: Principles and Design, Amsterdam
  
  - Hurrelmann, A. 2001:                Politikfelder und Profilierung, in: Raschke, J. u.a., Die Zukunft der Grünen, Frankfurt a. M./New York
  
  - Hustedt, M. 1999:                    Strategien Nachhaltiger Entwicklung in der Bundesrepublik, in: Jänicke, M. / Jörgens, H. (Hg.), Umweltplanung im internationalen Vergleich, Berlin u.a., 171ff.
  
  - Ily, C. / Bredle, U. 1994:            Umweltverbände und EG, Opladen
  
  - Immler, H. 1985:                    Natur in der ökonomischen Theorie, Opladen
  
  - Inglehart, R. 1989:                 Kultureller Umbruch. Wertewandel in der westlichen Welt, Frankfurt a. M./New York
  
  - Inglehart, R. 1995:                 Public Support for Environmental Protection - Objective Problems and Subjective Values in 43 Societies, in: Political Science and Politics, Vol. 28, No.1, 57ff.
  
  - Institut für Wirtschaftsforschung (IWH) (Hg.) 1994:            Wirtschaftsentwicklung und Umweltsituation in den neuen Ländern, Halle
  
  - Issing, O. (Hg.) 1976:                Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik, Berlin
  
  - Jachtenfuchs, M. / Strübel, M. (Hg.) 1992a:            Environmental Policy in Europe - assessment, challenges and perspectives, Baden-Baden

- 
- Jachtenfuchs, M. / Strübel, M. 1992b: Europäische Umweltpolitik - Transnationale Umweltpolitik, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 218ff.
  - Jachtenfuchs, M. /Hey, C. / Strübel, M. 1993: Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Prittwitz, V.v. (Hg.), Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, 137ff.
  - Jacob, K. / Jänicke, M. 1998: Ökologische Innovationen in der chemischen Industrie: Umweltentlastung ohne Staat?, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 21. Jg., Heft 4, 519ff.
  - Jaedicke, W. / Wollmann, H. 1983: Wohnungsbauförderung im Bundesländervergleich - macht Landespolitik einen Unterschied?, in: Bauwelt, Heft 74, 437ff.
  - Jäger, H. 1994: Einführung in die Umweltgeschichte, Darmstadt
  - Jäger, W. 1998: Die Überwindung der Teilung - Der innerdeutsche Prozeß der Vereinigung 1989/1990, Stuttgart
  - Jänicke, M. (Hg.) 1973: Politische Systemkrisen, Köln, Gütersloh
  - Jänicke, M. 1973: Die Analysen des politischen Systems aus der Krisenperspektive, in: Jänicke, M. (Hg.), Politische Systemkrisen, Köln, Gütersloh, 14ff.
  - Jänicke, M. (Hg.) 1978: Umweltpolitik - Beiträge zur Politologie des Umweltschutzes, Opladen
  - Jänicke, M. 1978a: Blauer Himmel über den Industriestädten - eine optische Täuschung, in: Jänicke, M. (Hg.), Umweltpolitik - Beiträge zur Politologie des Umweltschutzes, Opladen, 150ff.
  - Jänicke, M. 1978b: Kosten und Nutzen des Umweltschutzes im internationalen Vergleich - ein Beitrag zur Analyse des „Sozial-Industriellen Komplexes“, in: Zeits. f. Umweltpolitik, Heft 2, 191ff.
  - Jänicke, M. 1979: Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert: Kosten und Nutzen technokratischer Symptombekämpfung, Opladen
  - Jänicke, M. 1980: Zur Theorie des Staatsversagens, in: Grottian, P. (Hg.), Folgen reduzierten Wachstums, Opladen, 132ff.

- 
- Jänicke, M. 1984a: Luftverschmutzung in der DDR,  
in: Wirtschaft und Umwelt, Heft 1
  - Jänicke, M. 1984b: Umweltpolitische Prävention als ökologische Modernisierung und Strukturpolitik, in: Wissenschaftszentrum Berlin (Hg.), IIUG Discussion papers, Berlin,
  - Jänicke, M. (Hg.) 1985: Wissen für die Umwelt, Berlin/New York
  - Jänicke, M. 1985: Superindustrialismus und Postindustrialismus - Langzeitperspektiven von Umweltbelastung und Umweltschutz, in: Jänicke, M. u.a. (Hg.), Wissen für die Umwelt, Berlin/New York, 237ff.
  - Jänicke, M. 1986: Staatsversagen - Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München, Zürich
  - Jänicke, M. 1988a: Politik und Ökonomie - Anmerkungen zur Erklärungskraft beider Faktoren im Policy-Vergleich, in: Bermbach, U. / Blanke, B. / Böhret, C. (Hg.), Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaates, Opladen, 137ff.
  - Jänicke, M. 1988b: Ökologische Modernisierung - Optionen und Restriktionen präventiver Umweltpolitik, in: Simonis, U. E. (Hg.), Präventive Umweltpolitik, Frankfurt a.M./New York, 13ff.
  - Jänicke, M. / Mönch, H. 1988: Ökologischer und wirtschaftlicher Wandel im Industrieländervergleich. Eine explorative Studie über Modernisierungskapazitäten, in: Schmidt, M.G. (Hg.), Staatstätigkeit, Opladen, 391ff.
  - Jänicke, M. / Mönch, H. / Ranneberg, T. / Simonis, U.E. 1988: Structural change and environmental impact, Wissenschaftszentrum Berlin, FS II-88-402, Berlin
  - Jänicke, M. 1989a: Umweltpolitisches Staatsversagen im Realen Sozialismus, in: Schreiber, H. (Hg.), Umweltprobleme in Mittel- und Osteuropa, Frankfurt a. M./New York 1989, 43ff.
  - Jänicke, M. / Mönch, H. / Ranneberg, T. 1989: Strukturwandel und ökologische Grasisseffekte, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 2, Heft 1, 55ff.



- 
- Jänicke, M. 1989b: Ökologische und ökonomische Wandlungsmuster im Industrieländervergleich, in: Hartwich, H.-H. (Hg.), Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen, 268ff.
  - Jänicke, M. 1989c: Umweltentlastung durch technischen und strukturellen Wandel, in: Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (Hg.), Ökologie: Krise - Bewußtsein - Handeln, Studium Generale WS 1987/1988, Heidelberg, 113ff.
  - Jänicke, M. 1990a: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 3, 213ff.
  - Jänicke, M. 1990b: Ursacheneindämmung durch nationale Politik, in: Simonis, U. E. (Hg.), Basiswissen Umweltpolitik, 218ff.
  - Jänicke, M. / Mez, L. / Pöschk, J. 1990: Zur Energiesituation in der vormaligen DDR, FFU report 90-11 Berlin
  - Jänicke, M. 1991: Institutional and other Framework Conditions for Environmental Policy Success - A Tentative Comparative Approach, in: Freie Universität Berlin, Forschungsstelle für Umweltpolitik, FFU-Report, Heft 2
  - Jänicke, M. u.a. (Hg.) 1993<sup>2</sup>: Umweltentlastung durch industriellen Strukturwandel? Eine explorative Studie über 32 Industrieländer (1970-1990), Berlin
  - Jänicke, M. 1993a: Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industriegesellschaften, in: Prittowitz, V.v. (Hg.), Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, 15ff.
  - Jänicke, M. 1993b: Über ökologische und politische Modernisierungen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 2, 159ff.
  - Jänicke, M. 1993c: Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System aus Verlegenheitslösungen sucht seine Form, in: Böhret, C. / Wewer, G. (Hg.), Regieren im 21. Jahrhundert, Opladen, 63ff.

- 
- Jänicke, M. 1993: Politikfeldforschung, in: Vilmar, F. (Hg.), Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Darstellung seiner Funktionsbedingungen und Politikfelder, Berlin, 60ff
  
  - Jänicke, M. / Langer, S. 1993: Umweltpolitik in Europa - Entwicklungen und Perspektiven, in: Jakobeit, C. / Yenal, A. (Hg.), Gesamteuropa - Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven, 634ff.
  
  - Jänicke, M. 1995: The Political System's Capacity for Environmental Policy, FFU-report 95-4, Forschungsstelle für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin
  
  - Jänicke, M. / Pöschk, J. 1995<sup>2</sup>: Umweltpolitik, in: Andersen, U. / Woyke, W. (Hg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 582ff.
  
  - Jänicke, M. / Jörgens, H. / Pöschk, J. / Schneller, M. / Wanke, A. 1995: Einführung in die Umweltpolitik: Politologie des Umweltschutzes, Forschungsstelle für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin (unveröffentlichtes Manuskript)
  
  - Jänicke, M. / Bolle, H.-J. / Carius, A. (Hg.) 1995: Umwelt Global - Veränderungen, Probleme, Lösungsansätze, Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokyo, Hong Kong, Barcelona, Budapest
  
  - Jänicke, M. / Weidner, H. 1995 (Hg.): Successful Environmental Policy - A Critical Evaluation of 24 cases, Berlin
  
  - Jänicke, M. (Hg.) 1996: Umweltpolitik der Industrieländer - Entwicklung, Bilanz, Erfolgsbedingungen, Berlin
  
  - Jänicke, M. 1996: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik, in: Jänicke, M. (Hg.), Umweltpolitik der Industrieländer - Entwicklung, Bilanz, Erfolgsbedingungen, Berlin, 9ff.
  
  - Jänicke, M. / Mez, L. 2000<sup>4</sup>: Umweltpolitik, in: Andersen, U. / Woyke, W. (Hg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 596ff.
  
  - Jänicke, M. / Weidner, H. 1997: Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich - Tendenzen zu einer globalen Konvergenz?, Aus Politik u. Zeitgeschichte, B27, 15ff.

- 
- Jänicke, M. / Weidner, H. / Jörgens, H. (Hg.) 1997: National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building, Berlin
  - Jänicke, M. / Weidner, H. 1997: Germany, in: Jänicke, M. / Weidner, H. / Jörgens, H. (Hg.), National Environmental Policies - A Comparative Study of Capacity- Building, Berlin, 133ff.
  - Jänicke, M. / Carius, H. / Jörgens, H. (Hg.) 1997: Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern, Berlin
  - Jänicke, M. / Binder, M. / Mönch, H. 1997: „Dirty Industries“: Wandlungsmuster in Industrieländern, in: Mez, L. / Jänicke, M. (Hg.), Sektorale Umweltpolitik, Berlin, 187ff.
  - Jänicke, M. 1998: Umweltinnovationen aus der Sicht der Policy-Analyse: vom instrumentellen zum strategischen Ansatz der Umweltpolitik, in: Jann, W. / König, K. / Landfried, C. / Wordelmann, P. (Hg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die trans-industrielle Gesellschaft, Baden-Baden, 323ff.
  - Jänicke, M. / Jörgens, H. / Mez, L. u.a. (Hg.) 1998: Neue Wege in der Umweltpolitik, Schwalbach/Taunus
  - Jänicke, M. / Kunig, P. / Stitzel, M. 1999: Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik - Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, Bonn
  - Jänicke, M. / Mez, L. 2000<sup>4</sup>: Umweltpolitik, in: Andersen, U. / Woyke, W. (Hg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 596ff.
  - Jänicke, M. / Kunig, P. / Stitzel, M. 2002<sup>2</sup> (im Erscheinen): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik - Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, Bonn
  - Jahn, D. 1993: Environmentalism and the Impact of Green Parties in Advanced Capitalist Societies, Leyden (unveröffentlichtes Manuskript)
  - Jahn, D. 2000: Die Lernfähigkeit politischer Systeme, Baden-Baden
  - Jahn, G. 1976: Fehlentwicklungen im Verhältnis von Bundesrat und Bundestag. Tendenzen zum „Parteienbundesstaat“ seit 1969, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 292

- 
- Jann, W. 1983: Policy-Forschung - ein sinnvoller Schwerpunkt der Politikwissenschaft?,  
in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 47, 26ff.
  - Jann, W. 1985<sup>2</sup>: Kategorien der Policy-Forschung,  
Hochschule f. Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Arbeitshefte 37
  - Jann, W. 1989: Staatslehre - Regierungslehre - Verwaltungslehre,  
in: Bandemer, S.v. / Wewer, G. (Hg.), Regierungssystem und Regierungslehre, Opladen, 33ff
  - Jann, W. 1996<sup>4</sup>: Politikfeldanalyse, in: Nohlen, D. (Hg.), Wörterbuch Staat und Politik, München, 550ff.
  - Jann, W. 1994: Politikfeldanalyse,  
in: Nohlen, D. (Hg.), Lexikon der Politik, Bd. 2, Kriz, J. / Nohlen, D. / Schultze, R.-O. (Hg.), Politikwissenschaftliche Methoden, München, 308ff.
  - Jann, W. / König, K. / Landfried, C. / Wordelmann, P. (Hg.) 1998: Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft,  
Baden-Baden,
  - Jarass, H. D. / Neumann, L. F. 1994: Leistungen und Grenzen des EG-Umweltschutzes,  
Bonn
  - Jesse, E. / Mitter, A. (Hg.) 1992: Die Gestaltung der Deutschen Einheit: Geschichte - Politik - Gesellschaft, Bonn/Berlin
  - Jesse, E. 1999: Koalitionen in den neuen Bundesländern - Varianten, Veränderungen, Versuchungen,  
in: Sturm, R. / Kropp, S. (Hg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Baden-Baden, 146ff.
  - Jörgens, H. 1996: Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich,  
in: Jänicke, M. (Hg.), Umweltpolitik der Industrieländer - Entwicklung, Bilanz, Erfolgsbedingungen,  
Berlin, 59ff.
  - Joerges, B. (Hg.) 1972: Verbraucherverhalten und Umweltbelastung,  
Frankfurt a. M. / New York

- 
- John, K. D. 1991: Umweltprobleme in den neuen Bundesländern, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Band 20, 517ff.
  - Jousen, W. / Hessler, A. (Hg.) 1995: Umwelt und Gesellschaft. Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Umweltforschung, Berlin
  - Jun, U. 1993: Koalition mit Grünen: ein „Auslaufmodell“? Regierungen von SPD und Grünen in den Bundesländern, in: Zeits. f. Parlamentsfragen, Heft 2, 200ff.
  - Jun, U. 1994: Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern - Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildungen auf Länderebene seit 1949, Opladen
  - Kahlenborn, W. u.a. 1999: Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland, Berlin/Heidelberg
  - Kahlert, J. 1990: Der Einigungsprozeß als Chance für die Umwelt, Bonn
  - Kaiser, K. 1991: Internationale Klimapolitik, Bonn
  - Kapp, K. W. / Vilmar, F. (Hg.) 1972: Sozialisierung der Verluste? Die sozialen Kosten eines privatwirtschaftlichen Systems, München
  - Kapp, K. W. 1979: Soziale Kosten der Marktwirtschaft, Frankfurt a. M.
  - Karl, H. / Klemmer, P. 1995: Koordinationsprobleme von Regional- und Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Jg. 46, Heft 1, 47ff.
  - Katzenstein, P. J. 1987: Policy and Politics in West-Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State, Philadelphia
  - Kaufmann, F.-X./Rosewitz, B. 1983: Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, in: Mayntz, R. (Hg.), Implementation politischer Programme II - Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, 25ff.
  - Keeler, J. T. S. 1993: Opening the Window to Reform, in: Comparative Political Studies, Vol. 25, 433ff.
  - Keiter, H. / Zimmermann, K. 1982: Probleme und Lösungsansätze der Erfassung von Umweltschutzausgaben des öffentlichen Sektors, in: Zeits. f. Umweltpolitik, Heft 1, 85ff.

