

# Analyse des Umweltprogramms der Bundesregierung von 1971 und dazugehörigem Materialband

Abschlussbericht zu FKZ UM21160040

Grit Martinez und Nico Stelljes (Ecologic Institut)

23. November 2022

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Forschungsvorhaben wurde vom Ecologic Institut im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz durchgeführt. Der Abschlussbericht gibt ausschließlich die Meinung der Autor\*innen und nicht des BMUV wieder.

Projektlaufzeit: 1.4.2021 – 31.7.2022

# Inhaltsverzeichnis

---

|          |                                                                                                                 |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>0</b> | <b>Vorbemerkung .....</b>                                                                                       | <b>4</b>  |
| <b>1</b> | <b>Fragestellung und Methodik .....</b>                                                                         | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>Einbettung in den Kontext.....</b>                                                                           | <b>5</b>  |
| <b>3</b> | <b>Analyse des Umweltprogramms.....</b>                                                                         | <b>7</b>  |
| 3.1      | <b>Grundlegende Themen und Annahmen für das Umweltprogramm.....</b>                                             | <b>8</b>  |
| 3.2      | <b>Das Bild der Gesellschaft im Umweltprogramm .....</b>                                                        | <b>8</b>  |
| 3.3      | <b>Umweltpolitik im demokratischen und humanistischen Kontext .....</b>                                         | <b>9</b>  |
| 3.4      | <b>Die Rolle der Ressorts .....</b>                                                                             | <b>10</b> |
| 3.5      | <b>Einflussfaktoren für die Entwicklung eines Umweltprogramms.....</b>                                          | <b>11</b> |
| 3.6      | <b>Thematisierung der internationalen Zusammenarbeit .....</b>                                                  | <b>12</b> |
| 3.7      | <b>Diskussion des Umweltprogramms .....</b>                                                                     | <b>13</b> |
| <b>4</b> | <b>Berichterstattung aus den Medien .....</b>                                                                   | <b>14</b> |
| 4.1      | <b>Berichte vor der Veröffentlichung des Umweltprogramms .....</b>                                              | <b>14</b> |
| 4.2      | <b>Berichte zur Veröffentlichung des Programms.....</b>                                                         | <b>17</b> |
| 4.3      | <b>Berichte nach der Veröffentlichung des Programms (1972 bis 2020).....</b>                                    | <b>19</b> |
| 4.4      | <b>Berichterstattung zum Thema 50 Jahre Umweltprogramm .....</b>                                                | <b>24</b> |
| 4.5      | <b>Diskussion der medialen Berichterstattung.....</b>                                                           | <b>25</b> |
| <b>5</b> | <b>Meinungen der Expert*innen zum Umweltprogramm .....</b>                                                      | <b>27</b> |
| 5.1      | <b>Wie haben sich Problemwahrnehmungen in den letzten 50 Jahren geändert?<br/>  .....</b>                       | <b>28</b> |
| 5.2      | <b>Wie macht sich das Umweltprogramm in der heutigen Politik bemerkbar? .....</b>                               | <b>30</b> |
| 5.3      | <b>Wie hat sich das Verständnis von Umweltpolitik geändert?.....</b>                                            | <b>31</b> |
| 5.4      | <b>Wie hat sich die Wahl von Politikinstrumenten geändert?.....</b>                                             | <b>32</b> |
| 5.5      | <b>Wie hat sich die Rolle des Einzelnen und seiner/ihrer Verantwortung<br/>  geändert?.....</b>                 | <b>34</b> |
| 5.6      | <b>Diskussion der Ergebnisse der Expert*innen Interviews .....</b>                                              | <b>36</b> |
| <b>6</b> | <b>Rote Fäden – oder die Relevanz des Umweltprogramms für aktuelle und<br/>  zukünftige Umweltpolitik .....</b> | <b>37</b> |
| 6.1      | <b>Die drei Prinzipien der Umweltpolitik: Die Eckpfeiler des Erfolgsrezepts ....</b>                            | <b>38</b> |
| 6.2      | <b>Ein weiteres Erfolgsrezept: Der optimistische und konstruktive Charakter<br/>  des Umweltprogramms .....</b> | <b>39</b> |

|     |                                                                                                                            |    |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6.3 | Vertrauen in die Technik: Lassen sich Umweltprobleme mit technischem Umweltschutz lösen? .....                             | 40 |
| 6.4 | Mythenbildung: Über die Entstehung und die Unantastbarkeit des Umweltprogramms .....                                       | 40 |
| 6.5 | <i>„Immer kommt irgendwas dazwischen“</i> : Von verpassten Chancen und Windows of Opportunities in der Umweltpolitik ..... | 43 |
| 6.6 | Transformation: Bereits im Umweltprogramm angelegt? .....                                                                  | 44 |
| 7   | FAZIT .....                                                                                                                | 46 |
| 8   | Literatur .....                                                                                                            | 46 |

## Abkürzungsverzeichnis

|         |                                                                                                  |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AA      | Auswärtiges Amt                                                                                  |
| BBU     | Bundesverband Bürgerinitiative Umweltschutz                                                      |
| BDI     | Bundesverband der Deutschen Industrie                                                            |
| BImSchG | Bundes-Immissionsschutzgesetz                                                                    |
| BMJFG   | Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit                                             |
| BMI     | Bundesministerium des Innern                                                                     |
| BML     | Bundesministerium für Landwirtschaft                                                             |
| BMUV    | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz             |
| BMSt    | Bundesministerium für Städtebau und Wohnungswesen                                                |
| BMWK    | Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz                                                 |
| BMWF    | Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen                                                    |
| BUND    | Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.                                                |
| FAZ     | Frankfurter Allgemeine Zeitung                                                                   |
| FR      | Frankfurter Rundschau                                                                            |
| NABU    | Naturschutzbund Deutschland e. V.                                                                |
| NGO     | Non-governmental organization                                                                    |
| NWZ     | Nordwestzeitung                                                                                  |
| PIK     | Potsdam Institut für Klimafolgenforschung                                                        |
| SRU     | Sachverständigenrat für Umweltfragen (vormals <i>Rat von Sachverständigen für Umweltfragen</i> ) |
| SZ      | Süddeutsche Zeitung                                                                              |
| UBA     | Umweltbundesamt                                                                                  |
| UNCED   | Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung                                     |
| UN      | United Nations / Vereinten Nationen                                                              |
| UNEP    | United Nations Environment Programme                                                             |
| TAZ     | die Tageszeitung                                                                                 |
| VDA     | Verband Deutscher Automobilhersteller                                                            |
| WAZ     | Westdeutsche Allgemeine Zeitung                                                                  |
| WBGU    | Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen                     |
| WWF     | World Wide Fund for Nature                                                                       |

## 0 Vorbemerkung

---

Das Projekt „**50 Jahre Umweltprogramm: Zeithistorische Untersuchung der deutschen Umweltpolitik seit 1971**“ hätte nicht ohne die Zusammenarbeit mit verschiedenen Personen realisiert werden können. An dieser Stelle danken wir der Stiftung Deutsches Rundfunkarchiv sowie den Archiven von ZDF, NDR und WDR für die Einblicke in ihre Archive. Weiterhin gilt unser Dank an die Staatsbibliothek zu Berlin für ihr umfangreiches Zeitungsarchiv und der Zentral- und Landesbibliothek Berlin für ihren umfangreichen Bestand an umweltpolitischer Lektüre. Insbesondere bedanken wir uns bei allen Interviewten, deren Ideen, Anregungen und Enthusiasmus für Umweltthemen eine große Inspirationsquelle für uns darstellten. Auch Herrn R. Andreas Kraemer sind wir zu großem Dank verpflichtet, der uns wertvolle Impulse zum Projektkontext und der Auswahl und Ansprache von Interviewpartner\*innen vermittelte. Dank gilt auch Frau Dr. Korinna Schack und Herrn Karsten Klenner vom Referat G I 1 „Grundsatzfragen der Umweltpolitik und Gesellschaft“ aus dem BMUV für ihre vielfältigen Anregungen und Gespräche im gesamten Verlauf des Projektes.

## 1 Fragestellung und Methodik

---

Im Oktober 1971 wurde das Umweltprogramm der Bundesregierung verabschiedet (Deutscher Bundestag, 1971). 50 Jahre später wurde das zum Anlass genommen, das Programm, und was aus ihm entstanden ist, zeithistorisch zu untersuchen. Das Projekt „**50 Jahre Umweltprogramm: Zeithistorische Untersuchung der deutschen Umweltpolitik seit 1971**“ wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) vom Ecologic Institut durchgeführt. Die Geschichte der deutschen Umweltpolitik ist im Ecologic Institut verankert. Als unabhängiger Think Tank für Umweltforschung und Politikanalyse engagiert sich das Institut bereits seit 1995 aktiv in verschiedenen Projekten in der deutschen und internationalen Umweltpolitik.

