

07.09.2017 | Hintergrund

Akteure und Handlungsebenen der Umweltpolitik

Grundschule, Sekundarstufe

Umweltpolitik ist ein Querschnittsthema, das viele andere Bereiche der Politik sowie verschiedene Lebensbereiche berührt. Daher spielt eine große Vielzahl von Akteuren eine Rolle. Zudem werden umweltpolitische Entscheidungen auf mehreren Ebenen getroffen – von Gemeindeparlamenten bis hin zur internationalen Politik. In der Demokratie können die Bürgerinnen und Bürger darauf auf verschiedene Weise Einfluss nehmen.

Gehört zu:

Thema des Monats: Umweltpolitik: Wer macht die Regeln?

Unterrichtsvorschlag: Wie geht "gute" Umweltpolitik? (SEK)

Unterrichtsvorschlag: Wer setzt sich bei uns für die Umwelt ein? (GS)

Umweltpolitik gilt heute als ein Politikfeld, das alle Lebensbereiche des Menschen berührt. Ein herausragendes Beispiel für ihre Bedeutung ist der Klimaschutz. Weitere Herausforderungen sind der Rückgang der biologischen Vielfalt und der übermäßige Verbrauch natürlicher Ressourcen. Die Aufgabe der Umweltpolitik ist es, die natürlichen Lebensgrundlagen für heutige und künftige Generationen zu erhalten, heißt es im Umweltbericht der Bundesregierung (2015) [<http://www.bmu.de/N53549/>]. Demnach geht es nicht nur darum, bestimmte Umweltschäden zu vermeiden. Umweltpolitik sei eine wesentliche Gestaltungskraft, Basis des wirtschaftlichen Wohlstands und helfe, das gerechte und friedliche Zusammenleben zu sichern.

Umweltpolitik hatte nicht immer diesen großen Stellenwert. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wurde im Vergleich mit anderen deutschen Ministerien spät gegründet: im Jahr 1986, wenige Wochen nach der Katastrophe im Atomkraftwerk Tschernobyl. Erstmals wurden in der Bundesregierung die Aufgaben im Bereich der Umweltpolitik gebündelt.

Umweltpolitik: Politik aus Sorge um die natürlichen Lebensgrundlagen

Die Gründung des Bundesumweltministeriums im Jahr 1986 markierte einen Bedeutungszuwachs für das Politikfeld. Dieser spiegelte die gesellschaftliche Entwicklung wider. Anfang der 1980er-Jahre war die Öffentlichkeit in der damaligen Bundesrepublik für Umweltfragen besonders sensibilisiert. Ein herausragendes Thema war das sogenannte Waldsterben. Getragen von der Sorge um die Umwelt zog die 1980 neu gegründete Partei Die Grünen in mehrere Parlamente ein und war seit 1983 im Bundestag vertreten. Die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl verstärkte das Bewusstsein für Umweltpolitik.

In der Sorge über konkrete Umweltschäden liegen auch die Ursprünge der Umweltpolitik. Bereits ab dem 19. Jahrhundert fanden sich in den Industrieländern einzelne gesetzliche Regelungen, um die Luft- oder Gewässerverschmutzung zu verringern. In Preußen wurde im Jahr 1906 das erste staatliche Naturschutzamt eingerichtet. In der Verfassung der Weimarer Republik wurde der Naturschutz als Ziel genannt. Zu einem eigenständigen Bereich der Regierungspolitik wurde Umweltpolitik in den Industrieländern jedoch erst ab den 1970er-Jahren.

Ebenfalls in den 1970er-Jahren liegt der Beginn der Umweltpolitik auf der Ebene der Europäischen Union. Auch hier ging es zunächst vor allem darum, besonders schlimme Umweltschäden und akute

Gesundheitsgefahren zu bekämpfen.

