

Vorwort

Als wir im Sommer 2008 beschlossen, gemeinsam dieses Lehrbuch über „Umweltpolitik in Deutschland“ zu schreiben, das zunächst als Kurs im Modul 3.1 des Bachelor Politik- und Verwaltungswissenschaft und im Modul 06 des interdisziplinären Umwelt-Studiengangs INFERNUM an der FernUniversität in Hagen eingesetzt und später auch als Lehrbuch erscheinen sollte, da dachten wir, das sei schnell geschafft. Schließlich hatten wir – zum Teil einzeln und zum Teil in Kooperation – wichtige Elemente eines solchen Kurses bereits in den vergangenen Jahren geschrieben: so etwa über die Phasen der deutschen Umweltpolitik und die Rolle der Wirtschaft (Töller/Böcher 2010, zuerst geschrieben 2007/2008), über ökonomische Instrumente im Allgemeinen und die Ökosteuer im Besonderen (Böcher 2007b, 2009, 2011) sowie über kooperative Instrumente im Allgemeinen und Umweltvereinbarungen im Besonderen (Töller 2003, 2007, 2012a), über den Einfluss der europäischen Politik auf die deutsche Umweltpolitik (Heinelt et al. 2001; Töller 2004, 2007), über Politikberatung und Lernen in der Umweltpolitik (Böcher 2007a, 2007b), über Abfallpolitik, Klimapolitik und Politikintegration (Töller 2007; Gießen et al. 2008) und schließlich über die Analyse von Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik (Böcher/Töller 2007), um nur unsere wichtigsten umweltpolitischen Analyse-„Baustellen“ zu erwähnen, die uns zu derartigem Optimismus verleitet haben.

Tatsächlich haben wir letztendlich zweieinhalb Jahre gebraucht, um den Kurs zu schreiben, und nochmal gut ein Jahr, um ihn für die Buchversion zu überarbeiten – und dafür gab es gute Gründe. Denn all das, was schon erforscht, gedacht und geschrieben war, musste in einen kohärenten Rahmen einsortiert werden, denn es ging uns ja gerade darum, ein Lehrbuch aus einem Guss mit einem stringenten analytischen Fokus zu schreiben. Dazu waren – ausgehend von unseren bisherigen Arbeiten – drei wesentliche Schritte erforderlich.

Erstens: Unser Grundanliegen war es, eine Einführung in die Umweltpolitik zu schreiben, die dieses Politikfeld konsequent aus der analytischen Perspektive der Politikfeldanalyse betrachtet. Deshalb mussten wir grundlegend über die Struktur des Bandes nachdenken. Hierfür war die Arbeit mit den Studierenden im Modul 3.1 (jetzt VP2) des Bachelors Politik und Verwaltungswissenschaft an der FernUniversität in Hagen, für die dieser Band u.a. geschrieben wurde, sehr instruktiv. In der täglichen Kommunikation mit unseren Studierenden entwickelten wir (auch zusammen mit Renate Reiter) auch für uns nach und nach eine klarere Vorstellung davon, was genau eine politikfeldanalytische Fragestellung ausmacht (Töller 2013). Diese Überlegungen brachten uns zu der Überzeugung, das Lehrbuch nicht deskriptiv, sondern konsequent analytisch aufzubauen: Am Anfang steht die abhängige Variable: das, was erklärt werden soll, die Policy, die Umweltpolitik in ihren verschiedenen Dimensionen: das Regelungsniveau, die Instrumente, die Regelungsfelder, der Policy-Wandel, um nur die wichtigsten zu nennen. Darauf folgen mögliche Erklärungsfaktoren wie Problemstrukturen,

Akteure und Institutionen. Diese Herangehensweise empfehlen wir auch unseren Studierenden für ihre Haus- und Abschlussarbeiten. In einem ersten Schritt soll ein umweltpolitisches Problem erfasst, beschrieben, systematisiert und eingeordnet werden. Dann, in einem zweiten Schritt, folgt normalerweise eine „Warum-Frage“, deren theoriegeleiteter Beantwortung die Analyse letztlich dient.

Mit dieser Perspektive sind zwei Besonderheiten verbunden, die manche Experten aus dem Feld der Umweltpolitik auch kritisch sehen dürften: Mit dem Fokus auf der Bearbeitung von Warum-Fragen stehen evaluative Fragestellungen, also solche, die nach den Effekten (und damit auch nach dem materiellen Erfolg) von Umweltpolitik fragen, nicht im Mittelpunkt unseres Lehrbuchs, wiewohl sie durchaus an vielen Stellen von Bedeutung sind. Ein zweiter Punkt ist, dass wir mit der dezidiert politikfeldanalytischen Sicht auf Umweltpolitik die positive Analyse, also die Analyse dessen, was ist, betonen. Den gerade in der Umweltpolitikforschung verbreiteten normativen Bias (also die große Rolle dessen, was für ökologisch wünschenswert gehalten wird) versuchen wir zu vermeiden. Ökologisches Wollen ist für Umweltpolitik wichtig, sollte aber nach unserer Auffassung von der empirischen Analyse sauber getrennt werden.