Ziel des Projektes war es, eine zeithistorische Analyse des Umweltprogramms und dessen Auswirkungen vorzunehmen, um eine historisch fundierte Diskussion über eine zeitgemäße Umweltpolitik führen zu können. Aus der Betrachtung von 50 Jahren Umweltpolitik wurden übergeordnete Fragestellungen und Muster des Gelingens in Form von roten Fäden der Umweltpolitik herausgearbeitet, die eine Relevanz für die Gestaltung heutiger und künftiger Umweltpolitik besitzen. Methodisch wurde hierzu das Umweltprogramm im Detail analysiert, die mediale Berichterstattung über das Umweltprogramm untersucht und Interviews mit Expert\*innen- und Zeitzeug\*innen geführt.

Der vorliegende Abschlussbericht fasst die Ergebnisse des Projektes zusammen und widmet sich der Identifizierung von übergeordneten Fragestellungen und roten Fäden der Umweltpolitik. In Kapitel 2 wird das Programm in den damaligen Kontext eingebettet. In Kapitel 3 folgt eine Zusammenfassung der Analyse des Umweltprogramms. Die Zusammenfassung basiert auf Projektarbeiten, die im Rahmen von Arbeitspaket 2 durchgeführt worden sind. Zur Analyse wurden sechs Analysefragen entwickelt, die durch verschiedene Unterfragen spezifiziert wurden. Die sechs Fragen lauteten:

- Mit welchen Themen und Annahmen ist die Umweltpolitik 1971 gestartet?
- Welches Bild von Gesellschaft liegt zugrunde?

- Lassen sich Aussagen über Umweltpolitik als demokratisches und humanistisches Projekt identifizieren?
- Was sagt das Umweltprogramm 1971 zur Rolle der Ressorts?
- Können Einflussfaktoren identifiziert und bewertet werden?
- Wie wird EU-Integration und/oder internationale Zusammenarbeit thematisiert?

Diese Fragen wurden basierend auf der Analyse des eigentlichen Umweltprogramms beantwortet; der umfangreiche Materialband<sup>1</sup> wurde in bestimmten Fällen herangezogen, wenn die Aussagen aus dem Programm ergänzt werden sollten. Sekundärliteratur wurde nicht verwendet, da die Aussagen des Umweltprogramms im Zentrum dieses Analyseaspekts standen.

Um die Resonanz des Umweltprogramms in der Öffentlichkeit zu erfassen, wurde eine Medienanalyse durchgeführt. Analysiert wurden vorwiegend Zeitungen aus der Zeit um die Veröffentlichung des Umweltprogramms. Außerdem wurde die Berichterstattung zum 50jährigen Jubiläum beobachtet und ausgewertet. Eine Zusammenfassung dieser Ergebnisse findet sich in Kapitel 4.

In Kapitel 5 findet sich eine Zusammenfassung der Ergebnisse aus Arbeitspaket 4, die durch Perspektiven von Interviews mit Expert\*innen aus dem öffentlichen Leben ergänzt wurden. Insgesamt wurden 14 qualitative leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Bis auf wenige Ausnahmen wurden diese aufgrund der Corona-Pandemie per Video-Konferenz geführt und dauerten in der Regel rund eine bis eineinhalb Stunden. Ergänzend und als Einordnung zu den roten Fäden und übergeordneten Fragestellungen werden in Kapitel 6 Meinungen von drei Expert\*innen aus den Bereichen Philosophie, Ethik und Umweltgeschichte einbezogen.

## 2 Einbettung in den Kontext

---

Oftmals wird die Zeit um 1970 mit der Veröffentlichung des Umweltprogramms 1971 als Beginn eines „neuen Politikfeldes“ (Jänicke et al. 1999: 30) oder als „umweltpolitische Wende“ (Hünemörder 2004: 154) bezeichnet. Als die erste sozial-liberale Regierung 1969 unter Bundeskanzler Willy Brandt ihre Arbeit aufnahm, wurde im Bundesinnenministerium eine neue Abteilung ‚Umwelt‘ gegründet. Der damalige Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher übertrug Günter Hartkopf als Staatssekretär die Aufgabe, diese Umweltautorität aufzubauen. Zusätzlich wurde Hartkopf ein Referat ‚Koordination der Aufgaben des Umweltschutzes‘ an die Seite gestellt, das von Peter Menke-Glückert geleitet wurde. Diese drei Personen, Genscher, Hartkopf und Menke-Glückert, werden als wesentliche Initiatoren des Umweltprogramms angesehen.

Es wurde ein Kabinettsausschuss für Umweltfragen unter Leitung des Bundesinnenministeriums gegründet. Am 6.7.1970 wurde von der Bundesregierung beschlossen, ein Sofortprogramm für den Umweltschutz zu erstellen. Bei der Auswahl der Maßnahmen standen folgende Kriterien im Mittelpunkt: „Stand der Vorarbeiten, Dringlichkeit und Bedeutsamkeit der Maßnahmen“ (Wey 1982: 201). Das Umweltschutzprogramm, das am 17.9.1970 vorgelegt wurde, erfolgte dann eher aus ‚politisch-pragmatischen‘ Gesichtspunkten und „weist in seiner endgültigen Form noch stark die Struktur einer nachträglichen Zusammenfassung bereits laufender Gesetzgebungsvorhaben auf“ (Küppers et al. 1978: 129).

---

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag (1971). Materialienband zum Umweltprogramm der Bundesregierung. Bonn, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 23. Dezember 1971. zu Drucksache VI/2710: 673 Seiten.

Als weiteres Ergebnis der Kabinettsarbeit „wurde die Ausarbeitung eines umfassenden Umweltprogramms beschlossen, das verbindliche Aussagen zu zukünftigen Aktionszielen, Zuständigkeiten, Durchsetzungsmethoden, Finanzierung und Zeitabfolgen enthalten sollte“ (Wey 1982: 202). Für das eigentliche Umweltprogramm berichtet Müller (1986: 62), dass die Arbeiten dazu „auf einer breiteren organisatorischen Basis“ standen. Koordiniert wurden die Arbeiten von einem Lenkungsausschuss unter dem Vorsitz von Günter Hartkopf. Außerdem berichtet Müller (ebd.: 62), dass „die eigentliche Fassung des Umweltprogramms (...) letztlich von einer Drei-Mann-Gruppe des BMI formuliert“ wurde, ohne dabei die Namen dieser Personen zu nennen. Genscher (2000: 18) beschreibt die zwei entscheidenden Köpfe bei der Gestaltung des Umweltprogramms mit folgenden Worten: „Peter Menke-Glückert [stand] für die ideenreiche Bestimmung der Umweltqualitätsziele und Günter Hartkopf [stand] für die administrative und legislative Durchsetzungsfähigkeit. Beide ergänzten sich und schufen das Konzept einer rationalen und glaubwürdig-berechenbaren Umweltpolitik“.

An der Ausarbeitung des Programms arbeiteten über 450 Expertinnen und Experten in zwölf Projektgruppen, auch amerikanische Expert\*innen wurden direkt an der Arbeit der Projektgruppen beteiligt. Es wurden außerdem Vorschläge aus der Bevölkerung aufgenommen und Delegierte aus der Wirtschaft in den Projektgruppen integriert, „ohne dass das BMI die Protokollführung und die Logistikherrschaft aus der Hand gab“, wie Menke-Glückert aus dem Interview mit Hünemörder (2004: 158) zitiert wird. Küppers et al. (1978: 167) berichten, dass die gesamte Projektgruppenarbeit unter hohem Zeitdruck stand, denn für die Arbeit standen nur wenig mehr als drei Monate Zeit zur Verfügung. Die Ergebnisse der Projektgruppen, die sich im Materialband des Umweltprogramms wiederfinden, wurden über Projektleitertreffen und den Lenkungsausschuss in das Umweltprogramm eingebracht. Es sollte „das Referat U im BMI (...) einen ersten Rohentwurf des Gesamtprogramms (...) erstellen und die Gesichtspunkte der Projektgruppenleiter“ (ebd.: 167) berücksichtigen. Dieser Entwurf wurde auf einer Klausurtagung mit verschiedenen Ressorts besprochen und nach Ansicht von Küppers et al. (1978) ist es durchaus gelungen, die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen in das Umweltprogramm einfließen zu lassen.