- 
- Keman, H. (Hg.) 1993: Comparative Politics - New Directions in theory and method, Amsterdam
  - Kern, K. / Bratzel, S. 1996: Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich - Zum Stand der Forschung, in: Jänicke, M. (Hg.), Umweltpolitik der Industrieländer - Entwicklung, Bilanz, Erfolgsbedingungen, Berlin, 29ff.
  - Kevenhörster, P. 1997: Politikwissenschaft Band 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik, Opladen
  - Kielmansegg, P. Graf 2000: Nach der Katastrophe - Eine Geschichte des geteilten Deutschlands, Berlin
  - Kilper, H. / Lhotta, R. 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
  - Kirchgässner, G. 1996: Umweltschutz als Staatsaufgabe, in: Grimm, D. (Hg.), Staatsaufgaben, Frankfurt a. M., 453ff.
  - Kirchheimer, O. 1965: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift, 6. Jg., Nr. 1, 20ff.
  - Kirsch, G. u.a. (Hg.) 1995: Umwelt und Umweltpolitik in Europa - Zwischen Vielfalt und Uniformität, Bonn
  - Kisker, G. 1971: Kooperation im Bundesstaat, Tübingen
  - Kisker, G. 1977: Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 19, 689ff.
  - Kisker, G. 1986: Steuerungsprobleme im Bund-Länder- und Zwischen-Länder-Verhältnis, in: Armin, H. H. / Klages, H. (Hg.), Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 179ff.
  - Kitschelt, H. P. 1983: Politik und Energie. Energie-Technologien in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Schweden, Frankfurt a. M./New York
  - Kitschelt, H. P. 1986: Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies, in: British Journal of Political Sciences, No.16, 57ff.

- 
- Kitschelt, H. P. 1989: The logics of party formation - ecological politics in Belgium and West Germany, Ithaca, NY
  - Klatt, H. 1982: Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B31/82, 3ff.
  - Klatt, H. 1986: Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B28/86, 3ff.
  - Klatt, H. 1987: Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat - Kooperation und Koordination auf der politischen Leitungsebene, in: Verwaltungsarchiv, Jg. 78, Heft 4, 186ff.
  - Klatt, H. (Hg.) 1989: Baden-Württemberg und der Bund, Stuttgart
  - Klatt, H. 1989: Forty Years of German Federalism: Past Trends and New Developments, in: Publius, The Journal of Federalism, Vol. 19, No. 4, 185ff.
  - Klatt, H. 1991: Deutsche Einheit und bundesstaatliche Ordnung, in: Verwaltungsarchiv, 82. Jg., 430ff.
  - Klatt, H. 1997: Die innerstaatliche Beteiligung der Bundesländer an der deutschen Europapolitik, Bonn (unveröffentlichtes Manuskript)
  - Klatt, H. 2002<sup>2</sup>: Reformbedürftiger Föderalismus in Deutschland?, in: Wehling, H.-G. (Hg.), Die Deutschen Länder, Opladen, 9ff.
  - Klein, D. 1992: Konstellationen für ökologischen Umbau am Ende des Ost-West-Konflikts, in: Labsch, R. / Rilling, R. (Hg.), Umweltsanierung in den Neuen Bundesländern, Marburg, 9ff.
  - Klein, H. H. 1989: Die Legitimation des Bundesrats und sein Verhältnis zu Landesparlamenten und Landesregierungen, in: Bundesrat (Hg.), Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden,
  - Kleinert, H. 1992a: Aufstieg und Fall der Grünen. Analyse einer Alternativen Partei

- 
- Kleinert, H. 1992b: Vom Protest zur Regierungspartei. Die Geschichte der Grünen, Frankfurt a. M.
  
  - Klemmer, P. / Lehr, U. / Löbbe, K. 1999: Umweltinnovationen. Anreize und Hemmnisse, Berlin
  
  - Klenke, D. 1994: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Umwelt - Von der Motorisierungseuphorie zur ökologischen Katerstimmung, in: Abelshauser, W. (Hg.), Umwelt Geschichte, Göttingen, 163ff.
  
  - Klingemann, H.-D. (Hg.) 1984: Computergestützte Inhaltsanalyse in der empirischen Sozialforschung, Königsstein/Taunus
  
  - Klingemann, H.-D. 1986: Umweltproblematik in den Wahlprogrammen der etablierten politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wildenmann, R. (Hg.), Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft - Wege zu einem neuen Grundverständnis, Stuttgart/Gerlingen, 356ff.
  
  - Klingemann, H.-D. 1987: Election Programmes in West Germany: 1949-1980, Explorations in the Nature of Political Controversy, in: Budge, I. / Robertson, D. / Hearl, D. (Hg.), Ideology, Strategy, and Party Change, Cambridge, 294ff.
  
  - Klingemann, H.-D. 1989: Die programmatischen Profile der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Eine quantitative Inhaltsanalyse der Wahlprogramme von SPD, FDP und CDU von 1949 bis 1987, in: Herzog, D. / Weßels, B. (Hg.), Konfliktpotentiale und Konsensstrategien, Opladen, 99ff.
  
  - Klingemann, H. D. / Volkens, A. 1992: Coalition Governments in the Federal Republic of Germany: Does Policy Matter?, in: Budge, I. / Laver, M. J. (Hg.), Party Policy and Government Coalitions, London/New York, 189ff.
  
  - Klingemann, H.-D. / Luthardt, W. (Hg.) 1993: Sozialstruktur und Verfassungsanalyse, Opladen
  
  - Klingemann, H.-D. /Hofferbert, R. I. / Budge, I. 1994: Parties, Policies, and Democracy, Boulder/San Francisco/Oxford



- 
- Klingemann, H.-D. / Volkens, A. 2002<sup>2</sup>: Struktur und Entwicklung von Wahlprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1998, in: Gabriel, O. W. / Niedermayer, O. / Stöss, R. (Hg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Wiesbaden, 507ff.
  - Kloepfer, M. (Hg.) 1989: Umweltstaat, Berlin/Heidelberg
  - Kloepfer, M. / Reinert, S. 1990: Aspekte des Umweltrechts in der DDR, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 1, 1ff.
  - Kloepfer, M. 1998<sup>2</sup>: Umweltrecht, München
  - Knappe, Eckhard 1974: Möglichkeiten und Grenzen dezentraler Umweltschutzpolitik, Berlin
  - Knaus, A. / Renn, O. u.a. 1998: Den Gipfel vor Augen - Unterwegs in eine nachhaltige Zukunft, Marburg
  - Knill, C. / Lenschow, A. (Hg.) 2000: Neuere Steuerungskonzepte in der europäischen Umweltpolitik: Institutionelle Arrangements für eine effektivere Implementation?, in: Prittwitz, V.v. (Hg.), Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovative Verfahrenskombination?, Opladen, 65ff.
  - Knoepfel, P. 1993: Bedingungen einer wirksamen Umsetzung umweltpolitischer Programme - Erfahrungen aus westeuropäischen Staaten, Lausanne
  - Knoepfel, P. 1999: Rationalitäten und Rationalität im Wechsel der westeuropäischen Luftreinhaltepolitiken (1960 - 2000), in: Gawel, E. / Lübbe-Wolf, G. (Hg.), Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht, Baden-Baden, 93ff.
  - Knoepfel, P. / Watts, N. (Hg.) 1983: Environmental Politics and Policies, Frankfurt a. M. / New York
  - Knoepfel, P. / Weidner, H. 1980: Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken, in: Mayntz, R. (Hg.), Implementation politischer Programme, Königsstein/Ts., 82ff.
  - Knoepfel, P. / Weidner, H. 1985: Luftreinhaltung (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich, 6 Bände, Berlin

- 
- Knoepfel, P. / Weidner, H. 1986: Explaining Differences in the Performance of Clean Air Policies: An International and Interregional Comparative Study, in: Policy and Politics, Vol. 14, 71ff.
  - Knoepfel, P. / Lundqvist, L. / Prud'homme, R. / Wagner, P. 1987: Comparing environmental policies - different styles, similar content, in: Dierkes, M. / Weiler, H. / Antal, A. (Hg.), Comparative Policy Research, Aldershot / Brookfield, 171ff.
  - Knüppel, H. 1989: Umweltpolitische Instrumente - Analyse der Bewertungskriterien und Aspekte einer Bewertung, Baden-Baden
  - König, T. 1997: Politikverflechtungsfalle oder Parteienblockade? Das Potential für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem, in: Staatswissenschaften u. Staatspraxis, Jg. 8, 135ff.
  - König, T. 1999: Regieren im deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B13/99, 605ff.
  - Kösters, W. 1997: Umweltpolitik - Themen, Funktionen, Zuständigkeiten, München, Landsberg/Lech
  - Kohler-Koch, B. (Hg.) 1992: Staat und Demokratie in Europa, Opladen,
  - Kohler-Koch, B. (Hg.) 1998: Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen
  - Kohout, F. 1994: Vorsorge als Prinzip der Umweltpolitik, München
  - Kopp, F. 1994<sup>2</sup>: Umweltverwaltungsverfahren, in: Kimminich, O.v. / Lersner, H.v. / Storm, P. C. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Band II, Berlin, 2497ff.
  - Korte, K.-R. 2001<sup>3</sup>: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, in: Mols, M. / Lauth, H.-J. / Wagner, C. (Hg.), Politikwissenschaft - Eine Einführung, Paderborn/Wien/München/Zürich, 67ff.
  - Korte, K.-R. / Weidenfeld, W. (Hg.) 2001: Deutschland-TrendBuch - Fakten und Orientierungen, Opladen
  - Koschnick, H. 1989: Der Bundesrat zwischen Länderinteressen, gesamtstaatlicher Verantwortung und Parteipolitik, in: Bundesrat (Hg.), Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden, 81ff.

- 
- Kotulla, M. / Ristau, H. / Smeddinck, U. 1998: Umweltrecht und Umweltpolitik, Heidelberg
  - Kraack, M. / Pehle, H. / Zimmermann-Steinhart, P. 2001a: Europa auf dem Weg zur integrierten Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B25-26/98, 26ff.
  - Kraack, M. / Pehle, H. / Zimmermann-Steinhart, P. 2001b: Umweltintegration in der Europäischen Union - das umweltpolitische Profil der EU im Politikfeldvergleich, Baden-Baden
  - Krämer, L. 1988: Aufgabenverflechtung zwischen EG, Bund und Ländern, dargestellt am Beispiel des Umweltschutzes, in: Magiera, S. / Merten, D. (Hg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin, 189ff.
  - Kreile, M. (Hg.) 1992: Die Integration Europas, Opladen
  - Krockow, C. Graf v. / Lösche, P. (Hg.) 1986: Parteien in der Krise. Das Parteiensystem der Bundesrepublik und der Aufstand des Bürgerwillens, München
  - Kropp, S. 1997: Die Länder in der bundesstaatlichen Ordnung, in: Gabriel, O. W. / Holtmann, E. (Hg.), Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland München/Wien, 245ff.
  - Kropp, S. 2000a: Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen, Wiesbaden
  - Kropp, S. 2000b: Verhandeln und Wettbewerb in der Regierungspraxis von Länderkoalitionen - Handlungsarenen, Strategien und Konflikte von Koalitionsakteuren, in: Holtmann, E. / Voelzkow, H. (Hg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden, 151ff.
  - Kropp, S. 2002<sup>2</sup>: Koalitionsbildungen in Bund und Ländern - Verfahren, Institutionalisierungsprozesse und Gewinnverteilungen, in: Gabriel, O. W. / Niedermayer, O. / Stöss, R. (Hg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Wiesbaden, 340ff.
  - Kropp, S. / Sturm, R. 1999a: Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen, Opladen
  - Kropp, S. / Sturm, R. 1999b: Politische Willensbildung im Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B13, 41

- 
- Krumm, R. 1996: Internationale Umweltpolitik - eine Analyse aus ökonomischer Sicht, Berlin
  - Krusewitz, K. 1981: Umweltpolitik in der BRD (1970-1980), in: Alternative Umweltpolitik, Argument-Sonderband AS 56, 52ff.
  - Küster, H. 2001: Wo geholt wird - Prinzip Nachhaltigkeit oder Das Elend der Umweltpolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.01.2001, 48
  - Kuhrt, E. (Hg.) 1999: Die Endzeit der DDR-Wirtschaft - Analysen zur Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, Opladen
  - Kunz, G. (Hg.) 1983: Die ökologische Wende: Industrie und Ökologie - Feinde für immer?, München
  - Kunze, R. 1968: Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik. Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern, Stuttgart
  - Kupper, M. 1993: Umweltpolitik in Deutschland - Entwicklung, Strukturen und Defizite unter besonderer Berücksichtigung der konservativ-liberalen Regierungszeit, Heidelberg, (unveröffentlichtes Manuskript)
  - Labsch, K. / Rilling, R. (Hg.) 1992: Umweltsanierung in den Neuen Bundesländern, Marburg
  - Lahmann, E. 1990: Luftverunreinigung - Luftreinhaltung: eine Einführung in ein interdisziplinäres Wissensgebiet, Berlin
  - Lahl, U. / Zeschmar, B. 1981: Trinkwasserkrise in der Bundesrepublik. Zur großen Koalition von Wasserwerken, Industrie und Politik, in: Blätter f. deut. u. intern. Politik, 26. Jhg. 1474ff.
  - Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.) 1999: Die Bundesländer - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, in: Der Bürger im Staat, 49. Jhg., Heft 1/2
  - Landeszentrale für Politische Bildung (Hg.) 2000: Deutschland Ost - Deutschland West, in: Der Bürger im Staat, 50. Jhg., Heft 4
  - Landfried, C. 1994<sup>4</sup>: Politikorientierte Folgenforschung - zur Übertragung der Chaostheorie auf die Sozialwissenschaften, Speyer

- 
- Langguth, G. 2000: Machtteilung und Machtverschränkung in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B6, 3ff.
  - Lanz, K. 1995: Greenpeace International: Das Greenpeace-Buch vom Wasser, Augsburg
  - Laufer, H. 1991<sup>6</sup>: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn
  - Laufer, H. / Münch, U. 1992: Die Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Jesse, E. / Mitter, A. (Hg.), Die Gestaltung der deutschen Einheit, Bonn/Berlin, 215ff.
  - Laufer, H. / Münch, U. 1998: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
  - Laufs, P. 1998: Umweltpolitik - Konzeption und Umsetzung, Berlin
  - Latour, B. 2001: Das Parlament der Dinge - Für eine politische Ökologie, Frankfurt a. M.
  - Lehmbruch, G. 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart
  - Lehmbruch, G. 1977: Verfassungspolitische Alternativen der Politikverflechtung. Bemerkungen zur Strategie der Verfassungsreform, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Nr. 4, 461ff.
  - Lehmbruch, G. 1983: Föderalismus und Politikverflechtung zwischen Unitarisierung und Differenzierung, in: Politische Bildung, Nr. 1, 35ff.
  - Lehmbruch 1986: Grenzen des Parteienwettbewerbs. Parteien im Netzwerk der Politikverflechtung, in: Krockow, C. Graf v/ Lösche, P. (Hg.), Parteien in der Krise. Das Parteiensystem der Bundesrepublik und der Aufstand des Bürgerwillens, München, 105ff.
  - Lehmbruch, G. / Singer, O. / Grande, E. / Döhler, M. 1988: Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich, in: Schmidt, M. G. (Hg.), Staatstätigkeit - International und historisch vergleichende Analysen, Opladen, 251ff.
  - Lehmbruch, G. 1989a: Wirtschaftspolitische Strategiewechsel und die institutionelle Verknüpfung von Staat und Gesellschaft, in: Hartwich, H.-H. (Hg.), Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen, 222ff.