Zweitens: Jenseits der Ausfüllung dieses Rahmens wurde uns im Laufe des Schreibens deutlich, dass sowohl die Schlüssigkeit der politikfeldanalytischen Perspektive als auch die Verständlichkeit des Ganzen für die Studierenden erfordert, dass wir eine Reihe von politikfeldanalytischen Begriffen, Konzepten und theoretischen Ansätzen, die für uns selbst über die Jahre ganz selbstverständlich geworden sind, explizit erklären: Etwa, was Akteure sind und was sie antreibt, was genau die Überlegungen der Parteiendifferenzhypothese sind, was wir unter Institutionen verstehen und über welche Mechanismen sie Policies beeinflussen können. Hier haben wir uns dazu entschieden, vertiefende Überlegungen allgemeiner theoretischer Natur in Exkursen zu behandeln.

Drittens: Auch wenn Vollständigkeit hier nicht das angestrebte Ziel ist, haben wir doch im Laufe des Schreibens eine Reihe von weiteren Aspekten entdeckt, ohne die eine Einführung in die deutsche Umweltpolitik lückenhaft gewesen wäre. Seien es die neueren Entwicklungen der Umweltpolitik im Zeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise und nach dem Atomunglück von Fukushima, das große Feld der Forschung zu Vorreiter- und Nachzüglerstaaten sowie zur Umweltpersistenz (beide sind vergleichend angelegt und stellen die deutsche Umweltpolitik in einen größeren Kontext), die Rolle der Bürger/innen und der Umweltverbände und nicht zuletzt das für die Umweltpolitik relevante deutsche Institutionengefüge, das sich sowohl hinsichtlich der Kompetenzverteilung für die umweltpolitische Gesetzgebung als auch hinsichtlich der Strukturen in den Ländern für die Umsetzung der Umweltgesetze in den vergangenen Jahren ganz gravierend verändert hat. Zudem gelangten wir zu der Überzeugung, dass man zur Erklärung deutscher Umweltpolitik nicht nur die europäische Politik, sondern zunehmend auch die internationale Politik (und zwar jeweils nicht nur die Umweltpolitik, sondern auch die [Frei-] Handelspolitik) im Blick haben muss. Schließlich sahen wir auch die Notwendigkeit, unseren eigenen analytischen Rahmen zur Erklärung von Umweltpolitik, den wir 2007 (bezogen auf Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik) entwickelt hatten,

politikfeldanalytisch weiter ausdifferenzieren und zu präzisieren. Insbesondere diese Überlegungen, die sich vorrangig in Kapitel 6 des vorliegenden Lehrbuchs finden, haben sehr von der Arbeit mit den Studierenden am Lehrgebiet und von der Zusammenarbeit mit Renate Reiter profitiert.

Profitiert hat das Lehrbuch ebenso von den Erfahrungen der Arbeit mit den Studierenden in verschiedenen umwelt- und naturschutzpolitischen Lehrveranstaltungen der Abteilung Forst- und Naturschutzpolitik der Universität Göttingen sowie durch die Lehre im Rahmen des Masterstudienganges Environmental Governance an der Universität Freiburg.

Renate Reiter danken wir auch dafür, dass sie sich den ganzen Band im Hinblick auf seine Lesbarkeit und Verständlichkeit angesehen hat. Christian Hey (SRU) danken wir für seine grundsätzliche Kritik am Konzept, die wir wohl nicht gänzlich ausräumen konnten, sowie für seine konstruktiven Hinweise zu zahlreichen einzelnen Aspekten dieses Lehrbuchs. Regina Herzbruch-Schütte danken wir sehr für die umsichtige Textkorrektur, Stefan Hatzenberger für die Sisyphusarbeit mit dem Literaturverzeichnis, Sylvia Pannowitsch für die Ergänzung der Marginalien.

Für Hinweise zu einzelnen Aspekten danken wir zudem: Felix Ekardt, Erik Gawel, Lukas Gießen, Christiane Hubo, Pascal Hugo, Ricardo Kaufer, Max Krott, Sylvia Pannowitsch, Dieter Plehwe, Sabine Storch, Dirk Teßmer und Annette Vollmer.

Göttingen/Hagen, im Juli 2012

Michael Böcher und Annette Elisabeth Töller

Umweltpolitik in Deutschland
Eine politikfeldanalytische Einführung
Böcher, M.; Töller, A.E.
2012, XVII, 216 S. 13 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-531-19464-6