Am 14.10.1971 übersandte Willy Brandt dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, Kai-Uwe von Hassel, das Umweltprogramm der Bundesregierung mit der „Bitte um Kenntnisnahme“. Das Programm umfasste 64 Seiten und einen dazugehörigen umfangreichen Materialband, in dem die Ergebnisse der Projektgruppen veröffentlicht wurden. Im Wesentlichen ist das Umweltprogramm und auch der Materialband so aufgebaut, dass er den gewachsenen Strukturen der Ressorts entsprach. Diese Aufteilung „war wohl auch das einzige Mittel zu verhindern, dass mehrere Umweltprogramme geschrieben wurden“ (Küppers et al. 1978: 175).

Das Umweltprogramm wurde zu einer Zeit veröffentlicht, als die Umweltbelastungen kaum zu übersehen, überriechen oder überhören waren. Dementsprechend wurde der Zustand der Umwelt im Umweltprogramm als „besorgniserregend“ bezeichnet. Allerdings gab es noch viele Kenntnislücken mit Blick auf die konkreten Belastungswerte in Luft, Wasser und Boden. Auch bei konkreten Problemlösungsansätzen zur Verminderung dieser Belastungen musste oft wissenschaftliches Neuland betreten werden. Die Umweltwissenschaften formieren sich ebenso wie die Umweltpolitik in den frühen 1970er Jahren und so ist es nicht verwunderlich, dass sich Umweltpolitik auch im ‚Trial and Error‘ Prinzip bewegen musste. Allerdings nahm das Ruhrgebiet aufgrund seiner hohen Umweltbelastungen im Zusammenhang mit dem Abbau der ergiebigen Braunkohlevorkommen bereits seit den 1950er Jahren eine Vorreiterrolle bei den Untersuchungen und Diskursen zur Luft- und Gewässerverschmutzung in der Bundesrepublik Deutschland ein (Hünemörder, 2004: 299).

Generell kann für den Beginn der 1970er Jahre festgehalten werden, dass in der Umweltpolitik eine visionäre Aufbruchsstimmung herrschte. Müller (1986: 64) beschreibt, dass auch das Programm den Zeitgeist der damaligen ‚Reformära‘ widerspiegelt: „Technischer Fortschritt und Wirtschaftswachstum galten als grundsätzlich mit den Zielen der Umweltpolitik vereinbar“ und insgesamt war das Programm „von einer optimistischen Einschätzung der finanziellen Realisierbarkeit“ (ebd.: 65) geprägt. Jedoch verlangsamte sich die Aufbruchsstimmung mit der ersten Ölpreiskrise im Herbst 1973 und mit der Wirtschaftskrise 1975 geht viel von der politischen Umwelt-Euphorie verloren. Umweltschutz befindet sich nun in Konkurrenz zu wirtschaftlichen und/oder sozialpolitischen Zielen und der vermeintliche Verlust von Arbeitsplätzen wird zu einem Bremsfaktor der umweltpolitischen Zielsetzungen des Umweltprogramms. Zudem lässt sich ab Mitte der 1975er Jahre eine verstärkte Lobbyarbeit von Wirtschafts- und Landwirtschaftsvertretern beobachten, die ihre Interessen in die Umweltgesetze (z.B. Abwasserabgabengesetz (1976) oder die ‚Landwirtschaftsklausel‘ im Bundesnaturschutzgesetz (1976) einbringen.

Einzelne Beweggründe für die Erarbeitung des Umweltprogramms sind nur schwer auszumachen: Radkau (2011: 160) kann sich die Gründe für die ‚ökologische Revolution‘, wie er sie nennt, „aus keiner bestimmten Kausalität heraus erklären“, denn weder vorhergegangene Umweltkatastrophen noch Interessen bestimmter Gruppen könnten hier eindeutig als Ursache identifiziert werden. Daher ist eine Reihe von Gründen ausschlaggebend, die letztlich zur Veröffentlichung des Umweltprogramms führten. So bot das Thema Umwelt zu der damaligen Zeit eine hohe Konsensfähigkeit und passte in die Reformära der Regierungskoalition (vgl. Küppers et al. 1978; Müller 1986). Auch die für das „Durchsetzungsvermögen und taktische Geschick der im BMI verantwortlichen Kräfte“ (Müller 1986: 95) sowie die innenpolitische Profilierung seitens der FDP (vgl. Wey 1982) können als ausschlaggebend für die Erstellung genannt werden. Aber auch internationale Aktivitäten spielten eine wichtige Rolle. Vor allem die UN-Konferenz 1972 in Stockholm und deren Vorbereitung auf nationaler Ebene wird als entscheidender Einflussfaktor für die Formulierung des Umweltprogramms bezeichnet: „Den größten Einfluss auf die Initiierung des Umweltprogramms der Bundesregierung hat unter den internationalen Aktivitäten ganz offenkundig die UN-Konferenz in Stockholm gehabt“ (Küppers et al. 1978: 123). Das wurde für dieses Projekt (ebd.) in Interviews bestätigt (vgl. Kap. 5) und auch der Zeitplan, in der das Programm formuliert und verabschiedet wurde, lässt darauf schließen.

Die 1970er Jahre markieren auch den Beginn der Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, wo es insbesondere darum geht, grenzüberschreitenden Umweltschäden wie beispielsweise in Gewässern und akuten Gesundheitsgefahren entgegenzutreten. Generell erfahren Umweltfragen seit Beginn der 1970er eine breite internationale Aufmerksamkeit und führen zu einer schlagartigen Ausbreitung des Umweltbegriffs. 1972 kommt es zur ersten Weltumweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm. Ebenfalls 1972 wird das UN-Umweltprogramm (UNEP) gegründet und 1973 wurde das Washingtoner Artenschutzabkommen beschlossen.

### 3 Analyse des Umweltprogramms

---

Dieses Kapitel widmet sich der Analyse des Umweltprogramms entlang von sechs Analysefragen (vgl. Kap. 1). Hauptaugenmerk lag dabei auf der Analyse des eigentlichen Umweltprogramms. Der umfangreiche Materialband wurde in bestimmten Fällen herangezogen, wenn die Aussagen aus dem Programm ergänzt werden sollten. Die sechs Analysefragen spiegeln sich in den folgenden Unterkapiteln wider. Soweit es sinnvoll erschien, wurden Zitate aus dem Pro-



gramm verwendet und durch Anführungszeichen gekennzeichnet. Die nachstehende Seitenzahl bezieht sich auf die Seitennummern, die im Programm angegeben wurden. Veränderungen in der Rechtschreibung wurden in den Zitaten nicht vorgenommen. Notwendige Ergänzungen wurden in eckige Klammern gesetzt.

### **3.1 Grundlegende Themen und Annahmen für das Umweltprogramm**

Im Umweltprogramm wurde der Zustand der Umwelt als „zum Teil besorgniserregend“ (S. 7) bezeichnet. In der damaligen Bewertung der Umwelt wurden „die Eingriffe des Menschen in den Naturhaushalt zu einer ernsten, weltweiten Gefahr für ihn selbst“ (S. 7) erklärt. Gerade auf den ersten Seiten des Programms, also zur Einführung und Begründung, wird häufig auf Gefahren verwiesen. Damit wird auch die Dringlichkeit der Gefahrenbeseitigung aufgezeigt. Das Programm dient daher auch zur „Abwehr der Umweltgefahren“ (S. 7). Weiterhin wird im Umweltprogramm auch auf Kenntnislücken hingewiesen. So wird berichtet, dass zwar in einigen Bereichen die Kenntnisse über Belastungswerte bekannt oder bestimmte Problemlösungsansätze parat sind, dass aber Wissenslücken eine Abschätzung möglicher Gefahren nur unzureichend zulassen.

Die wesentlichen Umweltprobleme werden im zweiten Teil des Umweltprogramms beschrieben. Im Aktionsprogramm (Teil B, ab Seite 27) werden verschiedene Bereiche und Sektoren angesprochen, die auf unterschiedliche Art von Umweltproblemen beeinträchtigt sind, z.B. „Boden, Abfall, Wasser, Luft, Lärm, Biozide und Arbeitsumwelt“ (S. 9). Für jeden Umweltschutzbereich wird jeweils die Gesamtsituation beschrieben, aus denen sich die wesentlichen Umweltprobleme ableiten lassen. Bei der Problembeschreibung werden immer auch Problemlösungsansätze angeführt. Damit wird zumindest indirekt angedeutet, dass sich die aufgeführten Umweltprobleme zukünftig – zumeist auf technischer Ebene – lösen lassen.