- 
- Lehmruch, G. 1989b: Marktreformstrategien bei alternierender Parteiregierung: Eine vergleichende institutionelle Analyse, in: Ellwein, T. / Hesse, J. J. / Mayntz, R. / Scharpf, F. W. (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 3, Baden-Baden, 15ff.
  - Lehmruch, G. 1989c: Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany, in: Publius - The Journal of Federalism, Vol. 19, No. 4, 221ff.
  - Lehmruch, G. 1990: Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik, in: Leviathan, 18. Jg., Heft 4, 462ff.
  - Lehmruch, G. 1991: Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien, in: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg, Heft 4, 585ff.
  - Lehmruch, G. 1992: The Institutional Framework of German Regulation, in: Dyson, K. (Hg.), The Politics of German Regulation, Aldershot, 29ff.
  - Lehmruch, G. 1993: Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland, in: Seibel, W. / Benz, A. / Mäding, H. (Hg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, Baden-Baden, 41ff.
  - Lehmruch, G. 1994: The process of regime change in East Germany, in: Journal of European Public Policy, Vol. 1, No. 1, 115ff.
  - Lehmruch, G. 1995: Sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands, in: Seibel, W. u.a. (Hg.), Regierungssystem und Verwaltungspolitik, Opladen, 180ff.
  - Lehmruch, G. 1996: Die ostdeutsche Transformation als Strategie des Institutionentransfers: Überprüfung und Antikritik, in: Eisen, A. / Wollmann, H. (Hg.), Institutionenbildung in Ostdeutschland, Opladen, 63ff.
  - Lehmruch, G. 1998<sup>2</sup>: Parteienwettbewerb im Bundesstaat - Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen/Wiesbaden
  - Lehmruch, G. 1999: Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen, in: Der Bürger im Staat, 49. Jg., Heft 1-2, 114ff.

- 
- Lehmbruch, G. 2000<sup>3a</sup>: Parteienwettbewerb im Bundesstaat - Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden
  
  - Lehmbruch, G. 2000<sup>b</sup>: Institutional Change in the East German Transformation Process - The Role of the State in the Reorganization of Property Rights and the Limits of Institutional Transfer, in: German Politics and Society, Vol. 18, No. 3, 13ff.
  
  - Lehmbruch, G. 2000<sup>c</sup>: Die improvisierte Vereinigung - Die deutsche Vereinigung: Kaltstart oder Fehlstart? - Eine Bilanz des Vereinigungsprozesses, in: Der Bürger im Staat, 50. Jg., Heft 4, 186ff.
  
  - Lehn, H. 1996: Wasser - die elementare Ressource: Leitlinien einer nachhaltigen Nutzung, Berlin
  
  - Lehner, F. 1979: Politikverflechtung - Föderalismus ohne Transparenz, in: Der Bürger im Staat, Nr. 1, 3ff.
  
  - Lehner, F. / Nordhause-Janz, J. 1988: Die Politische Ökonomie gesellschaftlicher Verteilungskonflikte: Möglichkeiten, Grenzen und Defizite staatlicher Wirtschaftspolitik, in: Schmidt, M. G. (Hg.), Staatstätigkeit, 38ff.
  
  - Lehner, F. 1992: Grenzen der Wettbewerbsdemokratie. Der Wandel politisch-ökonomischer Konfliktstrukturen in westlichen Industriegesellschaften, in: Kohler-Koch, B. (Hg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen, 168ff.
  
  - Lehner, F. / Widmaier, U. 1995<sup>3</sup>: Vergleichende Regierungslehre, Opladen
  
  - Leibholz, G. 1967<sup>3</sup>: Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe
  
  - Leipert, C. 1989: Ökologische und soziale Folgekosten des Wirtschaftens - Zeichen der sich verschlechternden Wohlfahrtsbilanz der Industriegesellschaft, in: Donner, H. u.a. (Hg.), Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, Baden-Baden, 103ff.
  
  - Lendi, M. / Bonus, H. (Hg.) 1991: Umweltpolitik - Strukturelemente in einem dynamischen Prozess, Zürich

- 
- Leonardy, U. 1993: Thesen zur Entwicklung des Föderalismus an den Kreuzwegen der deutschen und der europäischen Einigung, in: Hartwich, H. H. / Wewer, G. (Hg.), Souveränität, Integration, Interdependenz - Staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik, Opladen, 211ff.
  - Leonhard, M. / Ellwein, T. 1986: Umweltverbände - Zur Organisation von Umweltschutzinteressen in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
  - Lersner, H.v. 1991: Die ökologische Wende, Berlin
  - Lhotta, R. 1993: Der 'verkorkste Bundesstaat' - Anmerkungen zur bundesstaatlichen Reformdiskussion, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 24. Jg., Heft 1, 117ff.
  - Liebert, U. / Merkel, W. (Hg.) 1991: Die Politik zur deutschen Einheit: Probleme - Strategien - Kontroversen, Opladen
  - Lijphart, A. 1984: Democracies - Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven/London
  - Linnemann, R. 1994: Die Parteien in den neuen Bundesländern: Konstituierung, Mitgliederentwicklung, Organisationsstrukturen, Münster/New York
  - Lipset, S. M. / Rokkan, S. 1967: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction, in: Lipset, S. M. / Rokkan, S. (Hg.), Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives, New York/London, 1ff.
  - List, M. 1999: Baustelle Europa - Einführung in die Analyse europäischer Kooperation und Integration, Opladen
  - Loske, R. (Hg.) 1996: Zukunftsfähiges Deutschland - ein Beitrag zur einer global nachhaltigen Entwicklung, Basel
  - Loske, R. 1996: Klimapolitik - im Spannungsfeld von Kurzzeitinteressen und Langzeiterfordernissen, Marburg
  - Loske, R. 2000: Zurück zur Natur - Wenn die Grünen die Ökologie vergessen, zerstören sie sich selbst, in: Die Zeit, 14. Dezember 2000, 13



- 
- Lowi, T. 1964: American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: World Politics, Vol. 16, 677ff.
  - Lowi, T. 1972: Four Systems of Policy, Politics, and Choice, in: Public Administration Review, Vol. 32, 298ff.
  - Lowry, W. R. 1992: The Dimensions of Federalism. State Government and Pollution Control Policies, Durham/London
  - Lübbe-Wolff, G. 1991: Die Bedeutung des EG-Rechts für den Grundwasserschutz, in: Behrens, P. / Koch, H.-J. (Hg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden, 127ff.
  - Lughofer, S. u.a. (Hg.) 1998<sup>2</sup>: Das EU-Umwelthandbuch, Berlin/Bonn/Düsseldorf/Heidelberg/Wien/Zürich
  - Luhmann, N. 1986: Ökologische Kommunikation, Opladen
  - Lundquist, L. 1978: Bürgerbeteiligung und Luftreinhaltung, in: Jänicke, M. (Hg.), Umweltpolitik - Beiträge zur Politologie des Umweltschutzes, Opladen, 166ff.
  - Lutz, Christian 1998: Umweltpolitik und die Emission von Luftschadstoffen - Eine empirische Analyse für Westdeutschland, Berlin
  - Männle, U. 1997: Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B24/97, 3ff.
  - Männle, U. (Hg.) 1998: Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden
  - Magoulas, G. 1989: Grundsätze, Perspektiven und konzeptionelle Ansätze des Umweltschutzes aus der Sicht der politischen Praxis, in: Donner, H. u.a. (Hg.), Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, Baden-Baden, 91ff.
  - Maier-Rigaud, G. 1988: Umweltpolitik in der offenen Gesellschaft, Opladen
  - Maihofer, W. 1976<sup>5</sup>: Umweltpolitik - das Umweltprogramm der Bundesregierung, Stuttgart

- 
- Malunat, B. 1987:                   Umweltpolitik im Spiegel der Parteiprogramme, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B29, 29ff.
  
  - Malunat, B. 1994:                   Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B49, 3ff.
  
  - Margedant, U. 1987:               Entwicklung des Umweltbewußtseins in der Bundesrepublik Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte, B29, 15ff.
  
  - Matthiesen, K. 1988:              Umweltpolitik in Nordrhein-Westfalen: Zur ökologischen Erneuerung aus Landessicht, in: Ellwein, T. u.a. (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 2, Baden-Baden, 27ff.
  
  - Mauritz, M. 1995:                 Natur und Politik - Die Politisierung des Umweltschutzes in Bayern, Neutraubling
  
  - Mayer-Tasch, P. C. 1974:         Umweltrecht und Umweltpolitik, in: Doran, C. F. / Hinz, M. / Mayer-Tasch, P. C., Umweltschutzpolitik - Politik des peripheren Eingriffs, Darmstadt/Neuwied, 13ff.
  
  - Mayer-Tasch, P. C. 1978:         Umweltrecht im Wandel, Opladen
  
  - Mayer-Tasch, P. C. 1980:         Ökologie und Grundgesetz - Irrwege, Auswege, Frankfurt a. M.
  
  - Mayer-Tasch, P. C. 1985:         Die sozial-liberale Koalition. Innenpolitische Entwicklungen, in: Schneider, F. (Hg.), Der Weg der Bundesrepublik, München, 132ff.
  
  - Mayer-Tasch, P. C. (Hg.)         Die Luft hat keine Grenzen. Internationale Umweltpolitik - Fakten und Trends, Frankfurt a. M. 1986:
  
  - Mayer-Tasch, P. C. 1987:         Die verseuchte Landkarte. Das grenzen-lose Versagen der internationalen Umweltpolitik, München
  
  - Mayer-Tasch, P.C./Mrass, W.     Umweltpolitik und ihre Instrumente, Band 3, Buchwald, K. / Engelhardt, W. (Hg.), Umweltschutz - Grundlagen und Praxis, Bonn Weizsäcker, E.-U.v./ Kohout, F. 1994:
  
  - Mayer-Tasch, P. C. (Hg.)         Politische Ökologie - Eine Einführung Opladen 1999:

- 
- Mayntz, R. / Bohne, E. / Derlien, H.-U. / Hesse, B. / Huck, J. / Müller, A. (Hg.) 1978: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik - eine empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Stuttgart/Wiesbaden u.a.
  - Mayntz, R. / Hucke, J. 1978: Gesetzesvollzug im Umweltschutz. Wirksamkeit und Probleme, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 2, 217ff.
  - Mantz, R. (Hg.) 1980: Implementation politischer Programme, Königsstein/Taunus
  - Mayntz, R. 1980: Die Implementation politischer Programme - Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Mayntz, R. (Hg.), Implementation politischer Programme, Königsstein/Taunus 1980, 236ff.
  - Mayntz, R. 1982: Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung, in: Hesse, J. J. (Hg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Opladen, 74ff.
  - Mayntz, R. (Hg.) 1983: Implementation politischer Programme II - Ansätze zur Theoriebildung, Opladen
  - Mayntz, R. 1983: Implementation von regulativer Politik, in: Mayntz, R. (Hg.), Implementation politischer Programme II - Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, 50ff.
  - Mayntz, R. 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: Ellwein, T. u.a. (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1, Baden-Baden, 89ff.
  - Mayntz, R. / Scharpf, F. W. (Hg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a. M.
  - Meadows, D. / Meadows, D. u.a. (Hg.) 1972: Die Grenzen des Wachstums - Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart
  - Meadows, D. L. u.a. (Hg.) 1976: Wachstum bis zur Katastrophe - Pro und Contra zum Weltmodell, München

- 
- Meadows, D. / Meadows, D. / Die neuen Grenzen des Wachstums, Hamburg  
Randers, J. 1993:
  - Meier, H. (Hg.) 1980: Parteien und Programme, München
  - Meißner, W. 1992: Volkswirtschaft und Umwelt I: Ökonomie und Ökologie,  
in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch,  
Berlin/Bonn/Regensburg, 93ff.
  - Melzer, M. / Schwartau, C. 1985<sup>3</sup>: Umweltschutz,  
in: DDR-Handbuch, Band 2, Köln, 1369ff.
  - Meng, R. (Hg.) 1987: Modell Rot-Grün? Auswertung eines Versuchs, Hamburg
  - Merkel, A. 1997: Der Preis des Überlebens, Stuttgart
  - Meroth, M. / Moltke, K.v. 1987: Umwelt und Umweltpolitik in der Bundesrepublik  
Deutschland, München
  - Mertes, M. / Müller, H. G. 1987: Der Aufbau des Bundesumweltministeriums,  
in: Verwaltungsarchiv, Jg. 78, Heft 1, 459ff.
  - Meyer-Abich, K.-M. 1984: Wege zum Frieden mit der Natur - praktische Naturphilosophie für die Umweltpolitik, München
  - Meyer-Krahmer, F. 1997: Innovation und Nachhaltigkeit im Zeichen der Globalisierung, in: Ökologisch Wirtschaften, Heft 1, 20ff.
  - Mez, L. / Jänicke, M. / Pöschk, J. 1991: Die Energiesituation in der vormaligen DDR: Darstellung, Kritik und Perspektiven der Elektrizitätsversorgung, Berlin
  - Mez, L. 1995: Reduction of Exhaust Gases at Large Combustion Plants in the Federal Republic of Germany, in: Jänicke, M. / Weidner, H. (Hg.), Successful Environmental Policy, Berlin, 173ff.
  - Mez, L. / Jänicke, M. (Hg.) 1997: Sektorale Umweltpolitik, Berlin
  - Mez, L. / Weidner, H. (Hg.) 1997: Umweltpolitik und Staatsversagen - Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse, Berlin

- 
- Michaelis, P. 1996: Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik - Eine anwendungsorientierte Einführung, Heidelberg
  - Michelsen, G. 1979: Kompetenzfragen der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M.
  - Miller, M. 1988: Aktionismus mit System? - Umweltpolitik und Umweltqualität in Baden-Württemberg, in: Zeits. f. Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 4, 305ff.
  - Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz (Hg.) 1997: Zur Geschichte der Umweltpolitik in Rheinland-Pfalz, in: Referat 1081, 1/97, Mainz
  - Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz (Hg.) 1997: Mensch und Umwelt - die ökologischen Voraussetzungen der Umweltpolitik in Rheinland-Pfalz, in: Umweltbericht 1996, 23ff., Mainz
  - Mintzel, A. 1984: Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit, Opladen
  - Möbs, H. 1991: Gewässerschutzrecht in Deutschland und in der Europäischen Gemeinschaft - Divergierende Zielsetzungen?, in: Behrens, P. / Koch, H.-J. (Hg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden, 112ff.
  - Möller, H.-W. 1993: Umweltschutz in der sozialen Marktwirtschaft, Köln, Berlin, Bonn, München
  - Mols, M. / Lauth, H.-J. / Wagner, C. (Hg.) 2001<sup>3</sup>: Politikwissenschaft: Eine Einführung, Paderborn/München/Wien/Zürich
  - Mühlnickel, R. (Hg.) 1992: Gewässerschutz in den neuen Bundesländern - Bilanz und neue Konzepte, in: Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsentwicklung an der TU Berlin, Nr. 88
  - Müller, A. / McGovern, K. 1999: Nach außen hui und innen pfui? Über die Spielregeln und das Funktionieren von rot-grünen Koalitionen, in: Sturm, R. / Kropp, S. (Hg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Baden-Baden, 223ff.
  - Müller, E. 1984: Umweltpolitik der sozial-liberalen Koalition, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, Heft 2, 115ff.

- 
- Müller, E. 1989: Sozial-liberale Umweltpolitik - Von der Karriere eines neuen Politikbereichs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B47-48, 3ff.
  - Müller, E. 1995<sup>2</sup>: Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik - (Ohn)macht durch Organisation?, Opladen
  - Müller, E. 1997: Der Handwerkskasten der Umweltpolitik, in: Biermann, F. (Hg.), Zukunftsfähige Entwicklung: Herausforderungen an Wissenschaft und Politik, Berlin, 256ff.
  - Müller, E. 1999: Ökonomische Effizienz und politische Effizienz in der Umweltpolitik, in: Gawel, E. / Lübbe-Wolf, G. (Hg.), Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht, Baden-Baden, 119ff.
  - Müller-Brandeck, G. 1986: Technologiefolgenabschätzung am Beispiel der friedlichen Nutzung der Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt u.a.
  - Müller-Brandeck-Bocquet, G. 1991: Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B45/91, 13ff.
  - Müller-Brandeck-Bocquet, G. / Schischke, T. 1992: Umweltpolitik der Länder, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 208ff.
  - Müller-Brandeck-Bocquet, G. 1992: Europäische Integration und deutscher Föderalismus, in: Kreile, M. (Hg.), Die Integration Europas, Opladen, 160ff.
  - Müller-Brandeck-Bocquet, G. 1993: Von der Fähigkeit des deutschen Föderalismus zur Umweltpolitik, in: Prittwitz, V.v. (Hg.), Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, 103ff.
  - Müller-Brandeck-Bocquet, G. 1996a: Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik - Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union, Baden-Baden
  - Müller-Brandeck-Bocquet, G. 1996b: Perspektiven des deutschen Föderalismus nach der Verfassungsreform, in: Die Verwaltung, Heft 2, 1ff.