Auch international erhielten Umweltfragen zu dieser Zeit größere Aufmerksamkeit. Im Jahr 1972 fand die erste Weltumweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm statt. Ebenfalls 1972 wurde das UN-Umweltprogramm (UNEP) gegründet. Im Jahr 1973 wurde das Washingtoner Artenschutzabkommen beschlossen.

Leitbild nachhaltige Entwicklung

Seit 1994 ist Umweltschutz auch im Grundgesetz als staatliche Aufgabe verankert. Seitdem lautet der Artikel 20a:

"Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung."

Seitdem Umweltpolitik als eigenständiges Politikfeld eingeführt ist, haben sich ihre Ansätze und Begriffe umfassend weiterentwickelt. Zunächst stand das Leitprinzip der Vorsorge im Mittelpunkt: Neue Umweltschäden sollen nach Möglichkeit von vornherein vermieden werden.

Ab den späten 1980er-Jahren entwickelte sich das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung zum Leitprinzip der internationalen Umweltpolitik. Ziel ist eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung, die dauerhaft tragfähig ist – sowohl ökologisch als auch sozial als auch wirtschaftlich. Die natürlichen Ressourcen der Erde sind dabei der begrenzende Faktor. Ein nachhaltiger Umgang mit der Natur erlaubt ihr, sich wieder zu regenerieren.

Das heutige Verständnis des Begriffs der nachhaltigen Entwicklung geht auf einen Bericht der sogenannten Brundtland-Kommission der Vereinten Nationen von 1987 zurück. Im Jahr 1992 verständigte sich die Staatengemeinschaft bei der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro auf dieses Leitbild. In der Europäischen Union ist nachhaltige Entwicklung als übergeordnetes Ziel seit 1999 vertraglich verankert. Im Jahr 2002 hat die Bundesregierung ebenfalls eine Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen.

In der jüngsten Vergangenheit entwickelte sich die sogenannte transformative Umweltpolitik zur neuen Leitidee, die in Deutschland unter anderem vom Sachverständigenrat für Umweltfragen vertreten wird. Dahinter steht die Einsicht, dass grundlegende Veränderungen in Handlungsfeldern wie Energieversorgung, Landwirtschaft oder Mobilität notwendig sind, um eine nachhaltige Wirtschaft und Gesellschaft zu entwickeln. Anders seien Klimawandel, Artenschwund und andere komplexe Herausforderungen nicht zu lösen. Die Energiewende stellt bereits einen umweltpolitisch motivierten Transformationsprozess einer zentralen Infrastruktur dar. Auf der Leitidee der transformativen Umweltpolitik beruht auch das im Jahr 2016 vorgestellte "Integrierte Umweltprogramm 2030" des Bundesumweltministeriums.

Wie wird Umweltpolitik umgesetzt?

Umweltpolitik ist ein sogenanntes Querschnittsthema, das viele andere Bereiche der Politik sowie verschiedene Lebensbereiche berührt. Dementsprechend gibt es in der Umweltpolitik sowohl in Deutschland als auch international verschiedene Akteure und Handlungsebenen.

Ein zentraler Akteur in der Politik auf Bundesebene ist das Bundesumweltministerium. Die vollständige Bezeichnung des Bundesumweltministeriums lautet Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (abgekürzt: BMU). Dieser Name spiegelt die vielfältigen Politikbereiche wider, für die das Ministerium innerhalb der Bundesregierung zuständig ist.