Dieser Mix aus technischem Umweltschutz, der Hinwendung zum umweltsensibleren Umgang mit Ressourcen und der Einbeziehung von Umweltaspekten in Planungsschritten deutet die Vorstellungen der ‚umweltpolitischen Zukunft‘ aus Sicht des Umweltprogramms an.

### **3.2 Das Bild der Gesellschaft im Umweltprogramm**

Generell steht der Mensch – und nicht die Natur – im Zentrum des Umweltprogramms: „Maßstab jeder Umweltpolitik ist der Schutz der Würde des Menschen, die bedroht ist, wenn seine Gesundheit und sein Wohlbefinden jetzt oder in Zukunft gefährdet werden“ (S.9). Hans-Dietrich Genscher nimmt in seinem Vorwort Bezug auf das Umweltbewusstsein der Gesellschaft, denn erst durch das „neu erwachte Umweltbewusstsein und Engagement vieler Bürger“ (S. 3) wurde eine gründliche Analyse der Umweltprobleme ermöglicht. Das impliziert, dass die Gesellschaft sich bereits vor dem Umweltprogramm mit Umweltproblemen beschäftigte. Gleichzeitig wird im Umweltprogramm darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung dieses Umweltbewusstsein noch stärken wollte, weil darin eine wesentliche Aufgabe und Notwendigkeit gesehen wurde (These 5, S. 6). Umweltaspekte sollten z.B. stärker in Bildung und Ausbildung verankert werden, auch sollten Bürgerinitiativen stärker unterstützt werden. Eine Maßnahme in diesem Zusammenhang war, umweltbewusstes Verhalten als Bildungsziel in die Lehrpläne aufzunehmen. Ein steigendes Umweltbewusstsein kann auch Anlass sein, mehr „umweltfreundliche Techniken“ (S. 15) zu entwickeln. Damit „kann der Umweltschutz der Wirtschaft neue Ziele setzen“ (S. 15).

Das wachsende Umweltbewusstsein in der Öffentlichkeit führt auch dazu, dass Umweltprobleme stärker wahrgenommen und stärker kritisiert werden. Zu einem verbesserten Umweltbewusstsein trugen damals bereits „Presse, Rundfunk und Fernsehen“ (S. 21) bei. Bürgerinitiativen zum Umweltschutz werden dabei als wichtige Akteursgruppen genannt, die sich gegen die Umweltverschmutzung stark machten. Laut Programm setzt sich die Bundesregierung zum Ziel, dieses „wachsende Umweltbewusstsein zu vertiefen“ (S. 21), indem zum Beispiel über Umweltgefahren und Schutzmaßnahmen umfassender unterrichtet werden soll. Um das Thema „Umwelt“ mehr in den Alltag der Menschen zu integrieren und die Bedeutsamkeit von Umweltschutz zu festigen, werden im Programm folgende Maßnahmen genannt: „Umweltgütezeichen, Wettbewerbe, Schulbücher, Herausgabe einer Umweltfibel, Ausstellungen, Flugblätter und Förderung von Verbänden und Einrichtungen mit Aufgaben der Verbraucheraufklärung“ (S. 21f.).

Mit einem steigenden Umweltbewusstsein steigt die Eigenverantwortung zum umweltbewussten Handeln: „Aus Mitwissen und Mithandeln folgt die Pflicht jedes Bürgers, umweltschädliche Gewohnheiten zu ändern“ (S. 21). Diese Eigenverantwortung ist ein Leitelement zur Bewältigung der Umweltproblematik, auf die auch Willy Brandt in seinem Vorwort eingeht:

*„Ein neues Verantwortungsbewusstsein gegenüber den naturgegebenen Grundlagen unseres Daseins tut not. Jeder von uns muss die bisherige Art, diese unabdingbaren Voraussetzungen menschlichen Lebens zu nutzen und auszunutzen, überprüfen und sein Verhalten dieser Erkenntnis anpassen“ (S. 2).*

Diese Erkenntnis wird im Programm weiter ausgeführt: „Uns allen droht aus eigenem Versagen eine Umweltkrise, wenn nicht jeder einzelne in Zukunft bereit ist, umweltbewusst zu handeln, Opfer zu bringen und Einschränkungen auf sich zu nehmen“ (S. 21).

Es zeigt sich also, dass Umweltpolitik eng im Zusammenhang mit dem Umweltbewusstsein zu verstehen ist und von Anfang an auf das umweltfreundliche Verhalten der Gesellschaft gesetzt wurde. Der Gesellschaft wurde eine große Rolle bei der Bewältigung der Umweltproblematik zugeschrieben und der Konflikt rund um die Frage, ob die Verbraucher\*innen oder die Rahmenbedingungen Schlüssel zur Problemlösung sind, ist bereits implizit im Programm angelegt.

### **3.3 Umweltpolitik im demokratischen und humanistischen Kontext**

Das Umweltprogramm beginnt mit 10 Thesen. Bereits in der 1. These wird ein „menschwürdiges Dasein“ als Motivation benannt:

*„Umweltpolitik ist die Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind, um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht und 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“ (These 1, S. 6).*

Ein menschenwürdiges Dasein und Menschenwürde werden hier gleichbedeutend mit „Gesundheit“ und „Umwelt“ gesetzt. Schon auf den ersten Seiten des Umweltprogramms werden grundlegende Aussagen getroffen, die in ihrer Klarheit bemerkenswert sind, z.B. das Statement: „Maßstab jeder Umweltpolitik ist der Schutz der Würde des Menschen“ (S. 8). Das Umweltprogramm führt explizit das „Grundrecht auf eine menschenwürdige Umwelt“ (S. 8) bzw. das „Recht auf eine bessere Umwelt“ (S. 8) an. Die Termini „Umweltbelastung“ und „Umwelt-

gefahren“ ziehen sich durch das gesamte Umweltprogramm. Das Programm kritisiert grundsätzlich, dass die Allgemeinheit Umweltschäden hinnehmen und für ihre Beseitigung Mittel aufbringen muss.

Zur Zielerreichung von Umweltpolitik werden verschiedene gesetzgeberische und planerische Maßnahmen angesprochen, wobei die Umweltbildung als ein wesentliches Instrument hervorgehoben wird.

Bemerkenswert ist, dass die Generationenfrage bereits 1971 im Umweltprogramm angesprochen wird: „Der Raum und die Naturgrundlagen (Wasser, Luft, Grundstoffe, Boden) dürfen nur so weit in Anspruch genommen werden, dass auch kommende Generationen den größtmöglichen Nutzen haben werden. Kritischer als bisher werden öffentliche Hand und Wirtschaft ihre Investitionsentscheidungen überprüfen müssen, soweit sie neue Umwelt-Belastungen zur Folge haben“ (S. 10). Weiter heißt es, dass sich nur durch eine intensive Zusammenarbeit mit allen relevanten Beteiligten das Umweltproblem lösen lässt: nur „wenn Bund, Länder, Gemeinden, Wirtschaft und alle Gruppen der Gesellschaft auf das engste zusammenarbeiten, lassen sich die Ziele des Umweltschutzes erreichen“ (S. 8). Dabei wird auf den Abbau der zur damaligen Zeit „konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Wasserhaushalt, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Naturschutz und Landschaftspflege sowie Abfallbeseitigung“ hingewiesen (S. 8), um die Umweltschutzziele erreichen zu können.

Diese Zitate verdeutlichen, dass bereits in den Anfängen der Umweltpolitik mit der Generationengerechtigkeit die Idee der Nachhaltigkeit verbunden wird, bevor sie 1987 im Brundtland-Bericht (Hauff, 1987) als internationales Prinzip für Umwelt und Entwicklung formuliert wurde, den Egoismen einzelner entschieden das Verursacherprinzip entgegengesetzt und sich für dessen Umsetzung eingesetzt wird.

### **3.4 Die Rolle der Ressorts**

Aus dem Umweltprogramm geht hervor, dass der am 6.7.1970 gebildete Kabinettsausschuss für Umweltfragen für die Koordination der Arbeiten der Bundesministerien im Bereich Umwelt zuständig war und in enger Zusammenarbeit „mit Sachverständigen aus Länderverwaltungen, Industrie und Wissenschaft dieses umfassende Umweltprogramm erarbeitet“ (S. 7) hat.