- 
- Müller-Brandeck-Bocquet 1997: Flexible Integration - eine Chance für die europäische Umweltpolitik?, in: Integration, 20. Jg., Heft 4, 292ff.
  - Müller-Rommel, F. (Hg.) 1989: The New Politics in Western Europe: The Rise and Success of Green Parties and Alternative Lists, Boulder
  - Müller-Rommel, F. 1993: Grüne Parteien in Westeuropa. Entwicklungsphasen und Erfolgsbedingungen, Opladen
  - Münch, U. 1999: Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus - Zur Lage des Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B13, 3ff.
  - Münch, U. 2002<sup>2</sup>: Vom Gestaltungsföderalismus zum Beteiligungsföderalismus, in: Wehling, H.-G. (Hg.), Die deutschen Länder, Opladen, 329ff.
  - Münch, U. / Meerwaldt, K. 2002: Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus, in: Föderalismus in Deutschland, Informationen zur politischen Bildung, Heft 2, 30ff.
  - Münch, U. / Meerwaldt, K. / Fischer, T. 2002: Deutsche Länder in der Europäischen Union, in: Föderalismus in Deutschland, Informationen zur politischen Bildung, Heft 2, 43ff.
  - Murswieck, A. (Hg.) Regieren in den neuen Bundesländern - Institutionen und Politik, Opladen
  - Narr, W. D. 1977: Auf dem Weg zum Einparteienstaat, Opladen
  - Naßmacher, H. 1991<sup>2</sup>: Politikfeldanalysen, in: Naßmacher, H., Vergleichende Politikforschung, Opladen, 167ff.
  - Naujoks, F. 1991: Ökologische Erneuerung der ehemaligen DDR. Begrenzungsfaktor oder Impulsgeber für eine gesamtdeutsche Entwicklung?, Bonn
  - Neumann, A. 1993: Umweltpolitik - Japan und die Bundesrepublik Deutschland im Nationenvergleich, Heidelberg (unveröffentlichtes Manuskript)
  - Niclauß, K. 2002: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland - Eine Einführung, Paderborn/München/Wien/Zürich

- 
- Niedermayer, O. 2002: Nach der Vereinigung: Der Trend zum fluiden Fünfparteiensystem, in: Gabriel, O. W. / Niedermayer, O. / Stöss, R. (Hg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Wiesbaden, 107ff.
  - Nissen, S. 1992: Die sozialistische Arbeitsgesellschaft in der ökologischen Transformation: Arbeit und Umwelt in der ehemaligen DDR, in: Nissen, S. (Hg.), Modernisierung nach dem Sozialismus, Marburg, 7ff.
  - Nohara-Schnabel, I. 1976: Zur Entwicklung der Umweltpolitik in der DDR, in: Deutschland-Archiv, Band 8, 809ff.
  - Nohlen, D. (Hg.) 2001: Kleines Lexikon der Politik, München
  - Nohlen, D. / Schultze, R.-O. (Hg.) 2002: Lexikon der Politikwissenschaft- Theorien, Methoden, Begriffe, Bände I-II, München
  - Nordhoff, H.-B. 1984: Umweltschutz in der DDR, in: AG Soznat, Blätter für soziale Aspekte des naturwissenschaftlichen Unterrichts, Marburg, Heft 4, 107ff.
  - Notter, H. 1995: Umweltpolitik in Baden-Württemberg, Umweltministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
  - Nullmeier, F. 1993: Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Héritier, A. (Hg.), Policy-Analyse, Opladen, 175ff.
  - Nullmeier, F. / Saretzki, T. (Hg.) 2002: Jenseits des Regierungsalltags - Strategiefähigkeit politischer Parteien, Frankfurt a. M./New York
  - Nussbaum, H.v. (Hg.) 1973: Die Zukunft des Wachstums - Kritische Antworten zum „Bericht des Club of Rome“, Düsseldorf / Gütersloh
  - OECD (Hg.) 1993: Umweltpolitik auf dem Prüfstand - Bericht der OECD zur Umweltsituation und Umweltpolitik in Deutschland, Bonn
  - Offe, C. 1972: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt a. M.
  - Oltmans, W. L. (Hg.) 1974: Die Grenzen des Wachstums - Pro und Contra, Hamburg



- 
- Oberndörfer, D. / Schmitt, K. 1991: Parteien und regionale politische Traditionen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin
  - Oberreuter, H. / Mintzel, A. (Hg.) 1992: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, München
  - Olzog, G. / Liese, H.-J. 1996<sup>24</sup>: Die politischen Parteien in Deutschland: Geschichte - Programmatik - Organisation - Personen - Finanzierung, München/Landsberg a. L.
  - Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 1993: Umweltpolitik auf dem Prüfstand - Bericht der OECD zur Umweltsituation und Umweltpolitik in Deutschland, Bonn
  - Oschlies, W. 1996<sup>4</sup>: Umweltpolitik - Osteuropäische Länder, in: Nohlen, D. (Hg.), Wörterbuch Staat und Politik, München, 797ff.
  - Page, E. C. 1991: Die 'do parties make a difference'-Diskussion in Großbritannien, in: Blanke, B. / Wollmann, H. (Hg.), Die alte Bundesrepublik, Opladen, 239ff.
  - Pätzold, J. / Mussel, G. 1996: Umweltpolitik, Sternenfels
  - Palme, C. E. 1992: Nationale Umweltpolitik in der EG, Berlin
  - Pappi, F. U. 1991: Wahrgenommenes Parteiensystem und Wahlentscheidung in Ost- und Westdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B44, 15ff.
  - Pappi, F. U. 1993: Policy-Netze - Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, A. (Hg.), Policy-Analyse, Opladen, 84ff.
  - Patzelt, W. J. 1992: Einführung in die Politikwissenschaft - Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung, Passau
  - Paucke, H. 1994: Chancen für Umweltpolitik und Umweltforschung - Zur Situation in der ehemaligen DDR, Marburg
  - Pehle, H. 1988a: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit - Alte Politik im neuen Gewand, in: Gegenwartskunde Heft 2, 259ff.

- 
- Pehle, H. 1988b: Das Bundesumweltministerium: Neue Chancen für den Umweltschutz? - Zur Neuorganisation der Umweltpolitik des Bundes,  
in: Verwaltungsarchiv, Jg. 79, Heft 2, 184ff.
  - Pehle, H. 1993: Umweltpolitik im internationalen Vergleich,  
in: Prittitz, V.v. (Hg.), Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, 113ff.
  - Pehle, H. 1994<sup>2</sup>: Umweltpolitik,  
in: Holtmann, E. (Hg.), Politik-Lexikon, München/Wien, 649ff.
  - Pehle, H. 1997: Umweltpolitik, in: Gabriel, O. W. / Holtmann, E. (Hg.), Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, München / Wien, 697ff.
  - Pehle, H. 1998a: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit - Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik, Wiesbaden
  - Pehle, H. 1998b: Intergouvernementales Handeln als Erfolgsbedingung und Restriktion von Umweltpolitik,  
in: Hilpert, U. / Holtmann, E. (Hg.), Regieren und intergouvernementale Beziehungen, Opladen, 239ff.
  - Peine, F.-J. 1992a: Geschichte des Umweltrechts,  
in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 242ff.
  - Peine, F.-J. 1992b: Bundesrecht, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 258ff.
  - Peine, F.-J. 1992c: Umweltrecht in der ehemaligen DDR,  
in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 261ff.
  - Peine, F.-J. 1992d: Landesrecht, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 266ff.
  - Peine, F.-J. 1992e: Allgemeines Umweltrecht,  
in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 278ff.

- 
- Peine, F. J. 1992f: Instrumente des Umweltrechts, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 284ff.
  - Pestalozza, C. 1984: Zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Umweltschutz,  
in: Wirtschaft und Verwaltung, Heft 4, 245ff.
  - Petersen, T. / Faber, M. /  
Manstetten, R. 1998: Konsens und Umweltpolitik,  
Heidelberg
  - Petersen, T. / Faber, M. 1999: Bedingungen erfolgreicher Umweltpolitik im deutschen  
Föderalismus - der Ministerialbeamte als Homo Politicus,  
Heidelberg
  - Petersen, T. / Faber, M. 2000: Der Wille zur Nachhaltigkeit - Ist, wo ein Wille, auch ein  
Weg?, Heidelberg
  - Petschow, U. / Meyerhoff, J. /  
Thomasberger, C. (Hg.) 1990: Umweltreport DDR: Bilanz der Zerstörung - Kosten der  
Sanierung - Strategien für den ökologischen Umbau, Studie des Instituts für Ökologische  
Wirtschaftsforschung,  
Frankfurt a. M.
  - Petschow, U. 1992: Umweltpolitik alte/neue Bundesländer,  
in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch,  
Berlin/Bonn/Regensburg, 189ff.
  - Petschow, U. 1993: Ökologische Sanierung und struktureller Umbau in den  
neuen Bundesländern, in: Hickel, R. / Huster, E.-U. /  
Kohl, H. (Hg.), Umverteilen, Köln, 137ff.
  - Pianowski, M. / Stepniak, A.  
1988: Die Koordinierung der Umweltpolitik in der EG.  
in: Tudyka, K. P. (Hg.), Umweltpolitik in Ost- und West-  
europa, Opladen, 175ff.
  - Pietzcker, J. 1988: Landesbericht Bundesrepublik Deutschland,  
in: Starck, C. (Hg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im  
Bundesstaat, Baden-Baden, 17ff.
  - Pilz, F. / Ortwein, H. 2000<sup>3</sup>: Das politische System Deutschlands - Prinzipien, Institu-  
tionen und Politikfelder, München/Wien
  - Pleschak, F. / Fritsch, M. /  
Stummer, F. 2000: Industrieforschung in den neuen Bundesländern,  
Heidelberg

- 
- Pluge, W. 1989: Die Trends in der deutschen Wasserpolitik - Konsequenzen für die Wasserversorgungswirtschaft, in: Zeits. f. Umweltpolitik u. Umweltrecht, Heft 12, 43ff.
  - Poguntke, T. 1992: Between ideology and empirical research - The literature on the German Green Party, in: European Journal of Political Research, Vol. 21, 337ff.
  - Poguntke, T. 1993: Alternative Politics. The German Green Party, Edinburgh
  - Poguntke, T. 1999: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland: Von Krise zu Krise?, in: Ellwein, T. / Holtmann, E. (Hg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen/Wiesbaden 1999, 429ff.
  - Porter, M. E. / van der Linde, C. 1995: Green and Competitive: Ending the Stalemate, in : Harvard Business Review, 12ff.
  - Posse, A.U. 1986: Föderative Politikverflechtung in der Umweltpolitik, München
  - Prittwitz, V.v. 1984: Umweltaußenpolitik - Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa, Frankfurt a. M., New York
  - Prittwitz, V.v. 1987: Gefahrenabwehr - Vorsorge - strukturelle Ökologisierung: drei Idealtypen der Umweltpolitik, Berlin
  - Prittwitz, V.v. 1988: Several Approaches to the Analysis of International Environmental Policy, Wissenschaftszentrum Berlin, FS II 88-308, Berlin
  - Prittwitz, V.v. 1990: Das Katastrophenparadoxon - Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Opladen
  - Prittwitz, V.v. 1992: Methodische und theoretische Grundpositionen der Umweltpolitik, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 163ff.
  - Prittwitz, V.v. 1993a: Katastrophenparadoxon und Handlungskapazität. Theoretische Orientierungen der Politikanalyse, in: Héritier, A. (Hg.), Policy-Analyse, Opladen, 328ff.

- 
- Prittwitz, V.v. (Hg.) 1993:           Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
  
  - Prittwitz, V.v. 1993b:               Reflexive Modernisierung und öffentliches Handeln, in: Prittwitz, V.v. (Hg.), Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, 31ff.
  
  - Prittwitz, V.v. 1994:                Politikanalyse, Opladen
  
  - Prittwitz, V.v. (Hg.) 1996:         Verhandeln und Argumentieren - Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen
  
  - Prittwitz, V.v. (Hg.) 2000:         Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik - Zukunftsfähigkeit durch innovative Verfahrenkombinationen?, Opladen
  
  - Radkau, J. 2000:                    Natur und Macht - Eine Weltgeschichte der Umwelt, München
  
  - Raschke, J. 1993:                   Die Grünen: Wie sie wurden, was sie sind, Köln
  
  - Rat von Sachverständigen für       Hauptumweltgutachten Bundesrepublik Deutschland, Umweltfragen 1994:                    München
  
  - Rat von Sachverständigen für       Hauptumweltgutachten Bundesrepublik Deutschland, Umweltfragen 1996:                    München
  
  - Reh, W. 1989:                        Umweltpolitik, in: Boldt, H. (Hg.), Nordrhein-Westfalen und der Bund, Köln, 162ff.
  
  - Rehbinder, E. 1997:                 Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Arbeitskreis für Umweltrecht (Hg.), Grundzüge des Umweltrechts, Band 4, Frankfurt a. M.
  
  - Reidenbach, M. / Berger, K.         Umweltschutzausgaben des öffentlichen Bereichs - Darstellung, Erfassung und Finanzierung 1971-1981, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1985:
  
  - Reidenbach, M. 1994:                Öffentliche Umweltschutzausgaben als Teil der Maßnahmen im Umweltschutz, in: Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hg.), Schriftenreihe Spektrum Bundesstatistik, Band 6, Stuttgart

- 
- Reidenbach, M. 1998: Umweltschutzausgaben und Umweltschutzvermögen des öffentlichen Bereichs in den neuen Bundesländern, in: Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hg.), Schriftenreihe Beiträge zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen, Band 3, Stuttgart
  
  - Reissert, B. 1989a: Föderalismus, in: Nohlen, D. / Schultze, R.-O. (Hg.), Politikwissenschaft: Theorien - Methoden - Begriffe, Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 1/2, München, 238ff.
  
  - Reissert, B. 1989b: Politikverflechtung, in: Nohlen, D. / Schultze, R. O. (Hg.), Politikwissenschaft: Theorien - Methoden - Begriffe, Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 1/2, München, 716
  
  - Relke, F. 1997: Ökorepublik Deutschland? - Die Ökologisierung der Wirtschaft in den Programmen der bundesdeutschen Parteien, Frankfurt a. M./Berlin/Bern/New York/Paris/Wien
  
  - Rengeling, H.-W. 1988: Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, Köln
  
  - Renn, O. (Hg.) 2000: Nachhaltiges Baden-Württemberg - Strategien für eine umfassende Integration der Fachpolitiken, Stuttgart
  
  - Rensch, W. 1990: Deutsche Länder und europäische Integration. Kompetenzverluste und neue Handlungschancen in einem 'Europa der Regionen', in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B28/90, 28ff.
  
  - Rensch, W. 2000: Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland, in: Holtmann, E. / Voelzkow, H. (Hg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden, 53ff.
  