Das Ministerium erfüllt seine Aufgaben auf verschiedene Weisen: Seine Kernaufgabe ist, gesetzliche Regelungen in seinen Politikfeldern vorzubereiten. Vor allem erarbeitet es Gesetzentwürfe für die Bundesregierung, über die der Bundestag und gegebenenfalls der Bundesrat entscheiden. Zudem fördert das Bundesumweltministerium bestimmte Projekte in seinem Aufgabenbereich. Zum Beispiel können Unternehmen finanzielle Unterstützung für Forschung und Entwicklung im Umweltsektor erhalten. Unter anderem können zurzeit (2016) im Rahmen des sogenannten Umweltinnovationsprogramms der besonders effiziente Einsatz von Ressourcen in der Industrie oder umweltverträgliche Informations- und Kommunikationstechnik gefördert werden. Oder Vereine, Verbände und Kommunen können Zuschüsse für Umwelt- und Naturschutzprojekte erhalten. Fördermittel aus der sogenannten Verbändeförderung gibt es zurzeit (2016) unter anderem für Projekte, die umwelt- und naturverträgliches Verhalten fördern.

Das Bundesumweltministerium vertritt die Bundesrepublik Deutschland in seinen Politikbereichen auf internationaler Ebene, zum Beispiel in der EU oder den Vereinten Nationen. Darüber hinaus hat das BMU die Aufgabe, mit den Bürgerinnen und Bürgern zu kommunizieren. Es macht seine Aktivitäten bekannt und will mit seiner Presse- und Öffentlichkeitsarbeit deren gesellschaftliche Akzeptanz fördern.

Zum Geschäftsbereich des Bundesumweltministeriums gehören fünf Bundesämter, darunter das Umweltbundesamt und das Bundesamt für Naturschutz. Die Ämter unterstützen das Bundesumweltministerium bei der Erarbeitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften und bei der Forschung zu Umwelt- und Naturschutzthemen. Außerdem erfüllen sie selbst bestimmte Dienste. Zum Beispiel arbeitet das Umweltbundesamt bei der Vergabe des Umweltzeichens "Blauer Engel" mit.

Auf der Ebene der Bundesregierung gibt es weitere Ministerien, deren Aufgabenbereiche die des Bundesumweltministeriums berühren. Dies wird anhand von Beispielthemen deutlich: Klimaschutz hängt eng mit der Energieversorgung zusammen – dafür ist das Bundeswirtschaftsministerium zuständig. Viele Naturschutzfragen berühren die Flächennutzung durch die Landwirtschaft, für die das Bundeslandwirtschaftsministerium zuständig ist. Die Luftqualität hängt unter anderem mit dem Straßenverkehr zusammen, der einer der zentralen Aufgabenbereiche des Bundesverkehrsministeriums ist.

Umweltpolitik in der Demokratie

Deutschland ist eine parlamentarische Demokratie. Bei Wahlen übertragen die Bürgerinnen und Bürger ihre Macht für eine festgelegte Zeit an die Abgeordneten in den Parlamenten. Diese wiederum stimmen über Gesetze ab und wählen die Regierungen von Bund und Ländern. In Wahlen wird somit der politische Kurs bestimmt.

In den Wahlkämpfen werben die Parteien beziehungsweise Kandidatinnen und Kandidaten um Stimmen, indem sie ihre wichtigsten Positionen bekannt machen. Dazu auch Umweltthemen – bereits seit Langem. So forderte 1961 der damalige Kanzlerkandidat der SPD, Willy Brandt, der "Himmel über dem Ruhrgebiet muss wieder blau werden". Heute sind Umweltthemen im Wahlkampf etabliert – zum Beispiel das wichtige Thema Klimaschutz.

Wahlen sind die einfachste Form der Beteiligung an politischen Prozessen in der Demokratie. Darüber hinaus gibt es viele weitere Möglichkeiten wie die Mitarbeit in Parteien, die Kandidatur für ein Amt, das Engagement in Umweltschutzorganisationen oder die Beteiligung an Demonstrationen. Auch die Beteiligung an der öffentlichen Meinungsbildung gehört dazu. Diese beginnt bereits bei Diskussionen im Freundeskreis oder in Online-Netzwerken.

Regelungen auf allen Ebenen

Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat. Die Zuständigkeiten und Aufgaben bei Gesetzgebung und Verwaltung sind zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Das gilt auch in der Umweltpolitik.