Im Umweltprogramm wird in tabellarischer Übersicht dargestellt, welche Ressorts sich zukünftig mit welchen Umweltmaßnahmen befassen werden und welche finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt zu erwarten sind (Katalog der Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt zum Teil B des Umweltprogramms, S. 51 ff).

Insgesamt werden sechs Ressorts im Umweltprogramm mit entsprechenden Aufgabenstellungen benannt: Bundesministerium des Innern (BMI), Bundesministerium für Landwirtschaft (BML), BMWF (Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen), Bundesministerium für Städtebau und Wohnungswesen (BMSt) und Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG). Der Großteil der umweltpolitischen Themen wurde im BMI angesiedelt. Die Abgrenzung einiger Themen wie beispielsweise toxikologische Forschung (beim BMJFG) versus Biozide beim BMWF lassen Fragen nach der Abgrenzung aufkommen. Mit Blick auf die heutige Landschaft der Ministerien in der Bundesrepublik einschließlich ihrer nachgeordneten Behörden können hier bereits frühe Weichenstellungen vermutet werden.

Heute gibt es in Deutschland 15 Ministerien. In wenigstens vier Ministerien ist das Thema Ökologie explizit angesiedelt: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV); das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

(BMEL) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und das Auswärtige Amt (AA). Alle diese Bundesministerien haben einen Dienstsitz in Berlin und Bonn. Das Umweltbundesamt (UBA) ist zudem die zentrale Umweltbehörde der Bundesrepublik Deutschland. Allen Ministerien sind Behörden nachgeordnet und jedes Bundesland verfügt ebenfalls über ein Umweltministerium. Allein aus dieser Aufzählung ergibt sich ein weitgefächertes Netzwerk mit breit verteilten Kompetenzen, das mit Umweltthemen befasst ist. Einerseits spiegelt dieses Netzwerk die Komplexität des Themas, andererseits erschwert es Abstimmungsprozesse. Seit Gründung des ersten Umweltministeriums werden geeignete Organisationsstrukturen gesucht, um Umweltinteressen gut zu repräsentieren. Die 2021 erfolgte Herauslösung des Klimaschutzes aus dem Umweltministerium und dessen Ansiedlung im Wirtschafts- und Außenministerium ist ein neuer Versuch, Ökologie als Querschnittsaufgabe in die Wirtschaft einzutragen und die sozial-ökologische Transformation mit dem Motor Wirtschaft voranzutreiben.

### 3.5 Einflussfaktoren für die Entwicklung eines Umweltprogramms

Es wird in diesem Abschnitt der Frage nachgegangen, ob im Umweltprogramm Einflussfaktoren identifiziert und bewertet werden können, die für die Entwicklung des Programms essenziell waren.

Im Umweltprogramm wird an vielen Stellen deutlich, dass damals bestimmte Daten und Statistiken zur Bewertung von Umweltaspekten fehlten. Es wird beispielsweise darauf verwiesen, dass es „keine Einrichtung zur systematischen Auswertung der zahlreichen, für die Umweltplanung wichtigen Messergebnisse, statistischen Daten, Forschungsberichte und anderen Materialien“ (S. 10) gab. Zur Entwicklung eines solchen erforderlichen Instruments sollten auch die Erfahrungen aus anderen Ländern herangezogen werden. Dabei sollte eine Rechtsgrundlage „für die regelmäßige und vollständige Erhebung der ökologischen, wirtschaftlichen und finanziellen Daten einzelner Umweltbelastungen und ihrer Folgen“ (S. 10) geschaffen werden, um eine „aussagekräftige ‚Umweltbilanz‘“ (S. 10) aufstellen zu können. Es ist anzunehmen, dass die Erkenntnis von Lücken im Bereich der Erfassung und Bewertung von Umweltdaten die Entwicklung des Umweltprogramms motivierte, als Strategie und Legitimationsgrundlage, um hier Abhilfe schaffen zu können.

Eines der Ziele des Umweltprogramms war die Entwicklung eines Umweltrechts, „das Schutz und Entwicklung der Naturgrundlagen zu den vorrangigen Aufgaben staatlicher Daseinsvorsorge macht“ (S. 9). Begründet wird das Programm auch mit dem „Recht auf menschenwürdige Umwelt“ (S. 9), obwohl das Grundgesetz „weder ein ausdrücklich festgelegtes Grundrecht auf eine menschenwürdige Umwelt [gewährt,] noch enthält der Grundrechtskatalog einen Anspruch auf Erhaltung der Gesundheit“ (ebd.). Mit dem Umweltprogramm konnte festgeschrieben werden: „Es fehlen auch noch eine Reihe von rechtlichen Voraussetzungen für einen wirksamen Umweltschutz“ (S. 8).

Da der Bund zu dem Zeitpunkt des Programms „nach der verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Lastenverteilung nur in begrenztem Umfang Verwaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen auf dem Gebiet des Umweltschutzes“ (S. 14) hat, strebte die Bundesregierung eine Änderung in der Gesetzgebungskompetenz an. Für die Bereiche „Wasserhaushalt, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Naturschutz und Landschaftspflege sowie Abfallbeseitigung“ (S. 14) sollte diese Kompetenz dem Bund übertragen werden. Dieses Ansinnen hatte die Bundesregierung bereits im Sofortprogramm, in einer Antwort auf eine Große Anfrage sowie in einer Bundestagsdebatte „ausführlich begründet“ (S. 8).

Die Umweltforschung und wissenschaftliche Umweltpolitikberatung sind wichtige Elemente im Umweltprogramm. Begründet auch dadurch, dass der Bund „nach der verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Lastenverteilung nur in begrenztem Umfang Verwaltungs- und Finanzierungs-kompetenzen auf dem Gebiet des Umweltschutzes“ (S. 14) hat, so dass wesentliche Aufgaben des Bundes im Bereich der Forschung und Entwicklung liegen. Grundlage für die Aussagen zur Umweltforschung und zur Umweltpolitikberatung sind im Wesentlichen im Bericht zur ‚wissenschaftlichen Beratung der Bundesregierung in Umweltfragen‘ im Materialband (ab Seite 565, der Bericht der sogenannten Picht-Kommission) dargelegt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Umweltprogramm kaum eindeutige Hinweise gegeben werden, welche Einflussfaktoren für die Entwicklung des Programms essenziell waren. Implizit lassen sich zwar Einflussfaktoren aus den Zielsetzungen und den vorab formulierten Thesen ableiten. Auch in der Sekundärliteratur werden kaum einzelne Faktoren für die Erstellung des Umweltprogramm identifiziert, sondern eher von einer Reihe von unterschiedlichen Faktoren gesprochen (siehe Kapitel 1). Diese Faktoren werden teilweise im Umweltprogramm reflektiert (zum Beispiel die Hinweise auf die internationale Dimension), teilweise werden diese nicht direkt thematisiert (so zum Beispiel die Konsensfähigkeit des Umweltthemas oder den Reformwillen der damaligen FDP).

### **3.6 Thematisierung der internationalen Zusammenarbeit**

Es werden eindeutig und mehrfach internationale Aspekte der Umweltpolitik in dem Umweltprogramm angesprochen. Zentral dafür steht die zusammenfassende These 10: „Der Umweltschutz verlangt internationale Zusammenarbeit. Die Bundesregierung ist hierzu in allen Bereichen bereit und setzt sich für internationale Vereinbarungen ein“ (S.6). Ebenso wird in den Zielen des Programms auf die „wirksamere internationale Zusammenarbeit“ (S.9) hingewiesen. Diese Zusammenarbeit soll zum Beispiel eine Standardisierung im Umgang mit Umweltdaten umfassen. Gleichzeitig sollen Bestrebungen unterstützt werden, internationales Umweltrecht zu schaffen sowie internationale Konventionen für die Harmonisierung von Methoden und Verfahren des Umweltschutzes zu etablieren. Insbesondere soll die Bundesregierung „für eine gemeinsame Umweltpolitik im Bereich der Europäischen Gemeinschaften“ (S. 9) eintreten. Die „Internationale Zusammenarbeit“ ist ein eigenes (Unter-)Kapitel im ersten Abschnitt des Programms (S. 22-24). In diesem Abschnitt wird sowohl darauf hingewiesen, dass zur Lösung der Umweltproblematik internationale Zusammenarbeit wichtig ist, da diese „an den Grenzen nicht haltmachen“ (S. 22). Gleichzeitig wird aber auch darauf verwiesen, dass die Anforderungen des Umweltschutzes „nicht einseitig zu Lasten eines Landes gehen“ (S. 22) dürfen. Als Beispiele grenzüberschreitender Umweltprobleme werden die Verschmutzung der Weltmeere, der Einsatz von Bioziden und auch mögliche „großräumige Klimaänderungen“ (S. 22) genannt.