  - Reuter, K. 1990<sup>3</sup>: Föderalismus, Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg
  
  - Rey, P. 1990: Der Einfluß von Interessengruppen im ökonomischen System der Bundesrepublik Deutschland auf politische Entscheidungsprozesse - dargestellt am Beispiel der Umweltpolitik, Bremen

- 
- Ricken, C. 1995: Nationaler Politikstil, Netzwerkstrukturen sowie ökonomischer Entwicklungsstand als Determinanten einer effektiven Umweltpolitik - Ein empirischer Industrieländervergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 4, 481ff.
  - Ricken, C. 1997: Determinanten der Effektivität der Umweltpolitik - Der nationale Politikstil im Spannungsfeld von Ökonomie, Politik und Kultur, Frankfurt a. M.
  - Rieger, J. 1994: 'Technologische Entwicklung' und nationalstaatliche Präferenzen in der internationalen Umweltpolitik, Tübingen (unveröffentlichtes Manuskript)
  - Rindermann, H. 1992: Die Entwicklung der EG-Umweltpolitik von den Anfängen bis 1991, Münster/Hamburg/London
  - Ring, I. 1994: Marktwirtschaftliche Umweltpolitik aus ökologischer Sicht - Möglichkeiten und Grenzen, Stuttgart
  - Ritter, E.-H. 1999: Zur Entwicklung der Landespolitik, in: Ellwein, T./Holtmann, E. (Hg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen/Wiesbaden 1999, 343ff.
  - Robert, R. 1993: Modernisierung der Demokratie, Umweltschutz und Grundgesetz, in: Prittwitz, V.v. (Hg.), Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, 93ff.
  - Rösler, M. u.a. (Hg.) 1990: Naturschutz in der DDR, Bonn
  - Rogall, H. 2000: Bausteine einer zukunftsfähigen Umwelt- und Wirtschaftspolitik - eine praxisorientierte Einführung in die neue Umweltökonomie und ökologische Ökonomie, Berlin
  - Roloff, O. / Wild, W. 1986: Umweltschutz in öffentlichen Budgets, Regensburg
  - Ronge, V. 1972: Die Umwelt im kapitalistischen System, in: Glasgow, M. (Hg.), Umweltgefährdung und Gesellschaftssysteme, München, 79ff.
  - Ronge, V. 1978: Die Gesellschaft an den Grenzen der Natur - Aufsätze zur politischen Ökologie, Bielefeld
  - Rose, R. 1984<sup>2</sup>: Do Parties Make a Difference?, London

- 
- Rose, R. / Davies, P. 1994a: Do Parties Make a Difference?,  
in: Rose, R. / Davies, P., Inheritance in Public Policy,  
New Haven, 122ff.
  - Rose, R. / Davies, P. 1994b: Why Programs Matter,  
in: Rose, R. / Davies, P., Inheritance in Public Policy,  
New Haven, 185ff.
  - Rose-Ackerman, S. 1995: Umweltrecht und -politik in den Vereinigten Staaten und  
der Bundesrepublik Deutschland,  
Baden-Baden
  - Rudzio, W. 2000<sup>5</sup>: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland,  
Opladen
  - Rütter, W. / Plum, W. 1982: Zur Genese des 'Umweltschutzes' als gesellschaftliches  
Problem, Köln
  - Ruprecht-Karls-Universität  
Heidelberg 1989: Ökologie - Krise, Bewußtsein, Handeln,  
Vorträge im Wintersemester 1987/1988 im Rahmen des  
Studiums Generale, Heidelberg
  - Ryll, A. / Schäfer, D. 1986: Bausteine für eine monetäre Umweltberichterstattung, in:  
Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 9,  
105ff.
  - Sabatier, P. A. 1991a: Political Science and Public Policy,  
in: Political Science and Politics, Vol. 24, 144ff.
  - Sabatier, P. A. 1991b: Toward better Theories of the Policy Process,  
in: Political Science and Politics, Vol. 24, 147ff.
  - Sabatier, P. A. (Hg.) 1999: Theories of the Policy Process, Boulder
  - Sachs, W. (Hg.) 1994: Der Planet als Patient - Über die Widersprüche globaler  
Umweltpolitik, Basel/Boston/Berlin
  - Salzwedel, J. (Hg.) 1982: Grundzüge des Umweltrechts,  
in: Beiträge zur Umweltgestaltung, Band A80, Berlin
  - Sandhövel, A. 1992: Prinzipien der Umweltpolitik,  
in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch,  
Berlin/Bonn/Regensburg, 169ff.
  - Sandhövel, A. 1994: Marktorientierte Instrumente der Umweltpolitik - die  
Durchsetzbarkeit von Mengen- und Preislösungen am  
Beispiel der Abfallpolitik, Opladen



- 
- Sandhövel, A. 1996a: Umweltschäden, in: Gerlach, I. / Konegen, N. / Sandhövel, A., Der verzagte Staat: Policy-Analysen: Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt, Opladen, 68ff.
  - Sandhövel, A. 1996b: Handlungsrealitäten im Politikfeld 'Umwelt', in: Gerlach, I. / Konegen, N. / Sandhövel, A., Der verzagte Staat: Policy-Analysen: Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt, Opladen, 184ff.
  - Saretzki, T. 2002: Umwelt (Umweltpolitik), in: Nohlen, D. / Schultze, R.-O. (Hg.), Lexikon der Politikwissenschaft, Band II, München, 989ff.
  - Sbragia, A. M. (Hg.) 1992: Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the 'New' European Community, Washington
  - Scharpf, F. W. 1973: Planung als politischer Prozeß, Frankfurt a. M.
  - Scharpf, F. W. / Reissert, B. / Schnabel, F. 1976: Politikverflechtung I - Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg, Taunus
  - Scharpf, F. W. / Reissert, B. / Schnabel, F. (Hg.) 1977: Politikverflechtung II - Kritik und Berichte aus der Praxis, Kronberg/Taunus
  - Scharpf, F. W. 1977: Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, Kronberg/Taunus
  - Scharpf, F. W. 1978: Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden, in: Hesse, J. J. (Hg.), Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden, 21ff.
  - Scharpf, F. W. 1982: Der Erklärungswert 'binnenstruktureller' Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung, in: Hesse, J. J. (Hg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Opladen, 90ff.
  - Scharpf, F. W. 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jhg., Heft 4, 323ff.
  - Scharpf, F. W. 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a. M. / New York

- 
- Scharpf, F. W. 1987a: Grenzen der institutionellen Reform,  
in: Ellwein, T. / Hesse, J. J. / Mayntz, R. / Scharpf, F. W. (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden, 111ff.
  - Scharpf, F. W. 1988a: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung,  
in: Schmidt, M. G. (Hg.), Staatstätigkeit, 61ff.
  - Scharpf, F. W. 1988b: Vom Fug und Unfug institutioneller Erklärungen,  
in: Politische Vierteljahresschrift, 29. Jg., 271ff.
  - Scharpf, F. W. 1989a: Der Bundesrat und die Kooperation auf der 'dritten Ebene', in: Bundesrat (Hg.), 40 Jahre Bundesrat, Baden-Baden, 121ff.
  - Scharpf, F. W. 1989b: Politische Steuerung und Politische Institutionen, in: Politische Vierteljahresschrift, 30. Jhg., Heft 1, 10ff.
  - Scharpf, F. W. 1990a: Zwischen Baum und Borke - Deutsche Einheit und europäische Einigung bedrohen den Föderalismus, in: Die Zeit, 14.09.1990, 14
  - Scharpf, F. W. 1990b: Föderalismus an der Wegscheide: eine Replik, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Nr. 4, 579ff.
  - Scharpf, F. W. 1991a: Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, in: Blanke, B. / Wollmann, H. (Hg.), Die alte Bundesrepublik - Kontinuität und Wandel, Opladen, 146ff.
  - Scharpf, F. W. 1991b: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg., Heft 4, 621ff.
  - Scharpf, F. W. 1992a: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen,  
in: Benz, A. / Scharpf, F. W. / Zintl, R. (Hg.), Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M. 51ff.
  - Scharpf, F. W. 1992b: Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus,  
in: Staatswissenschaften u. Staatspraxis, 3. Jg., 293ff.
  - Scharpf, F. W. 1992c: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, B. (Hg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen, 93ff.

- 
- Scharpf, F. W. 1993a: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen,  
in: Héritier, A. (Hg.), Policy-Analyse, Opladen, 57ff.
  - Scharpf, F. W. 1993b: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat,  
in: Czada, R. / Schmidt, M. G. (Hg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen, 25ff.
  - Scharpf, F. W. 1993c: Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Böhret, C. / Wewer, G. (Hg.), Regieren im 20. Jahrhundert - Zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen, 165ff.
  - Scharpf, F. W. 1994: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa,  
Frankfurt a. M./New York
  - Scharpf, F. W. 1995: Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik einer europäischen Mehrebenen-Politik,  
in: Weidenfeld, W. (Hg.), Reform der Europäischen Union, Gütersloh, 75ff.
  - Scharpf, F. W. 1998a: Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa, in: Kohler-Koch, B. (Hg.), Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen, 121ff.
  - Scharpf, F. W. 1998b: Was ist deutsch an der deutschen Malaise?,  
in: Weidenfeld, W. (Hg.), Wege zur Erneuerung der Demokratie, Gütersloh, 51ff.
  - Scharpf, F. W. 1999: Regieren in Europa - Effektiv und demokratisch?,  
Frankfurt a. M./New York
  - Scharpf, F. W. 2001: Mehr Freiheit für die Bundesländer - Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.04.2001, 15
  - Schatz, H. 1973: Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien - Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene, in: Mayntz, R. / Scharpf, F. W. (Hg.), Planungsorganisation, München, 9ff.
  - Schatz, H. 1978: Regierungs- und Verwaltungsreform im politisch-administrativen Spannungsfeld,  
in: Verein für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V. (Hg.), Studien zur Reform von Regierung und Verwaltung, Schriftenreihe Nr. 10, Bonn, 9ff.

- 
- Schaufler, H. (Hg.) 1997: Umwelt und Verkehr - Beiträge für eine nachhaltige Politik, München
  - Scherer, R. / Blattner, J. 1994: Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik - Forschungsergebnisse und Handlungsempfehlungen, Freiburg i. Brg.
  - Schischke, T. 1993: Die Umweltpolitik Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens im Vergleich, Heidelberg (unveröffentlichtes Manuskript)
  - Schlichte, K. 1999: Einführung in die Arbeitstechniken der Politikwissenschaft, Opladen
  - Schmid, J. 1989: Parteien im Föderalismus, in: Der Bürger im Staat, Heft 4, 259ff.
  - Schmid, J. (Hg.) 1994: Organisationsstrukturen und Probleme von Parteien und Verbänden. Berichte aus den neuen Ländern, Marburg
  - Schmidt, E. (Hg.) 1994: Umweltpolitik in der Defensive - Umweltschutz trotz Wirtschaftskrise, Frankfurt a.M.
  - Schmidt, M. G. 1978a: Die 'Politik der Inneren Reformen' in der Bundesrepublik Deutschland 1969-1976, in: Politische Vierteljahresschrift, 19. Jg., 201ff.
  - Schmidt, M. G. 1978b: The Politics of Domestic Reform in the Federal Republic of Germany, in: Politics and Society, Vol. 8, 165ff.
  - Schmidt, M. G. 1978c: Reformpolitik im Gesundheitswesen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 24. Jg., Heft 12, 737ff.
  - Schmidt, M. G. 1979: Parteipolitische Profile in der Beschäftigungspolitik der Bundesländer - Eine vergleichende Analyse für die Jahre 1966-68 und 1974-77, in: Gegenwartskunde, 28. Jg., Heft 4, 439ff.
  - Schmidt, M. G. 1980a: CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt a. M./New York

- 
- Schmidt, M. G. 1980b: Staat und Wirtschaft unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen - Ein Beitrag zur vergleichenden Analyse des Steuerstaates, des Wohlfahrtstaates und der Lage auf dem Arbeitsmarkt, in: Grottian, P. (Hg.), Folgen reduzierten Wachstums für Politikfelder, Opladen, 7ff.
  - Schmidt, M. G. 1980c: Politische Konjunkturzyklen und Wahlen - Ein internationaler Vergleich, in: Kaase, M. / Klingemann, H.-D. (Hg.), Wahlen und politisches System, Opladen, 174ff.
  - Schmidt, M. G. 1981a: Politische Steuerung der Ökonomie in Kleinstaaten - Eine vergleichende Analyse, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 10. Jg., Heft 1, 77ff.
  - Schmidt, M. G. 1981b: Politische Parteien und staatliche Politik in 21 bürgerlichen Demokratien - Ein internationaler Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 22. Jg., Heft 4, 440ff.
  - Schmidt, M. G. 1982a: Wohlfahrtstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen - Ein internationaler Vergleich, Frankfurt a. M. / New York
  - Schmidt, M. G. 1982b: Die Politik der CDU/CSU- und der SPD-Regierungen, in: Raschke, J. (Hg.), Bürger und Parteien, Opladen, 121ff.
  - Schmidt, M. G. 1982c: The Role of the Parties in Shaping Macroeconomic Policy, in: Castles, F. G. (Hg.), The Impact of Parties, London/Beverly Hills, 97ff.
  - Schmidt, M. G. 1982d: Staatliche Politik, Parteien und der politische Unterbau - Zur Kritik an Klaus von Beymes 'Do Parties Matter?', in: Politische Vierteljahresschrift, 23. Jg., Heft 2, 199ff.
  - Schmidt, M. G. 1982e: Does Corporatism Matter? Economic Crisis, Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the 1970s, in: Lehbruch, G. / Schmitter, P. C. (Hg.), Patterns of Corporatist Policy-making, London, 237ff.
  - Schmidt, M. G. 1983a: Demokratie, Wohlfahrtstaat und neue soziale Bewegungen - Der Beitrag des Parteienwettbewerbs und der Regierungspolitik zur Entstehung der neuen sozialen Bewegungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B11, 3ff.

- 
- Schmidt, M. G. 1983b: Two Logics of Coalition Policy: The West German Case, in: Bogdanor, V. (Hg.), *Coalition Government in Western Europe*, London, 38ff.
  - Schmidt, M. G. 1983c: Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigungspolitik - Ein internationaler Vergleich, in: *Leviathan*, 11. Jg., 451ff.
  - Schmidt, M. G. 1983d: The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis: A Comparative Study of Twenty-three OECD Nations, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 11, 1ff.
  - Schmidt, M. G. 1985: Allerweltparteien in Westeuropa? Ein Beitrag zu Kirchheimers These vom Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: *Leviathan*, Jhg. 13, 376ff.
  - Schmidt, M. G. 1986a: Wahlen, Parteienpolitik und Arbeitslosigkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B17, 37ff.
  - Schmidt, M. G. 1986b: Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik - Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960 - 1985), in: *Journal für Sozialforschung*, 26. Jhg., Heft 3, 251ff.
  - Schmidt, M. G. 1987a: The Politics of Labour Market Policy - Structural and Political Determinants of Rates of Unemployment in Industrial Nations, in: Castles, F. / Lehner, F. / Schmidt, M.G. (Hg.), *Managing Mixed Economies*, Berlin/New York, 4ff.
  - Schmidt, M. G. 1987b: West Germany: The Policy of the Middle Way, in: *Journal of Public Policy*, Vol. 7, No. 2, 135ff.
  - Schmidt, M. G. (Hg.) 1988: Staatstätigkeit. Internationale und historisch vergleichende Analysen, Opladen
  - Schmidt, M.G. 1988a: Einführung, in: Schmidt, M. G. (Hg.), *Staatstätigkeit. Internationale und historisch vergleichende Analysen*, Opladen, 1ff.
  - Schmidt, M. G. 1988b: Soziale Sicherung im Nationenvergleich - Sozialökonomische Gesetzmäßigkeiten und Politik, in: Bermbach, U. / Blanke, B. / Böhret, C. (Hg.), *Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaates*, Opladen, 113ff.