Im Grundgesetz ist für viele Politikbereiche festgelegt, auf welcher Ebene die Gesetzgebungskompetenz liegt. In manchen Bereichen darf ausschließlich der Bund Gesetze erlassen, in einigen Bereichen sind ausschließlich die Länder zuständig. In vielen Bereichen gilt die konkurrierende Gesetzgebung. Hier hat der Bund das Recht, Gesetze zu erlassen. Solange er davon nicht Gebrauch macht, liegt die Gesetzgebungsbefugnis bei den Ländern.

Diese Bereiche, für die dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung zusteht, werden im Grundgesetz aufgezählt. Zwar wird der Bereich Umwelt im Grundgesetz nicht als eigener Kompetenzbereich erwähnt. Jedoch werden viele Einzelbereiche des Umwelt- und Naturschutzes genannt, zum Beispiel Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung und Naturschutz. Andere wichtige Umweltthemen wie zum Beispiel Klimaschutz, Bodenschutz oder Chemikaliensicherheit werden im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt. Um diese Bereiche zu regeln, muss sich der Bund auf die Zuständigkeit für andere Bereiche berufen – zum Beispiel auf das Wirtschaftsrecht.

Die unterste Stufe in der Gliederung des Staates bilden die Kommunen – kreisfreie Städte, Landkreise und Gemeinden. Laut Grundgesetz regeln sie alle Angelegenheiten vor Ort in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze. Unter den Aufgaben der Gemeinden sind einige Bereiche mit engem Bezug zu Umweltfragen, zum Beispiel die Müllabfuhr, die Versorgung mit Energie und Wasser, der öffentliche Nahverkehr, die Einrichtung und Pflege von Grünanlagen sowie viele Aufgaben im Baubereich, vor allem die Aufstellung von Bebauungsplänen. Das sind Pläne, in denen geregelt wird, welche Gebäude in einem bestimmten Gebiet gebaut werden dürfen.

Weltweite Herausforderungen, internationale Regelungen

Viele Umweltprobleme überschreiten Staatsgrenzen. Der Klimaschutz, die Luftreinhaltung oder der Schutz der Meere sind nur wenige Beispiele. In den vergangenen Jahrzehnten ist eine Vielzahl von internationalen Übereinkommen im Umweltbereich entstanden, welche den Rahmen für Umweltpolitik in Deutschland bilden.

In Deutschland spielen vor allem die Regelungen innerhalb der Europäischen Union eine wichtige Rolle. Der größte Teil der Umweltgesetze hat mittlerweile seinen Ursprung auf europäischer Ebene. Dort sind die Institutionen der EU für die Gesetzgebung zuständig. Die EU-Kommission macht Vorschläge, die Mitgliedstaaten – der Rat – und das Parlament einigen sich darauf, in welcher Form diese umgesetzt werden. In diesem Prozess spielt auch die Europäische Umweltagentur eine Rolle. Sie hat die Aufgabe, Informationen über den Zustand der Umwelt zu sammeln. Ihre Bewertungen bieten oft eine Grundlage für die Gestaltung der EU-Gesetzgebung. Die wichtigsten EU-Regelungen sind Verordnungen und Richtlinien. Verordnungen werden unmittelbar in den Mitgliedstaaten gültig. Richtlinien geben ein Ziel vor, und die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, dieses zu erreichen. Auf welche Weise sie dies tun, bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Zu den bekanntesten Verordnungen zählt eine Regelung, die oft als "Glühlampenausstieg" bezeichnet wurde. Um Energie zu sparen, wurden herkömmliche Glühlampen Schritt für Schritt aus dem Handel genommen und weitgehend durch effizientere Lampen wie LEDs ersetzt.