Die Entstehung des Umweltprogramms kann nicht unabhängig von internationalen Prozessen im Bereich der Umweltpolitik betrachtet werden. Auch im Programm selbst werden Referenzen zu internationalen Prozessen angeführt. So wird das „Eintreten der internationalen Parlamentarierkonferenz vom 2. bis 4.6.1971 in Bonn für ein Recht auf eine bessere Umwelt“ (S. 9) von der Bundesregierung begrüßt, die „sich u. a. für die Entwicklung anwendungsfähiger allgemeiner Umweltstandards ausgesprochen hat“ (S. 22). Ebenso wird die Umweltkonferenz der Vereinten Nationen im Jahr 1972 begrüßt und soll unter anderem durch eine „Umweltausstellung“ und mit einer „Erklärung zur Umwelt des Menschen“ unterstützt werden (S. 22).

Das Umweltprogramm wird „bewusst als Beitrag zur gemeinsamen Lösung der Umweltprobleme durch die Europäische Gemeinschaft“ (S. 24) verstanden. So lag bereits eine erste Mitteilung der EG-Kommission zur europäischen Zusammenarbeit in Fragen des Umweltschutzes

und zur Erarbeitung eines Umweltprogramms der Europäischen Gemeinschaft vor. Im Umweltprogramm wird festgehalten, dass die Bundesregierung diese Aktivitäten generell begrüßt und sich daran „aktiv beteiligen“ (S. 24) wird.

Im Vorwort des Bundeskanzlers kommt der internationalen Zusammenarbeit, und insbesondere die Zusammenarbeit mit der DDR, eine besondere Bedeutung zu:

*„Umweltprobleme machen vor keiner Grenze halt. Die Zusammenarbeit mit den Nachbarn ist nötig. Besonders nahe liegt die Zusammenarbeit der beiden Staaten in Deutschland zum Schutz der Menschen vor den Umweltgefahren. Ich habe deshalb schon im Frühjahr 1970 der Regierung der DDR ein entsprechendes Angebot unterbreitet.“ (S. 2)*

Zu vermuten wäre, dass die Zusammenarbeit mit der DDR, wenn sie bereits im Vorwort so präsent ist, einen wichtigen Stellenwert im Umweltprogramm einnimmt. Das ist jedoch nicht der Fall. Eine dezidierte Auseinandersetzung mit der DDR findet sich im Umweltprogramm nicht. Neben dem Vorwort findet sich nur im Materialband eine „Synoptische Darstellung der Umweltschutzmaßnahmen in der DDR“ (Materialband S. 659), in der in sehr knapper Form über die Zuständigkeiten sowie die Gesetze und Organisationsbestimmungen im Umweltschutzbereich berichtet wird (siehe dazu auch Hünemörder 2004: 193).

Die internationale Dimension der Umweltpolitik hat einen hohen Stellenwert, das zeigt sich bspw. dadurch, dass es in einer eigenen These adressiert wird oder auch durch die Thematisierung im Vorwort von Willy Brandt. Besonders hervorzuheben ist dabei, dass hierbei immer wieder von der ‚Zusammenarbeit‘ gesprochen wird, wobei gleichzeitig betont wird, dass die Lasten des Umweltschutzes nicht ‚einseitig‘ verteilt werden sollen. Daraus lassen sich zwei Erkenntnisse ziehen: Der Bundesregierung war damals bewusst, dass Umweltprobleme nur auf internationaler Ebene effektiv begegnet werden können und Deutschland hier auch eine Vorreiterrolle übernehmen soll. Dabei ging es auch darum, dass mögliche Belastungen von Umweltschutzmaßnahmen nicht ungleichmäßig verteilt werden sollen.

### **3.7 Diskussion des Umweltprogramms**

Zu Umweltproblemen gab es Anfang der 1970er Jahre nur eine kleine spezialisierte Fachöffentlichkeit. Daher ist es bemerkenswert und muss hervorgehoben werden, dass die Bundesregierung den Umweltbereich als eigenständiges Politikfeld etabliert hat. Gleichzeitig waren Umweltprobleme noch nicht so kognitiv verdichtet, wie dies heute der Fall ist, und gerade deshalb hatte die Bundesregierung in der Konzeptionsphase des Umweltprogramms eine relativ große gestalterische Freiheit.

Das im Umweltprogramm zusammengetragene Umweltwissen fiel dann – bedingt durch die sich formierende Umweltbewegung in Europa, erste internationale Konferenzen aber auch öffentlichkeitswirksame Publikationen wie die „Grenzen des Wachstums“ 1973 – auf eine aufnahmebereite Öffentlichkeit, die grundsätzlich an Reformen interessiert war und ‚Mehr Demokratie wagen‘ wollte. Von daher war die Erkenntnis der Politik naheliegend, dass der Öffentlichkeitsarbeit eine viel größere Bedeutung eingeräumt werden musste, als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen war (vgl. S. 21).

Als im Jahr 1971 das Umweltprogramm der damaligen Bundesregierung verabschiedet und veröffentlicht wurde, war sicherlich kaum absehbar, welchen Einfluss und Stellenwert dieses Programm auch fünfzig Jahre nach der Veröffentlichung in der deutschen Umweltpolitik haben würde. Als ‚Geburtsstunde‘ der deutschen Umweltpolitik wird das Jahr 1971 bezeichnet und

immer wird bei der Definition von Umweltpolitik auf das Umweltprogramm verwiesen. Auf insgesamt 64 Seiten wurden die „unerlässlichen Voraussetzungen für eine Umweltpolitik auf lange Sicht“ (S. 7) geschaffen. Das Umweltprogramm basiert mit dem umfangreichen Materialband auf einer soliden Grundlage, und bildete den damaligen Wissensstand im Umweltbereich im Wesentlichen ab.

Gleichzeitig finden sich jedoch auch kurzfristigere Zielsetzung und Aktionen, die sich vor allem durch eine Technikaffinität auszeichnen, also um technische Lösungsansätze, die zur Lösung von aktuellen oder zukünftigen Umweltprobleme angesehen wurden. Insbesondere wird dies im Kapitel ‚Umweltfreundliche Technik‘ im Materialband des Programms deutlich (Kapitel 9, S. 335). Aus heutiger Sicht ist wohl insbesondere die Einschätzung zu Atomenergie und der daraus resultierenden Lagerproblematik als arglos zu bezeichnen. Eine mögliche Strahlenbelastung durch die Atomenergie und die Endlagerung wird als nicht problematisch gesehen – ein möglicher Unfall eines Atomreaktors wird gar nicht erst thematisiert.

Spannend sind auch die Themen, die im Umweltprogramm noch als problematisch diskutiert werden und in der heutigen umweltpolitischen Diskussion in den Hintergrund gerückt sind: So wird die Lärmbelastung als wichtiges Problemfeld identifiziert und neben Verkehrs- und Industrielärm aber auch Lärmquellen wie „Haushaltsgeräte, Musikgeräte, Rasenmäher, Motorboote oder Schusswaffen“ (S. 50) aufgeführt. ‚Wilde Müllkippen‘ werden als Problem und Massentierhaltung wird nur als der Perspektive der ‚Abfallbeseitigung‘ (S. 31f,) betrachtet. Es scheint, als sollte im Umweltprogramm möglichst vermieden werden, konkrete Akteure und Akteurinnen der Problemverursachung zu nennen. Gleichzeitig wurden Maßnahmen möglichst allgemein formuliert (Bsp.: Grenzwerte für Emissionen festlegen (S. 44))

## 4 Berichterstattung aus den Medien

---

Dieses Kapitel widmet sich der Medienanalyse zu dem Umweltprogramm und basiert auf den Arbeiten aus dem dritten Arbeitspaket. Im Zentrum der medialen Betrachtung stehen Zeitungsberichte, die sich mit dem Umweltprogramm von 1971 oder den Vorbereitungen dazu befassen. Die Ergebnisse aus der Recherche aus Funk und Fernsehen werden an dieser Stelle nicht weiter betrachtet, da sie kaum zusätzliche Informationen im Vergleich zu den hier aufgeführten Zeitungsberichten liefern. Eine Ausnahme bildet der Abschnitt zur Veröffentlichung des Umweltprogramms (Kapitel 4.2), in der auf einen Bericht aus der Tagesschau eingegangen wird. Ansonsten wird nur auf Berichte aus Zeitungen eingegangen. Dabei erfolgt keine tiefere Analyse der einzelnen Textpassagen, sondern es galt vielmehr, die einzelnen Beiträge zusammenzutragen, um damit einen Überblick über die Rezeption des Umweltprogramms in der Medienlandschaft wiederzugeben.