- 
- Schmidt, M. G. 1989a: 'Allerweltparteien' und 'Verfall der Opposition' - Ein Beitrag zu Kirchheimers Analysen westeuropäischer Parteiensysteme, in: Luthardt, W. / Söllner, A. (Hg.), Verfassungsstaat, Souveränität, Pluralismus, Opladen, 173ff.
  - Schmidt, M. G. 1989b: Vom wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik - Die Perspektive der vergleichenden Politikforschung, in: Vobruba, G. (Hg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin, 149ff.
  - Schmidt, M. G. 1989c: Learning from Catastrophes - West Germany's Public Policy, in: Castles, F. G. (Hg.), The Comparative History of Public Policy, Cambridge, 56ff.
  - Schmidt, M. G. 1989d: Social policy in rich and poor countries: socio-economic trends and political-institutional determinants, in: European Journal of Political Research, Vol. 17, 641ff.
  - Schmidt, M. G. 1989e: The Political Management of Mixed Economies: Political Aspects of Macroeconomic Performance in OECD Nations (1960-1984), in: Strümpel, B. (Hg.), Industrial Societies after the Stagnation of the 1970s, Berlin/New York, 101ff.
  - Schmidt, M. G. 1989f: Regimewechsel und Politikwenden. Die Westzonen (1945-1949) und die Bundesrepublik Deutschland, in: Bandemer, S.v. / Wewer, G. (Hg.), Regierungssystem und Regierungslehre, Opladen, 173ff.
  - Schmidt, M. G. 1990a: Die Politik des mittleren Weges - Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B9-10, 23ff.
  - Schmidt, M. G. 1990b: Staatsfinanzen, in: Beyme, K.v. / Schmidt, M. G. (Hg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 36ff.
  - Schmidt, M. G. 1990c: Sozialpolitik, in: Beyme, K.v. / Schmidt, M. G. (Hg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 126ff.

- 
- Schmidt, M. G. 1990d: Soziale Sicherung im Nationenvergleich. Sozialökonomische Gesetzmäßigkeiten und Politik, in: Bernbach, U. / Blanke, B. / Böhret, C. (Hg.), Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaates, Opladen, 113ff.
  - Schmidt, M. G. 1991a: Machtwechsel in der Bundesrepublik (1949-1990) - Ein Kommentar aus der Perspektive der vergleichenden Politikforschung, in: Blanke, B. / Wollmann, H. (Hg.), Die alte Bundesrepublik - Kontinuität und Wandel, Opladen, 179ff.
  - Schmidt, M. G. 1991b: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, in: Liebert, U. / Merkel, W. (Hg.), Die Politik zur deutschen Einheit, Opladen, 209ff.
  - Schmidt, M. G. 1992a: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
  - Schmidt, M. G. (Hg.) 1992b: Die westlichen Länder, Schmidt, M. G. (Hg.), Lexikon der Politik Band 3, München
  - Schmidt, M. G. 1992b: Regierungen: Parteipolitische Zusammensetzung, in: Schmidt, M. G. (Hg.), Lexikon der Politik Band 3, Die westlichen Länder, München, 393ff.
  - Schmidt, M. G. 1992c: Political Consequences of German Unification, in: West European Politics, Vol. 15, No. 4, 1ff.
  - Schmidt, M. G. 1992d: Der Handlungsspielraum der Finanzpolitik - Ein Kommentar aus nationenvergleichender Perspektive, in: Hartwich, H.-H. / Wewer, G. (Hg.), Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat - unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses, Opladen, 75ff.
  - Schmidt, M. G. 1992e: Zur politischen Logik wirtschaftlichen Handelns, in: Abromeit, H. / Jürgens, U. (Hg.), Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns, Berlin
  - Schmidt, M. G. 1993a: Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Héritier, A. (Hg.), Policy-Analyse, Opladen, 371ff.



- 
- Schmidt, M. G. 1993b: Structures and Trends in the Party-Political Composition of Governments in Western Democracies, in: Calise, M. (Hg.), *Come Cambiano i Partiti*, Mailand
  - Schmidt, M. G. 1993c: Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Klingemann, H.-D. / Luthardt, W. (Hg.), *Sozialstruktur und Verfassungsanalyse*, Opladen, 25ff.
  - Schmidt, M. G. 1993d: Die politische Verarbeitung der deutschen Vereinigung im Bund-Länder-Verhältnis, in: Seibel, W. / Benz, A. / Mäding, H. (Hg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*, Baden-Baden, 448ff.
  - Schmidt, M. G. 1993e: Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern im Industrieländervergleich, Opladen
  - Schmidt, M. G. 1993f: Gendered Labour Force Participation, in: Castles, F. G. (Hg.), *Families of Nations*, Aldershot, 179ff.
  - Schmidt, M. G. 1994a: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Fernuniversität Hagen
  - Schmidt, M. G. 1994b: Nationale Politikprofile und Europäische Integration, in: Gabriel, O. W. / Brettschneider, F. (Hg.), *Die EU-Staaten im Vergleich*, Opladen, 422ff.
  - Schmidt, M. G. 1994c: The Domestic Political Economy - Germany in the post-1989 period, Heidelberg (unveröffentlichtes Manuskript)
  - Schmidt, M. G. 1994d: Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik, in: Klingemann, H.-D. / Luthardt, W. (Hg.), *Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse*, Opladen, 25ff.
  - Schmidt, M. G. 1995a: Parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, in: Schmidt, M. G., *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart, Tübingen, 708.
  - Schmidt, M. G. 1995a: Umweltpolitik, in: Schmidt, M. G., *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart, Tübingen, 969ff.

- 
- Schmidt, M. G. 1995b: Policy-Analyse,  
in: Mohr, A. (Hg.), Grundzüge der Politikwissenschaft,  
München/Wien, 567ff.
  - Schmidt, M. G. 1995c: Vergleichende Politikforschung mit Aggregatdaten:  
Inwieweit beeinflussen Parteien Regierungspolitik?,  
in: Alemann, U.v. (Hg.), Politikwissenschaftliche Metho-  
den, Opladen, 327ff.
  - Schmidt, M. G. 1995d: The Parties-Do-Matter Hypothesis and the Case of the  
Federal Republic of Germany,  
in: German Politics, Vol. 4, No. 3, 1ff.
  - Schmidt, M. G. 1995e: Balance zwischen Staat und Markt,  
in: Ruperta Carola, Forschungsmagazin der Universität  
Heidelberg, Jg. 3, Heft 2, 4ff.
  - Schmidt, M. G. 1995f: Der Januskopf der Transformationsperiode. Kontinuität  
und Wandel der Demokratietheorien,  
in: Beyme, K.v. / Offe, C. (Hg.), Politische Theorien in  
der Ära der Transformation, Opladen, 182ff.
  - Schmidt, M. G. 1996a: When parties matter: A review of the possibilities and  
limits of partisan influence on public policy,  
in: European Journal of Political Research, Vol. 30,  
155ff.
  - Schmidt, M. G. 1996b: Germany - The Grand Coalition State,  
in: Colomer, J. M. (Hg.), Political Institutions in Europe,  
London, Routledge, 62ff.
  - Schmidt, M. G. 1996c: Staat und Markt in den demokratischen Industrieländern,  
in: Spektrum der Wissenschaft, November 1996
  - Schmidt, M. G. 1997<sup>3</sup>a: Vergleichende Policy-Forschung,  
in: Berg-Schlosser, D. / Müller-Rommel, F. (Hg.), Ver-  
gleichende Politikwissenschaft, Opladen, 207ff.
  - Schmidt, M. G. 1997b: Parteien und Staatstätigkeit,  
in: Gabriel, O. W. / Niedermayer, O. / Stöss, R. (Hg.),  
Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, 537ff.
  - Schmidt, M. G. 1997c: Politikwissenschaftliche Umweltschutzforschung,  
in: Mez, L. / Weidner, H. (Hg.), Umweltpolitik und  
Staatsversagen - Perspektiven und Grenzen der Umwelt-  
politikanalyse, Berlin, 144ff.

- 
- Schmidt, M. G. 1997d: Determinants of Social Expenditure in Liberal Democracies: The Post World War II Experience, in: Acta Politica, Vol. 32, No. 2, 153ff.
  - Schmidt, M. G. 1997e: Zur politischen Leistungskraft liberaler Demokratien - Ergebnisse des Vergleichs demokratischer und nichtdemokratischer politischer Systeme, in: Gegenwartskunde, 46. Jg., Heft 1, 27ff.
  - Schmidt, M. G. 1997f: Zum politischen Leistungsprofil von Demokratien - Neuere Befunde der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, Heidelberg (unveröffentlichtes Manuskript.)
  - Schmidt, M. G. 1997g: Komplexität und Demokratie - Ergebnisse älterer und neuerer Debatten, in: Klein, A. / Schmalz-Bruns, R. (Hg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden, 41ff.
  - Schmidt, M. G. 1997h: Demokratie - Citoyen - Staatsbürger, in: Picht, R. / Hoffmann-Martinot, V. / Lasserre, R. / Theiner, P. (Hg.), Fremde Freunde - Deutsche und Franzosen im 21. Jahrhundert, München/Zürich, 162ff.
  - Schmidt, M. G. 1998<sup>2</sup>a: Sozialpolitik in Deutschland - Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen
  - Schmidt, M. G. 1998b: Die Gesundheitsausgaben und die Staatsquote - Befunde des Vergleichs demokratisch verfaßter Länder, ZeS-Arbeitspapier 3/98, Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen
  - Schmidt, M. G. 1998c: Sozialpolitik im demokratischen und im autokratischen Staat, ZeS-Arbeitspapier 14/98, Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen
  - Schmidt, M. G. 1998d: Das politische Leistungsprofil der Demokratien, in: Greven, M. (Hg.), Demokratie - eine Kultur des Westens?, Opladen, 181ff.
  - Schmidt, M. G. 1998e: Die politische Produktivität liberaler Demokratien, in: Saage, R. / Berg, G. (Hg.), Zwischen Triumph und Krise - Zum Zustand des westlichen Verfassungsstaates nach dem Zusammenbruch der Diktaturen in Osteuropa, Opladen, 243ff.
  - Schmidt, M. G. 1998f: Sozialstaatliche Politik in der Ära Kohl, in: Wewer, G. (Hg.), Bilanz der Ära Kohl, Opladen, 59ff.

- 
- Schmidt, M. G. 1999a: Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, ZeS-Arbeitspapier 2/99, Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen
  - Schmidt, M. G. 1999b: Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, ZeS-Arbeitspapier 3/99, Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen
  - Schmidt, M. G. 1999c: Immer noch auf dem 'mittleren Weg'? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts, ZeS-Arbeitspapier 7/99, Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen
  - Schmidt, M. G. 1999d: Grundzüge der Sozialpolitik in der DDR, ZeS-Arbeitspapier 18/99, Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen
  - Schmidt, M. G. 1999e: Warum die Gesundheitsausgaben wachsen. Befunde des Vergleichs demokratisch verfasster Länder, in: Politische Vierteljahresschrift, 40. Jg., Heft 2, 229ff.
  - Schmidt, M. G. 1999f: Ist die Demokratie wirklich die beste Staatsverfassung?, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 28. Jg., Heft 2, 187ff.
  - Schmidt, M. G. 1999g: Die Herausforderungen demokratischer Politik - Zum Leistungsprofil von Demokraten in vergleichende Perspektive, in: Greven, M. Th. / Schmalz-Bruns (Hg.), Politische Theorie heute, Baden-Baden, 275ff.
  - Schmidt, M. G. 1999h: Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, in: Ellwein, T. / Holtmann, E. (Hg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven, Opladen/Wiesbaden, 385ff.
  - Schmidt, M. G. 2000<sup>3</sup>a: Demokratietheorien - Eine Einführung, Opladen
  - Schmidt, M. G. 2000b: Entwürfe demokratischer Regierungsweise und die Zukunft der Demokratie, in: Klingemann, H.-D. / Neidhardt, F. (Hg.), Die Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin, 503ff.

- 
- Schmidt, M. G. 2000c: Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Obinger, H. / Wagschal, U. (Hg.), Der gezügelte Wohlfahrtsstaat, Frankfurt a. M./New York, 22ff.
  - Schmidt, M. G. 2000d: Thesen zur Reformpolitik im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/00, Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen
  - Schmidt, M. G. 2000e: Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Grande, E. / Jachtenfuchs, M. (Hg.), Wie problemlösungsfähig ist die Europäische Union?, Baden-Baden, 33ff.
  - Schmidt, M. G. 2000f: Reformen der Sozialpolitik in Deutschland: Lehren des historischen und internationalen Vergleichs, in: Leibfried, S. / Wagschal, U. (Hg.), Der deutsche Sozialstaat, Frankfurt a.M./New York, 153ff.
  - Schmidt, M. G. 2000g: Immer noch auf dem 'mittleren Weg'? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Czada, R. / Wollmann, H. (Hg.), Von der Bonner zur Berliner Republik - 10 Jahre Deutsche Einheit, Wiesbaden, 491ff.
  - Schmidt, M. G. 2001a: Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, 42. Jg., Heft 3, 474ff.
  - Schmidt, M. G. 2001b: Ursachen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik: Ein internationaler Vergleich, in: Schmidt, M. G. (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik - Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen, 33ff.
  - Schmidt, M. G. 2001c: Parteien und Staatstätigkeit, ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/01, Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen
  - Schmidt, M. G. 2001d: Vom Glanz und Elend der Demokratie nach 1989, in: Leggewie, C. / Münch, R. (Hg.), Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt a. M., 245ff.

- 
- Schmidt, M. G. 2001e: Still on the Middle Way? Germany's Political Economy at the Beginning of the Twenty-First Century, in: German Politics, Vol. 10, No. 3, 1ff.
  - Schmidt, M. G. 2002a: Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 43 Jg., Heft 1, 3ff.
  - Schmidt, M. G. 2002<sup>2</sup>b: Parteien und Staatstätigkeit, in: Gabriel, O. W. / Niedermayer, O. / Stöss, R. (Hg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Wiesbaden, 528ff.
  - Schmidt, M. G. 2002<sup>2</sup>c: Germany - The Grand Coalition State, in: Colomer, J. M. (Hg.), Political Institutions in Europe, London, 56ff.
  - Schmidt, M. G. 2002d: Politiksteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Nullmeier, F. / Saretzki, T. (Hg.), Jenseits des Regierungsalltags - Strategiefähigkeit politischer Parteien, Frankfurt a. M./New York, 23ff.
  - Schmidt, M. G. / F. F. Müller 1979: Empirische Politikwissenschaft, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz
  - Schmidt-Bleek, F. 1994: Wieviel Umwelt braucht der Mensch? MIPS - das Maß für ökologisches Wirtschaften, Berlin
  - Schmidt, R. / Müller, H. 1995<sup>4</sup>: Einführung in das Umweltrecht. München
  - Schmuck, O. 1988: Umweltpolitik: Grenzüberschreitende Probleme - Europäische Lösungen, Bonn
  - Schneider, H. 2002<sup>2</sup>: Parteien in der Landespolitik, in: Gabriel, O. W. / Niedermayer, O. / Stöss, R. (Hg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Wiesbaden, 385ff.
  - Schodder, T. 1989: Föderative Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M., Bern, New York, Paris
  - Scholz, W. 1994: Umweltpolitik im Wechselspiel der parteipolitischen Kräfteverhältnisse - Parteiprogramme und Staatstätigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland 1969-1992, Heidelberg (unveröffentlichtes Manuskript)

- 
- Schott, P. 1998: Die Chance Umweltpolitik. Fakten, Zusammenhänge, Schritte in die Zukunft, Bonn
  - Schrader, C. 1989: Sechs ökologische Thesen zu Grundproblemen des Umweltrechts, in: Donner, H. u.a. (Hg.), Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, Baden-Baden, 153ff.
  - Schroeder, K. (Hg.) 1994: Geschichte und Transformation des SED-Staates - Beiträge und Analysen Berlin
  - Schroeder, K. 2000a: Der SED-Staat - Partei, Staat und Gesellschaft 1949-1990, München
  - Schroeder, K. 2000b: Der Preis der Einheit - Eine Bilanz, München/Wien
  - Schubert, K. 1991: Politikfeldanalyse - Eine Einführung, Opladen
  - Schucht, S. / de Bruyn, S. 1997: Auswirkungen industriellen Wandels auf die Entwicklung von Schwermetallemissionen in Nordrhein-Westfalen, in: Mez, L. / Jänicke, M. (Hg.), Sektorale Umweltpolitik, Berlin, 165ff.
  - Schüttemeyer, S. S. 1990: Die Stimmenverteilung im Bundesrat 1949-1990, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3, 473f.
  - Schulte, H. 1999: Umweltrecht - Vorlesung für Hörer aller Fakultäten, Karlsruhe/Heidelberg
  - Schultze, R.-O. 1980: Nur Parteiverdrossenheit und diffuser Protest? Systemfunktionale Fehlinterpretationen der grünen Wahlerfolge, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 11. Jg. 292ff.
  - Schultze, R.-O. 1990: Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation von Herrschaft, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3, 475ff.
  - Schultze, R.-O. 1992: Föderalismus, in: Schmidt, M. G. (Hg.), Die westlichen Länder, Lexikon der Politik, Band 3, München, 95ff.
  - Schultze, R.-O. 1993: Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie: Politikverflechtung und kein Ende - der deutsche Föderalismus nach der Vereinigung, in: Staatswissenschaften u. Staatspraxis, Nr. 2, 225ff.