Eine bekannte Richtlinie soll den Verbrauch von Plastiktüten in der EU verringern. Sie gibt das Ziel vor, dass bis Ende 2025 nicht mehr als 40 Tüten pro Person und Jahr verbraucht werden sollen. In Irland gibt es zu diesem Zweck eine Abgabe, in Deutschland gibt es eine freiwillige Verpflichtung des Handelsverbands, die Taschen nur noch gegen ein Entgelt abzugeben.

Viele internationale Regelungen entstanden darüber hinaus im Rahmen der Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen (UN). Dazu gehören die Klimarahmenkonvention und das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht. Weitere Beispiele sind das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt, das Kyoto-Protokoll, das Washingtoner Artenschutzübereinkommen, das Baseler Übereinkommen zur Bekämpfung von Abfallexporten oder das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe, die lange in der Umwelt bleiben und sich dort anreichern.

Wer nimmt Einfluss auf die Entscheidungen?

Auf allen Ebenen nehmen auch nichtstaatliche Akteure Einfluss auf die Umweltpolitik, vor allem Wirtschaftsunternehmen und -verbände, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und wissenschaftliche Einrichtungen.

Wirtschaft und Umwelt sind lange als Gegensätze betrachtet worden. Insbesondere die Industrie beansprucht enorme Ressourcen und ist eine wesentliche Quelle für umweltschädliche Emissionen. Staatliche Regelungen zum Umweltschutz berühren daher häufig Interessen der Unternehmen.

Unternehmen und deren Interessenvertretungen bemühen sich deshalb darum, dass ihre Interessen bei Gesetzgebungsprozessen berücksichtigt werden. Zu den großen Wirtschaftsverbänden zählen zum Beispiel der Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI) und der Verband Deutscher Automobilhersteller (VDA).

Auf der anderen Seite gibt es nichtstaatliche Organisationen, die sich für mehr Umweltschutz einsetzen. Zu den bekanntesten zählen der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), der Naturschutzbund Deutschland e. V. (NABU), Greenpeace und der World Wide Fund for Nature (WWF).

Auch wissenschaftliche Akteure haben Einfluss auf die Umweltpolitik. In den vergangenen Jahren richtete sich zum Beispiel große Aufmerksamkeit auf die Berichte des Weltklimarats IPCC. Bekannte Akteure in Deutschland sind unter anderem das Max-Planck-Institut für Meteorologie, das Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK), das Wuppertal Institut und das Freiburger Öko-Institut. Zum Teil werden wissenschaftliche Beratungsgremien durch die Politik geschaffen, zum Beispiel der Wissenschaftliche Beirat globale Umweltveränderungen (WBGU).

Wie geht "gute" Umweltpolitik?

Nicht nur die Perspektiven und die Handlungsfelder der Umweltpolitik haben sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert. Auch das Verständnis davon, wie Umweltpolitik umgesetzt werden sollte, hat sich weiterentwickelt.

Zum Beispiel sind auf EU-Ebene und im deutschen Recht das Vorsorgeprinzip und das Verursacherprinzip verankert. Das Vorsorgeprinzip besagt, dass Umweltschäden möglichst von vornherein vermieden werden sollten. Das Verursacherprinzip bedeutet, dass diejenigen, die Umweltschäden verursachen, für deren Beseitigung verantwortlich sein sollten.

Zunehmend hat sich das Bewusstsein dafür durchgesetzt, dass viele Themen der Umweltpolitik wie Klimawandel und Artenschutz sehr komplex sind, dass Umweltprobleme vielfältige Ursachen sowie langfristige Auswirkungen haben. Als erfolgversprechend gelten umweltpolitische Initiativen dementsprechend dann, wenn sie möglichst viele Akteure einbeziehen. So ist auf EU-Ebene festgelegt, dass Umweltschutz als Querschnittsthema betrachtet und in allen Politikfeldern berücksichtigt werden muss.

Eine grundlegende Rolle für das Verständnis von guter Umweltpolitik spielt das Leitbild der Nachhaltigkeit. So hebt das Bundesumweltministerium hervor, dass es beim Regierungshandeln um die Gestaltung der Zukunft geht. Das Ministerium zitiert vier Leitlinien der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie: Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung. Ziel ist eine ökologisch, ökonomisch und sozial ausgewogene Entwicklung.