### 4.1 Berichte vor der Veröffentlichung des Umweltprogramms

Schon vor der Veröffentlichung des Umweltprogramms wird in Zeitungsberichten über das Umweltprogramm berichtet. So berichtet die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) am 2.7.1970 von einer Veranstaltung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), auf der auch Staatssekretär Hartkopf sprach. Er berichtete von einem in Vorbereitung befindlichen Umweltprogramm, das international abgestimmt werden sollte um „Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.“

Zum Sofortprogramm werden weitere Zeitungsartikel veröffentlicht. In der Nordwestzeitung (NWZ) vom 26.9.1970 findet sich auf Seite 16 folgende Schlagzeile: „Genscher: Umweltschutz kostet Milliarden.“ In dem einleitenden Absatz besagt der Artikel, dass dem Umweltschutz von Seiten der Bundesregierung Vorrang eingeräumt wird und das bis zum April 1971 ein umfassendes Umweltprogramm vorgelegt werden soll. In diesem Artikel wird auf das Sofortprogramm, auf die unterschiedlichen Umweltprobleme sowie auf die Kosten für Problemlösungsansätze eingegangen.

Ebenfalls zum Sofortprogramm veröffentlichte die ZEIT im Oktober 1970 einen umfangreichen Bericht mit dem Titel: ‚Gesetze gegen den Dreck. Die Bonner Kampagne zum Umweltschutz‘ (DIE ZEIT Nr40/1970). Der Autor beschreibt, ohne große Wertungen vorzunehmen, die verschiedenen Aspekte aus dem Sofortprogramm, so zum Beispiel zu den Themen Wasser, Biozide oder Lärm. Er weist jedoch auch darauf hin, dass der Umweltschutz „eine Menge Geld“ kostet und „an der Dringlichkeit des Umweltschutzes kein Zweifel“ besteht. Außerdem zeigen sich nicht optimal geklärte Zuständigkeiten für bestimmte Umweltbereiche zwischen Bund und Ländern. Der Bericht endet mit der Feststellung, dass die Öffentlichkeit Verständnis zeigen wird, dass aufgrund von fehlenden Finanzmitteln nicht alle Umweltprobleme auf einmal gelöst werden können, aber die Öffentlichkeit würde „es nicht verstehen, wenn sich das Umweltprogramm durch einen Zuständigkeitsstreit verzögerte.“

Die FAZ berichtet am 2.12.1970, dass die Bundesregierung im Frühjahr 1971 ein großes Umweltprogramm vorlegen möchte. Interessanterweise wird nicht das Innenministerium, sondern es wird Staatssekretär Griesau aus dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zitiert.

In einem sehr kritischen Tonfall berichtet der SPIEGEL im März 1971 über die sich abzeichnende Verzögerung bei der Veröffentlichung des Umweltprogramms (DER SPIEGEL 12/1971 „Am Kanthaken“). In diesem Artikel wird im ersten Absatz darauf verwiesen, dass der „Umweltschützer Genscher“ eine geplante Sitzung des Kabinettausschusses absagen musste, auf dem das Umweltprogramm hätte präsentiert werden sollen. „Doch statt durchdachter Pläne und schlüssiger Konzepte legten Genscher und seine Saubermänner bislang nur bedrucktes Papier vor, das lediglich die bekannten Gefahren des zivilisatorischen Fortschritts abermals aufzeigt.“ Hier verweist der SPIEGEL-Artikel auf den zu dem Zeitpunkt bereits teilweise veröffentlichten Materialband. Ebenfalls wird von einer vom BMI in Auftrag gegebenen Studie geschrieben, die jedoch zurückgezogen wurde, laut derer „der Staat sich eine saubere Welt mit 130 Milliarden Mark [hätte] kaufen müssen - verteilt auf 15 Jahre.“ Im weiteren Verlauf des Artikels wird auf verschiedene Annahmen aus dem Materialband und auch aus dem Sofortprogramm verwiesen, häufig mit Bezug auf Kostenschätzungen. Die Beschreibungen verwenden oft einen sarkastischen Unterton („An Fakten fehlt es ihnen nicht. So erkannte die Projektgruppe Luftverunreinigung: ‚Die Luft ist auch von Natur aus nicht sauber. Man denke an die Pollen-Stäube, unter denen viele Menschen leiden müssen.‘“<sup>2</sup>).

Die Süddeutsche Zeitung (SZ) berichtet in ihrer Ausgabe vom 8./9.5.1971 vom ersten Entwurf des Umweltprogramms mit dem Titel: „Genscher fehlt es an Geld und Plänen.“ Durch die sich zu dem Zeitpunkt abzeichnenden Verzögerungen in der Veröffentlichung des Programms spekuliert die SZ, ob Genschers Ministerium nicht „sowieso von Anfang an überfordert“ war. Der Artikel endet mit dem Satz: „Würde der Innenminister das Grundsatzprogramm für den Umweltschutz in diesen Wochen vorstellen, dann wäre das ein Luftballon, der keinen Nadelstich überleben würde.“

---

<sup>2</sup> Anmerkung: Das Zitat zur Luftsauberkeit findet sich tatsächlich so im Materialband auf Seite 215f., jedoch ist sie aus dem Zusammenhang genommen.



Am 19.5.1971 berichtet die SZ über eine Rede von Günter Hartkopf (FDP), Staatssekretär im BMI, die er vor Industriellen hielt. In der Rede sprach er von einer „Massenhysterie“, die durch die Publizistik erzeugt wurde. Dadurch entstehe eine „dumpe Angst“ vor den Gefahren durch Umweltschäden“ bei der Bevölkerung. Hartkopf betonte, dass Umweltschutz nur gemeinsam mit den Unternehmern betrieben werden könne und präsentierte Inhalte des Umweltprogramms. Dieses Programm sollen die Unternehmer „nicht nur daran messen, was geregelt worden sei, sondern auch daran, ‚was nicht regelbedürftig bemessen wurde““. In einem Leserbrief vom 29.5.1971 erwiderte ein Leser: „Uns Lesern wäre es lieber, Herr Hartkopf, der das Wort von der ‚Umwelt-Hysterie‘ prägte, würde endlich das versprochene Umweltprogramm vorlegen, d.h. auch ein bisschen ‚Hysterie‘ wäre uns lieber als ein steriles Nichtstun.“

Im Juni 1971 berichtet der SPIEGEL (DER SPIEGEL 24/1971: „Bilder vom Untergang“) ebenfalls von den Plänen der Bundesregierung, ein Umweltprogramm zu veröffentlichen. Der SPIEGEL berichtet, dass sich in der Wirtschaft „Widerstand gegen das Umwelt-Programm des Innenressorts“ formiert, da höhere Kosten erwartet werden: „Denn nach dem Referenten-Entwurf des Ministeriums soll das Prinzip, dass der ‚Verursacher‘ von Umweltschäden auch die Kosten ihrer Beseitigung zu tragen hat, Gesetz werden.“ Im Wesentlichen werden in dem Artikel mögliche Kosten für die Industrie diskutiert und versucht, sowohl die Seiten der Industrie als auch die Seite der Umweltschützer zu beleuchten. Auch wenn diesem Artikel nicht der drastische Tonfall wie dem Artikel aus dem März anhaftet, an vielen Stellen ist ein sarkastischer Unterton (z.B. „Unbelehrbaren Fabrikanten droht sogar Produktionsverbot“) deutlich spürbar.

Kurz vor der Veröffentlichung des Umweltprogramms wird das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) den gesetzgebenden Körperschaften als Gesetzentwurf vorgelegt. DER SPIEGEL berichtet davon am 5.9.1971 (DER SPIEGEL 37/1971: „Verschärfung möglich“). auch mit Bezug auf das Umweltprogramm und den Abstrichen, die vorgenommen wurden:

*„Auch in seinem gleichzeitig entworfenen Umweltprogramm, das ‚zum ersten Mal die Umweltpolitik einer deutschen Bundesregierung formuliert‘ (Genscher) machte der Freidemokrat aus Rücksicht auf die Wirtschaft Abstriche vom ursprünglichen Reformkonzept.“*

So sollten im ursprünglichen Umweltprogramm terminliche Vorgaben für die Industrie enthalten sein; die würden sich jedoch in der ‚August-Fassung‘ so nicht mehr finden lassen.