- 
- Schultze, R.-O. 1999: Föderalismusreform in Deutschland: Widersprüche - Ansätze - Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik, 46. Jg., Heft 2, 173ff.
  - Schulz, W. 1985: Der monetäre Wert besserer Luft, Frankfurt a. M./Bern/New York
  - Schulz, W. / Volmer, L. (Hg.) 1992: Entwickeln statt abwickeln - wirtschaftspolitische und ökologische Umbau-Konzepte für die fünf neuen Länder, Berlin
  - Schuster, A. 1997: Frauenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland - Zwischen parteipolitischer Programmatik und Wirklichkeit: Ein Bundesländervergleich, Sinzheim
  - Schwartau, C. 1985: Die Entwicklung der Umwelt in der DDR - Neue Probleme durch Renaissance der Braunkohle, in: Redaktion Deutschland-Archiv (Hg.), Umweltprobleme und Umweltbewußtsein in der DDR, Köln, 9ff.
  - Schwartau, C. 1988: Umweltprobleme und Umweltpolitik in der DDR, der Sowjetunion und in Ungarn: Umweltschutz in der DDR, in: Spittmann-Rühle, I. / Helwig, G., Redaktion Deutschland-Archiv (Hg.), Veränderungen in Gesellschaft und im politischen System der DDR: Ursachen, Inhalte, Grenzen, Köln, 48ff.
  - Schwartz, A. 1989: Die Einwirkungsmöglichkeiten der Europäischen Gemeinschaft auf nationales Umweltrecht und ihr Einfluß auf das Schutzniveau, in: Donner, H. u.a. (Hg.), Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, Baden-Baden, 551ff.
  - Seeger, B. 1992: Innenpolitische Determinanten und Strategien im Einigungsprozeß der beiden deutschen Staaten - die deutsche Vereinigung, eine improvisierte Politikgestaltung, Heidelberg (unveröffentlichtes Manuskript)
  - Seeger, B. 1994: Regimewandel und Regime-Konsolidierung - die Demokratisierung autoritärer Gesellschaften am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg (unveröffentlichtes Manuskript)
  - Seibel, W. / Benz, A. / Mäding, H. (Hg.) 1993: Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, Baden-Baden



- 
- Sharpe, L. J. / Newton, K. 1984: Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy, Oxford
  - Siebert, H. 1976: Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Göttingen
  - Siebert, H. (Hg.) 1988: Umweltschutz für Luft und Wasser, Berlin
  - Siebert, H. 1990: Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft - Zentralisierung oder Dezentralisierung, Kiel
  - Siebert, H. 1995<sup>4</sup>: Economics of the environment - theory and policy, Berlin/Heidelberg
  - Siebert, H. (Hg.) 1996: Elemente einer rationalen Umweltpolitik, Tübingen
  - Simonis, G. (Hg.) 1998: Deutschland nach der Wende - Neue Politikstrukturen, Opladen
  - Simonis, U. E. (Hg.) 1996: Globale Umweltpolitik, Mannheim
  - Simonis, U. E. (Hg.) 1988a: Präventive Umweltpolitik, Frankfurt a. M. / New York
  - Simonis, U. E. (Hg.) 1988b: Lernen von der Umwelt - Lernen für die Umwelt: Theoretische Herausforderungen und praktische Probleme einer qualitativen Umweltpolitik, Berlin
  - Simonis, U. E. (Hg.) 1990<sup>2</sup>: Basiswissen Umweltpolitik - Ursachen, Wirkungen und Bekämpfung von Umweltproblemen, Berlin
  - Simonis, U. E. 1991: Environmental Policy in the Federal Republic of Germany, Wissenschaftszentrum Berlin, FS II 91-403, Berlin
  - Simonis, U. E. (Hg.) 1996: Weltumweltpolitik - Grundriss und Bausteine eines neuen Politikfeldes, Berlin
  - Simonis, U. E. 2001: Umweltpolitik, in: Nohlen, D. (Hg.), Kleines Lexikon der Politik, München, 520ff.
  - Simons, J. 1988: Gesellschaftliche Interessen und Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Zum Stand der wissenschaftlichen Diskussion, in: Tudyka, K. P. (Hg.), Umweltpolitik in Ost- und Westeuropa, Opladen, 185ff.

- 
- Sitte, R. 1995: Verpaßte Chancen im Umweltschutz. Transformationsprozeß und Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Ostdeutschland, in: Nolte, D. / Sitte, R. / Wagner, A. (Hg.), Wirtschaftliche und soziale Einheit DEutschlands, Köln, 115ff.
  - Solesbury, W. 1976: Issues and Innovations in Environmental Policy in Britain, West Germany, and California, in: Policy-Analysis, Vol. 2, 1ff.
  - Sontheimer, K. / Bleek, W. 1999<sup>11</sup>: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München
  - Späth, L. 1992: Natur und Wirtschaft - zur Zukunft der ökologischen Industriegesellschaft, Hamburg
  - Spangenberg, J. H. 1994: Die Ökobilanz der Koalition, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Band 39, Heft 2, 1214ff.
  - Sprenger, R.-U. 1979: Beschäftigungseffekte der Umweltpolitik München, Berlin
  - Sprenger, R.-U. 1989: Beschäftigungswirkungen der Umweltpolitik - eine nachfrageorientierte Untersuchung, Berlin
  - Sprenger, R.-U. 1991: EG-Binnenmarkt und Umweltschutz, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 38
  - Sprenger, R. U. / Hartmann, M. / Wackerbauer, J. / Adler, U. (Hg.) 1991: Umweltschutz in den neuen Bundesländern, ifo Institut für Wirtschaftsförderung München
  - Sprösser, S. 1989: Was ist das Ziel der Umweltschutzpolitik? Zürich/Basel/Bern
  - Starck, C. (Hg.) 1988: Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Baden-Baden
  - Statistisches Bundesamt (Hg.) 1990: Umwelt, Fachserie 19, Reihe 4, Umweltökonomische Gesamtrechnungen - Basisdaten und ausgewählte Ergebnisse, Stuttgart

- 
- Statistisches Bundesamt (Hg.) 1994: Umwelt, Fachserie 19, Reihe 4, Umweltökonomische Gesamtrechnungen - Basisdaten und ausgewählte Ergebnisse, Stuttgart
  - Statistisches Bundesamt (Hg.) 1998: Umwelt, Fachserie 19, Reihe 4, Umweltökonomische Gesamtrechnungen - Basisdaten und ausgewählte Ergebnisse, Stuttgart
  - Steiger, H. 1997<sup>2</sup>: Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Arbeitskreis für Umweltrecht (Hg.), Grundzüge des Umweltrechts, Band 2, Gießen
  - Stephan, G. / Ahlheim, M. 1996: Ökonomische Ökologie, Berlin/Heidelberg
  - Stern, J. 2000: Programme versus Pragmatik - Parteien und Programme als Einfluß- und Gestaltungsgröße auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse, Frankfurt a. M.
  - Stöss, R. 2000: Mehr Kontinuität als Wandel. Das Parteiensystem vor und nach der deutschen Vereinigung, in: Czada, R. / Wollmann, H. (Hg.), Von der Bonner zur Berliner Republik - 10 Jahre Deutsche Einheit, Opladen, 308ff.
  - Storm, P.-C. 1994<sup>2a</sup>: Umweltbundesamt, in: Kimminich, O. / Lersner, H.v. / Storm, P.-C. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Band II, Berlin, 2126ff.
  - Storm, P.-C. 1994<sup>2b</sup>: Umweltmaßnahmen, in: Kimminich, O. / Lersner, H.v. / Storm, P.-C. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Band II, Berlin, 2186ff.
  - Storm, P.-C. 1994<sup>2c</sup>: Umweltschutz, in: Kimminich, O. / Lersner, H.v. / Storm, P.-C. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Band II, Berlin, 2407ff.
  - Storm, P.-C. 1995<sup>9</sup>: Umwelt-Recht - Wichtige Gesetze und Verordnungen zum Schutz der Umwelt, München
  - Storm, P.-C. 1995<sup>6</sup>: Umweltrecht - Einführung
  - Straile, F. 1999: Status und Funktion der Parteien in den neuen Bundesländern, Hamburg

- 
- Stratmann-Mertens, E. / Roske, N. 1992: Ecksteine für den ökologischen Umbau, in: Stratmann-Mertens, E. / Roske, N. (Hg.), Neuaufbau ohne Vorbild: Alternativen für den ökonomischen Aufbau und Ecksteine für den ökologischen Umbau in den Neuen Bundesländern, Essen, 162ff.
  - Striegnitz, M. (Hg.) 1984: Umweltpolitik - Konzeptionelle Grundlagen und Zielperspektiven: Brauchen wir eine Neuorientierung der Umweltpolitik?, Loccum
  - Stroetmann, C. 1991: Probleme und Maßnahmen der Umweltpolitik im vereinten Deutschland, in: El-Shagi, E. / Knappe, E. / Müller-Hagedorn, L. (Hg.), Umweltpolitik in der Marktwirtschaft, Pfaffenweiler, 141ff.
  - Strom, K. / Swindle, S. 1993: Political Parties, Institutions and Environmental Reform, Center for German and European Studies, Univ. of California, Berkeley, Working Paper 2.17
  - Strübel, M. 1991: Auf dem Weg zur Umweltunion: Bisherige Umweltkooperation und Handlungserfordernisse der Umweltpolitik im vereinten Deutschland, in: Liebert, U. / Merkel, W. (Hg.), Die Politik zur deutschen Einheit: Probleme - Strategien - Kontroversen, Opladen, 259ff.
  - Strübel, M. 1992a: Nationale Interessen und europäische Politikformulierung in der Umweltpolitik, in: Kreile, M. (Hg.), Die Integration Europas, Opladen, 274ff.
  - Strübel, M. 1992b: Internationale Umweltpolitik - Entwicklungen, Defizite, Aufgaben, Opladen
  - Strübel, M. 1992c: Internationale Umweltpolitik, in: Dreyhaupt, F. J. u.a. (Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regensburg, 222ff.
  - Strübel, M. 1996: Umwelt- und Energiepolitik in Ostdeutschland - Eine Zwischenbilanz, in: Berliner Debatte Initial 3, 59ff.
  - Strübel, M. 1999: Umwelt- und Energiepolitik: Alte und neue Lasten, aber auch Erfolge, in: Waschkuhn, A. / Thumfart, A. (Hg.), Politik in Ostdeutschland, München/Wien, 309ff.

- 
- Sturm, R. 1986: Policy-Forschung, in: Beyme, K.v. (Hg.), Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 231ff.
  - Sturm, R. 1991a: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration, Baden-Baden
  - Sturm, R. 1991b: Die Zukunft des deutschen Föderalismus, in: Liebert, U. / Merkel, W. (Hg.), Die Politik zur deutschen Einheit: Probleme - Strategien - Kontroversen, Opladen, 161ff.
  - Sturm, R. 1999: Der Föderalismus im Wandel: Kontinuitätslinien und Reformbedarf, in: Jesse, E. (Hg.), 50 Jahre Grundgesetz - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin
  - Sturm, R. 2001: Föderalismus in Deutschland, Opladen
  - Sturm, R. / Kropp, S. (Hg.) 1999: Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen - Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden
  - Sturm, R. / Pehle, H. 2001: Das neue deutsche Regierungssystem - Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
  - Süß, W. (Hg.) 1991: Die Bundesrepublik in den 1980er Jahren, Opladen
  - Svoboda, W. R. 1988: Vollzugsdefizite im Umweltschutz, Wien
  - Tank, H. 1998: Berliner Entwicklungspotentiale - Wirtschaft, Ökologie und ein neues urbanes Leben können in dieser Stadt zueinanderfinden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.12.1998, 10
  - Teuber, W. (Hg.) 1994: Wasserwirtschaft in Deutschland, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn
  - Thaden, H.-W.v. 1987: Umweltschutz - Umweltpolitik: Gesetzliche Grundlagen - praktische Durchsetzung, Heidelberg
  - Thaysen, U. 1990: Die 'Eckpunkte' der Bundesländer für den Föderalismus im vereinten Deutschland. Beschluß vom 5. Juli 1990, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3, 461ff.

- 
- Thierse, W. / Spittmann-Rühle, I. / Kuppe, J. L. (Hg.) 2000: Zehn Jahre Deutsche Einheit - Eine Bilanz, Opladen
  - Thomas, J. C. 1976: The Decline of Ideology in Western Political Parties, London/Beverly Hills
  - Thomas, J. C. 1980: Ideological Trends in Western Political Parties, in: Merkl, P. (Hg.), Western European Party Systems, New York/London, 348ff.
  - Thomas, V. 1992<sup>3</sup>: Umweltpolitik - Chancen für unsere Umwelt, Wiesbaden
  - Thumfart, A. 2002: Die politische Integration Ostdeutschlands, Frankfurt a. M.
  - Töpfer, K. 1988: Ökologische Modernisierung des Industriestaates aus der Sicht des Bundes, in: Ellwein, T. / Hesse, J. J. / Mayntz, R. / Scharpf, F. W. (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 2, Baden-Baden, 239ff.
  - Töpfer, K. / Billing, K. (Hg.) 1989: Die europäische Dimension der Umweltpolitik - Ziviler Ungehorsam im demokratischen Rechtsstaat?, Kaiserslautern
  - Töpfer, K. 1991: Eckwerte der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Bundesländern, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), Umwelt (BMU), Heft 1
  - Töpfer, K. 1992: Umweltschutz in Deutschland, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), Bonn/Heidelberg
  - Traxler, F. / Unger, B. 1990: Institutionelle Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels - Zum Verhältnis von Effizienz und Regulierung aus theoretischer und empirischer Sicht, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 16, 189ff.
  - Tudyka, K. P. (Hg.) 1988: Umweltpolitik in Ost- und Westeuropa, Opladen
  - Tudyka, K. P. 1988: Zur Gestaltung von internationaler Umweltpolitik, in: Tudyka, K. P. (Hg.), Umweltpolitik in Ost- und Westeuropa, Opladen, 11ff.