In jüngster Zeit betonen Akteure aus Wissenschaft und Politik die Notwendigkeit, den Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft zu forcieren, um eine Entwicklung hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft zu erreichen. Dies wird als transformative Umweltpolitik bezeichnet: Umweltpolitik muss gesellschaftliche Veränderungen aufgreifen, neue, nachhaltige Lebens- Arbeits- und Wirtschaftsentwürfe fördern – und

hierzu das Instrumentarium der Umweltpolitik weiterentwickeln. Hintergrund sind die ungelösten umweltpolitischen Herausforderungen. Nach wie vor werden in Deutschland ökologische Belastbarkeitsgrenzen überschritten.

Die wichtigsten Ziele einer transformativen Umweltpolitik werden davon abgeleitet, welche ökologischen Grenzen überschritten werden. Zu den Zielen gehören demnach unter anderem eine nahezu emissionsfreie Energieversorgung und eine Landwirtschaft, welche die biologische Vielfalt erhält. Um dies zu erreichen, muss das Instrumentarium der Umweltpolitik weiterentwickelt werden, so das Bundesumweltministerium [<http://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/nachhaltige-entwicklung/integriertes-umweltprogramm-2030/>]. Neben einer Minderung der Umweltauswirkungen, die von Deutschland ausgehen, fordert es unter anderem eine umweltgerechte Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie ein neues Verständnis von Wohlfahrt.

Weiterführende Links

Bundesumweltministerium: Kurzinfo Internationale Umweltpolitik
<http://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/int-umweltpolitik/kurzinfo/>
[<http://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/int-umweltpolitik/kurzinfo/>]

Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier Umwelt – Umweltpolitik
<http://www.bpb.de/gesellschaft/umwelt/dossier-umwelt/61135/umweltpolitik>
[<http://www.bpb.de/gesellschaft/umwelt/dossier-umwelt/61135/umweltpolitik>]

30 Jahre Bundesumweltministerium: Höhepunkte aus der Umweltpolitik
<http://www.bmu.de/service/chronologie/> [<http://www.bmu.de/service/chronologie/>]

[<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>] *Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.* [<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>]

Sie dürfen diesen Text unter anderem ohne besondere Genehmigung verwenden und bearbeiten, z.B. kürzen oder umformulieren, sowie weiterverbreiten und vervielfältigen. Dabei müssen www.umwelt-im-unterricht.de [<http://www.umwelt-im-unterricht.de/>] als Quelle genannt sowie die oben genannte Creative Commons-Lizenz verwendet werden. Details zu den Bedingungen finden Sie auf der Creative Commons-Website [<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>].

[<http://www.unesco.de/oer-faq.html>] *Umwelt im Unterricht unterstützt die Erstellung von Bildungsmaterialien unter offenen Lizenzen im Sinne der UNESCO* [<http://www.unesco.de/oer-faq.html>].

Material herunterladen

Akteure und Handlungsebenen der Umweltpolitik - GS / SK (PDF - 0 B)

Unterrichtsvorschläge

Wie geht "gute" Umweltpolitik? - SK (PDF - 91 KB)

Wer setzt sich bei uns für die Umwelt ein? - GS (PDF - 0 B)

Zielgruppe

Grundschule | Sekundarstufe

Fächer

Deutsch | Ethik, Philosophie, Religion | Geografie | Politik, SoWi, Gesellschaft | Geschichte | Fächerübergreifend | Sachunterricht

Schlagwörter

Umweltpolitik | Klimapolitik | Bundesumweltministerium | Nachhaltigkeitsstrategie, nationale | Umweltministerium | Politik | Bundestag | Parlament | Wahlen | Demokratie | Umweltgeschichte