- 
- Tufte, E. 1978: Political Control of the Economy, Princeton
  - Tufte, E. 1979: Political Parties, Social Class, and Economic Policy Preferences,  
in: Government and Opposition, Vol. 14, No. 1, 18ff.
  - Uebersohn, Gerhard 1990: Effektive Umweltpolitik - Folgerungen aus der Implementations- und Evaluationsforschung,  
Frankfurt a. M.
  - Umweltbundesamt (Hg.) 1991: Daten zur Umwelt 1990/1991,  
Berlin
  - Umweltbundesamt (Hg.) 1993: Daten zur Umwelt 1992/1993,  
Berlin
  - Umweltbundesamt (Hg.) 1997: Daten zur Umwelt 1997,  
Berlin
  - Umweltbundesamt /Statistisches Bundesamt (Hg.) 1998: Umweltdaten Deutschland 1998,  
Berlin
  - Uppenbrink, M. 1988: Umweltbundesamt, in: Kimminich, O. / Lersner, H.v. / Storm, P.-C. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts,  
Band II, Berlin, 565ff.
  - Vahrenholt, F. 1994<sup>2</sup>: Umweltpolitik,  
in: Kimminich, O. / Lersner, H.v. / Storm, P. C. (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Band II, 2237ff.
  - Van der Wall, H. / Kraemer, R. 1993: Die Wasserwirtschaft in der DDR,  
Bonn
  - Veen, H.-J. / Hoffmann, J. 1992: Die Grünen zu Beginn der neunziger Jahre. Profil und Defizite einer fast etablierten Partei, Bonn/Berlin
  - Vogel, D. / Kun, V. 1987: The comparative study of environmental policy: a review of the literature,  
in: Dierkes, M. / Weiler, H. / Antal, A. (Hg.), Comparative Policy Research - Learning from Experience, Aldershot, Brookfield, 99ff.
  - Vohrer, M. 1992: Ökologische Marktwirtschaft in Europa,  
Baden-Baden

- 
- Voigt, R. (Hg.) 1995: Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden
  - Volkens, A. 1989: Parteiprogrammatik und Einstellungen politischer Eliten: Konsens- und Konfliktstrukturen in Wahlprogrammen, in: Herzog, D. / Weßels, B. (Hg.), Konfliktpotentiale und Konsensstrategien, Opladen, 116ff.
  - Volkens, A. / Klingemann, H.- D. 1992: Die Entwicklung der deutschen Parteien im Prozeß der Vereinigung, in: Jesse, E. / Mitter, A. (Hg.), Die Gestaltung der deutschen Einheit, Bonn/Berlin, 189ff.
  - Voss, G. 1987: Argumente und Fakten zur deutschen Umweltpolitik, Köln
  - Wachendorfer-Schmidt, U. 1999: Der Preis des Föderalismus in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, Nr. 1, 3ff.
  - Wachendorfer-Schmidt, U. 2000: Gewinner oder Verlierer? Der Föderalismus im vereinten Deutschland, in: Czada, R. / Wollmann, H. (Hg.), Von der Bonner zur Berliner Republik - 10 Jahre Deutsche Einheit, Opladen, 113ff.
  - Wagschal, U. 1996: Staatsverschuldung - Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen
  - Wagschal, U. 1999: Statistik für Politikwissenschaftler, München/Wien
  - Waschkuhn, A. / Thumfart, A. (Hg.) 1999: Politik in Ostdeutschland - Lehrbuch zur Transformation und Innovation, München/Wien
  - Weale, A. 1992: Vorsprung durch Technik? The Politics of German Environmental Regulation, in: Dyson, K. (Hg.), The Politics of German Regulation, Aldershot, 159ff.
  - Weale, A. 1996: Environmental Rules and Rule-making in the European Union, in: Journal of European Public Policy, Vol. 3, No. 4, 594ff.
  - Wegner, M. (Hg.) 1993: Die neuen Bundesländer in der EG, Baden-Baden
  - Wehling, D. 2000: Institutioneller Wandel in Deutschland durch Umweltschutz - eine Analyse in Analogie zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik, Baden-Baden



- 
- Wehling, H.-G. (Hg.) 2002<sup>2</sup>: Die deutschen Länder: Geschichte - Politik - Wirtschaft, Opladen
  - Weidenfeld, W. / Korte, K.-R. Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999, Bonn (Hg.) 1999<sup>2</sup>:
  - Weidner, H. 1989a: Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung - Eine vorläufige Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 47-48, 16ff.
  - Weidner, H. 1989b: Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Zeitraum 1983 bis 1988: Versuch einer politikwissenschaftlichen Bewertung, Wissenschaftszentrum Berlin, FS II 89-304, Berlin
  - Weidner, H. 1989/1990: Kontinuität statt Wende - Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung, in: Scheidewege - Jahresschrift für skeptisches Denken, Jhg. 19, 267ff.
  - Weidner, H. 1991a: Umweltpolitik - Auf altem Weg zu einer internationalen Spitzenstellung, in: Süß, W. (Hg.), Die Bundesrepublik Deutschland in den 1980er Jahren, Opladen, 137ff.
  - Weidner, H. 1991b: Reagieren statt Agieren. Entwicklungslinien staatlicher Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Ökologie, Heft 23, 14ff.
  - Weidner, H. 1995: 25 Years of Modern Environmental Policy in Germany, Wissenschaftszentrum Berlin, FS II 95-301, Berlin
  - Weidner, H. 1996: Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik - Eine Analyse und Evaluation der Instrumente der japanischen Umweltpolitik, Berlin
  - Weidner, H. 1996: Einige wesentliche Defizite in der Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidner, H., Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik, Berlin, 539ff.
  - Weidner, H. / Jänicke, M. 1998: Vom Aufstieg und Niedergang eines Vorreiters. Eine umweltpolitische Bilanz der Ära Kohl, in: Wewer, G. (Hg.), Bilanz der Ära Kohl, Opladen, 201ff.

- 
- Weidner, H. / Knoepfel, P. 1983: Innovation durch international vergleichende Politikanalyse, dargestellt am Beispiel der Luftreinhaltepolitik, in: Mayntz, R. (Hg.), Implementation politischer Programme II, Opladen, 221ff.
  - Weidner, H. / Knoepfel, P. (Hg.) 1985: Luftreinhaltepolitik in städtischen Ballungsräumen, Frankfurt a. M. / New York
  - Weinzierl, H. 1991: Ökologische Offensive - Umweltpolitik in den 90er Jahren, München
  - Weiss, J. 1996: Auf der Suche nach einer Theorie der Umweltpolitik - Die umweltpolitische Diskussion in Ökonomie, Soziologie und Politikwissenschaften, Berlin
  - Weiss, J. 2000: Umweltpolitik als Akteurshandeln - Eine Theorie der kooperativen Bearbeitung von Informations- und Verteilungsproblemen in der umweltpolitischen Steuerung
  - Weizsäcker, E.-U.v. / Kretschmer, H. (Hg.) 1986: Waschen und Gewässerschutz - ein Konflikt kommt zur Sprache, Karlsruhe
  - Weizsäcker, E.-U.v. (Hg.) 1990<sup>2</sup>: Gutes Trinkwasser - wie schützen ? Konflikte um Wasserversorgung und Gewässerschutz, Karlsruhe
  - Weizsäcker, E.-U.v. / Schreiber, H. Environmental policy for the former GDR, in: Heisenberg, W. (Hg.), German Unification in European Perspective, London/Washington/New York, 219ff.
  - Weizsäcker, E.-U.v. (Hg.) 1992: Klima und Strukturwandel, Bonn/Heidelberg
  - Weizsäcker, E.-U.v. (Hg.) 1994: Umweltstandort Deutschland - Argumente gegen die ökologische Phantasielosigkeit, Berlin/Basel
  - Weizsäcker, E.-U.v. 1997<sup>5</sup>: Erdpolitik - ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, Darmstadt
  - Weizsäcker, E.-U. 2000: Nach dem Benzinkrawall - Was heißt noch Umweltschutz?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.10.2000, 49

- 
- Welfens, M. 1988: Umweltpolitik im Sozialismus: Diagnose, Analyse, Perspektive, in: Tudyka, K. (Hg.), Umweltpolitik in Ost- und Westeuropa, Opladen, 81ff.
  - Wensierski, P. 1988: Ökologische Probleme und Kritik an der Industriegesellschaft in der DDR heute, Köln
  - Wepler, C. 1999: Europäische Umweltpolitik - Die Umweltunion als Chance für die materielle und institutionelle Weiterentwicklung der europäischen Integration, Marburg
  - Weßels, B. 1989: Politik, Industrie und Umweltschutz in der Bundesrepublik - Konsens und Konflikt in einem Politikfeld 1960 - 1986, in: Herzog, D. / Weßels, B. (Hg.), Konfliktpotentiale und Konsensstrategien - Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik, Opladen, 269ff.
  - Wessels, W. 1992: Staat und (westeuropäische) Integration - Die Fusionsthese, in: Kreile, M. (Hg.), Die Integration Westeuropas, Opladen, 36ff.
  - Wessels, W. 1999: Strukturen und Verfahren Bonner EU-Politik - eine administrativ-politische Mehrebenenfusion, in: Derlien, H.-U. / Murswieck, A. (Hg.), Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, Opladen, 21ff.
  - Wewer, G. (Hg.) 1998: Bilanz der Ära Kohl - Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998, Opladen
  - Wey, K.-G. 1982: Umweltpolitik in Deutschland - Kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland ab 1900, Opladen
  - Wicke, L. 1986: Die ökologischen Milliarden. Das kostet die zerstörte Umwelt - so können wir sie retten, München
  - Wicke, L. / Hucke, J. 1989: Der ökologische Marshallplan, Berlin
  - Wicke, L. / Huckestein, B. / Weidenfeld, W. (Hg.) 1991: Umwelt Europa - der Ausbau zur ökologischen Marktwirtschaft, Gütersloh
  - Wicke, L. 1991: Umweltökonomie und Umweltpolitik, München
  - Wicke, L. 1993<sup>4</sup>: Umweltökonomie - Eine praxisorientierte Einführung, München

- 
- Wiemeyer, C. 2000: Die ökologische Krise und die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Marburg
  - Wildenmann, R. (Hg.) 1985: Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft - Wege zu einem neuen Grundverständnis, Stuttgart/Gerlingen
  - Wilhelm, S. 1992: 20 Jahre Umweltpolitik in der Bundesrepublik, Berlin
  - Wilhelm, S. 1994: Umweltpolitik - Bilanz, Probleme, Zukunft, Opladen
  - Windhoff-Héritier, A. 1980a: Der Funktionsverlust des Föderalismus in der Konkordanzdemokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Nr. 3, 441ff.
  - Windhoff-Héritier, A. 1980b: Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königsstein/Taunus
  - Windhoff-Héritier, A. 1983: 'Policy' und 'Politics' - Wege und Irrwege einer politikwissenschaftlichen Policy-Theorie, in: Politische Vierteljahresschrift, 24. Jhg., Heft 4, 347ff.
  - Windhoff-Héritier, A. 1987: Policy-Analyse - Eine Einführung, Frankfurt a. M. / New York
  - Windhoff-Héritier, A. 1993: Die europäische Gemeinschaft als Faktor nationaler Politik: Hierarchisierung oder Dezentrierung?, in: Süß, W. / Becher, G. (Hg.), Politik und Technologieentwicklung in Europa, Berlin, 105ff.
  - Wittkämper, G. W. 1992a: Umweltschutz - Eine Einführung in Umweltpolitik, Umweltrecht und Umweltverwaltungsrecht, Regensburg
  - Wittkämper, G. W. 1992b: Umweltschutz. Einführung in Umweltpolitik und Umweltverwaltung unter Berücksichtigung des Umweltrechts, Berlin/Bonn/Regensburg
  - Wöhlcke, M. 1997: Ökologische Sicherheit - Neue Agenda für die Umweltpolitik?, Baden-Baden
  - Wollmann, H. 1984: Policy Analysis: Some Observations on the West German Scene, in: Policy Sciences, Vol. 17, 27ff.
  - Wollmann, H. 1998: Um- und Neubau der politischen und administrativen Landesstrukturen in Ostdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B5/98, 18ff.

- 
- Würth, G. 1979: Umweltschutz in der DDR,  
in: Brokmeier, P. / Rilling, R. (Hg.), Beiträge zur Sozialismus-Analyse II, Köln, 156ff.
  - Würth, G. 1985: Umweltschutz und Umweltzerstörung in der DDR,  
Frankfurt a. M./Bern/New York
  - Zeh, W. 1977: Spätföderalismus: Vereinigungs- oder Differenzierungs-  
föderalismus,  
in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Nr. 3, 441ff.
  - Zielinska-Glebocka, A. 1988: Umweltpolitik und ökonomische Anpassung in der euro-  
päischen Gemeinschaft,  
in: Tudyka, K. P. (Hg.), Opladen, 157ff.
  - Zieschank, R. 1992a: Einleitung,  
in: Weidner, H. / Zieschank, R. / Knoepfel, P. (Hg.),  
Umwelt-Information: Berichterstattung und Informati-  
onssysteme in zwölf Ländern, Berlin, 7ff.
  - Zieschank, R. 1992b: Umweltbeobachtung und Umweltberichterstattung in der  
Bundesrepublik Deutschland,  
in: Umwelt-Information: Berichterstattung und Informa-  
tionssysteme in zwölf Ländern, Berlin, 163ff.
  - Zilleßen, H. / Dienel, P.C. /  
Strubelt, W. (Hg.) 1993: Die Modernisierung der Demokratie, Opladen
  - Zilleßen, H. 1993: Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der  
Umweltproblematik, in: Prittwitz, V.v. (Hg.), Umweltpol-  
itik als Modernisierungsprozeß, Opladen, 81ff.
  - Zimmermann, F. 1986: Umweltpolitik in Wort und Tat, Stuttgart
  - Zimmermann, H. 1992: Volkswirtschaft und Umwelt VI: Umwelt und Volkswirt-  
schaftliche Gesamtrechnungen, in: Dreyhaupt, F. J. u.a.  
(Hg.), Umwelt-Handwörterbuch, Berlin/Bonn/Regens-  
burg, 121ff.
  - Zimmermann, K. 1988: Umweltpolitik,  
in: Ellwein, T. u.a. (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Ver-  
waltungswissenschaft, Baden-Baden, Band II, 431ff.
  - Zimmermann, K. W. / Hartje,  
V. / Ryll, A. 1990: Ökologische Modernisierung der Produktion. Strukturen  
und Trends, Berlin

- 
- Zimmermann, K. 1992:           Umweltpolitische Perspektiven in den neuen Ländern, in:  
Aus Politik und Zeitgeschichte, B39/40, 3ff.
  
  - Zimmermann, K. W. /           Umweltföderalismus - Einheit und Einheitlichkeit in  
Kahlenborn, W. 1994a:        Deutschland und Europa,  
Wissenschaftszentrum Berlin, FS II 94-402, Berlin
  
  - Zimmermann, K. W. /           Umweltföderalismus - Einheit und Einheitlichkeit in  
Kahlenborn, W. 1994b:        Deutschland und Europa, Berlin
  
  - Zimmermann, K.W. (Hg.)       Umwelt und Umweltpolitik in Europa - zwischen Vielfalt  
1995:                            und Uniformität, Bonn
  
  - Zintl, R. 1999:                Politikverflechtung und Machtverteilung in Deutschland,  
in: Ellwein, T. / Holtmann, E. (Hg.), 50 Jahre Bundesre-  
publik Deutschland, Opladen/Wiesbaden 1999, 471ff.
  
  - Zittel, T. 1996:                Marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik -  
Zur Auswahl politischer Lösungsstrategien in der Bun-  
desrepublik, Opladen
  
  - Zukunftskommission der        Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammen-  
Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.)   halt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele - ein Weg,  
1998:                            Bonn
  
  - Zumschlinge, K. 1999:        Die Europakompetenzen der Landesregierungen und die  
Rolle der Landesvertretungen in Brüssel,  
in: Derlin, H.-U. / Murswieck, A. (Hg.), Der Politikzy-  
klus zwischen Bonn und Berlin, Opladen, 53ff.