Die NWZ berichtet am 10.9.1971 von Finanzmittelkürzungen für die geplanten Ausgaben aus dem Umweltprogramm: „Der vom Bundesinnenministerium im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bis 1975 errechnete Bedarf von 3,7 Milliarden DM wurde bei den jetzigen Finanzplanungsberatungen um rund 40 Prozent auf 2,2 Milliarden DM zusammengestrichen.“ Damit, so die NWZ, fehlt dem „Aktionsprogramm für den Umweltschutz (...) teilweise die finanzielle Grundlage.“

Zeitungsartikel, die vor der Veröffentlichung des Umweltprogramms veröffentlicht wurden, zeichnen sich im Allgemeinen eher durch eine kritische Betrachtungsweise aus. Kritik wird vor allem an finanziellen Aspekten laut: einerseits, dass der Umweltschutz Milliarden kosten wird, andererseits aber auch, dass finanzielle Mittel fehlen, um das Programm adäquat umzusetzen. Gleichzeitig werden auch Verzögerungen bei der Veröffentlichung kritisiert. Auch die Bezüge zur Wirtschaft sind hervorzuheben. Hierbei wird sowohl von Aussagen von Politikern berichtet, die scheinbar ‚beschwichtigend‘ auf die Industrie einwirken wollen und auch auf eine ‚hysterische‘ Berichterstattung in den Medien verweisen. Gleichzeitig berichten die Medien davon, dass scheinbar Abstriche im Umweltprogramm zu Gunsten der Industrie vorgenommen wurden.

## 4.2 Berichte zur Veröffentlichung des Programms

Das Umweltprogramm wurde am 23.9.1971 vom Kabinettausschuss für Umweltfragen vorgelegt, am 29.9.1971 wurde das Umweltprogramm vom Bundeskabinett verabschiedet, am 30.9. dann in einer Pressekonferenz von Bundesinnenminister Genscher vorgestellt, bevor es am 14.10.1971 als Drucksache als ‚Umweltprogramm der Bundesregierung‘ veröffentlicht wurde. Erste Medienberichte über das eigentliche Umweltprogramm finden sich daher ab Ende September 1971 in den Medien.

Am 24.9.1971 titelt die FAZ „Wer die Umwelt verschmutzt, soll bezahlen“. In diesem etwas ausführlicheren Artikel auf Seite 4 wird darüber berichtet, dass der Kabinettausschuss für Umweltfragen abschließend über das Umweltprogramm beraten habe. Dem Ausschuss gehören bis auf wenige Ausnahmen alle Bundesminister an, „woraus sich ergibt, wie vielfältig die Umweltschutz-Aufgaben auf die einzelnen Ressorts verteilt sind.“ In dem Artikel wird dann über den finanziellen Rahmen des Programms sowie das Verursacherprinzip berichtet. Auch über organisatorische Maßnahmen, wie die Schaffung eines Bundesamtes für Umweltschutz oder dem Sachverständigen Rat für Umweltfragen (SRU, ab 2005 *Sachverständigenrat für Umweltfragen*), wird berichtet. Insgesamt ist der Artikel in einem sehr neutralen und beschreibenden Tonfall gehalten.

In einer kurzen Notiz berichtet die SZ auf Seite 2 am 30.9.1971: „Kabinett billigt Vorlage: Umweltverschmutzer sollen zahlen“. Auf 15 Zeilen wird darüber berichtet, dass das Kabinett das Umweltprogramm verabschiedet habe, dass die Volkswirtschaft jedoch nicht überfordert werde und dass mittelfristig 1,4 Milliarden Mark bereitgestellt werden. Außerdem wird auch das Verursacherprinzip angesprochen.

Am 30.9.1971 wird in der Tagesschau über eine Pressekonferenz berichtet, in der Bundesinnenminister Genscher die Grundsätze des Umweltschutzes erläutert. Der Einspieler dazu zeigt Genscher auf der Pressekonferenz und folgender Ausschnitt der Rede Genschers wird gesendet:

*„Die Bundesregierung hat gestern als erste europäische Regierung ein umfangreiches und langfristiges Umweltprogramm verabschiedet. Sie tut damit den notwendigen Schritt von der bisherigen Politik des Reagierens zu einer langfristigen Umweltkonzeption. Bekanntlich haben wir die wesentlichen Gesetze, die im Sofortprogramm vor einem Jahr angekündigt waren, inzwischen verabschiedet. Das Programm soll, so wie wir es hier vorliegen haben, die langfristigen Perspektiven aufzeigen. Das Programm stellt wichtige Grundsätze fest. Erstens soll das Verursacherprinzip im gesamten Bereich des Umweltschutzes gelten. Ferner wollen wir erreichen, dass durch das Strafmaß bei Verstoß gegen Umweltdelikte sichtbar gemacht wird, dass es sich hier um ein sehr gesellschaftsschädliches Verhalten handelt und nicht um Kavaliersdelikte. Deshalb sind in bestimmten Fällen Haftstrafen bis zu 10 Jahren vorgesehen. Und schließlich will die Bundesregierung mit ihrem Programm und mit den vorgelegten Gesetzen den Weg für europäische Regelungen freimachen. Wir haben uns nicht dazu entschließen können zu warten, bis europäische Regelungen vorliegen. Wir glauben vielmehr, dass die Bundesrepublik Deutschland hier Schrittmacherdienste für den europäischen Bereich leisten kann. Zur Realisierung des Umweltprogramms soll das Instrumentarium wesentlich verbessert werden, insbesondere plant die Bundesregierung die Errichtung eines Bundesamtes für Umweltschutz und die Einsetzung eines Sachverständigenrates für Umweltfragen.“ (Genscher in der ARD Tagesschau vom 30.9.1971)*

Die Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) berichtete einen Tag später, am 1.10.1971, von dem Umweltprogramm mit der Titelzeile „Umweltprogramm vorgelegt.“ In dem knappen Artikel

werden die Eckpfeiler des Programms vorgestellt und das Ziel des Programms wie folgt beschrieben: „Ziel des umfangreichen Werkes sei es, Umweltplanung und Umweltschutz auf eine einheitliche Grundlage zu stellen und damit die Weichen für die Zukunft zu stellen.“ Insgesamt ist dieser kurze Artikel in seinem sachlichen Tonfall gehalten.

Die FAZ veröffentlicht am 1.10.1971 einen Artikel auf der Titelseite zum Umweltprogramm mit Bezug auf die Pressekonferenz Genschers vom Tag zuvor. Der Artikel berichtet unter anderem von dem Verursacherprinzip und dass die Volkswirtschaft „nicht überfordert werden“ soll.

Ebenfalls am 1.10.1971 findet sich auf der Titelseite der NWZ die Schlagzeile: „Milliarden DM gegen Umwelt-Verschmutzung“. Hans-Dietrich Genscher, der das Programm den Medienvertretern vorstellte, bezeichnete das Programm als „die Bonner Antwort auf eine der ernstesten Herausforderungen unserer Zeit.“ Das Programm enthält laut NWZ „die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen für die Verwirklichung des Umweltschutzes.“

Am 7.10.1971 berichtet die FAZ über die sogenannte Picht-Kommission, die sich mit Frage beschäftigte, „wie die wissenschaftliche Beratung der Bundesregierung in Umweltfragen am besten zu organisieren sei“. Die Kommission verfasste ein Gutachten, „das in wesentlichen Teilen auch in das Umweltprogramm der Bundesregierung Eingang gefunden hat, (...) schlägt die Berufung einer Umweltkommission vor.“ Innenminister Genscher sieht sich durch das Gutachten bestätigt, „dass es nicht sinnvoll sei, ein ‚Umweltministerium‘ einzurichten“.

Das Thema Müll wird am 8.11.1971 ausführlich in der FAZ behandelt. Dabei wurden Berechnungen aus dem Umweltprogramm zu den erwartbaren Müllmengen aufgezeigt. Es wird die Frage gestellt, wie die riesigen Abfallmengen von vornherein vermieden werden könnten und die FAZ folgert: „Das wegen Etatdiskussionen um Monate verzögerte Umweltprogramm der Bundesregierung beweist, dass Antworten auf solche Fragen nach wie vor an kritische Grenzen stoßen. (...) Die Programme stocken dort, wo die Produktion von solchen Wirtschaftsgütern verhindert werden soll“.

Am 4.12.1971 berichtet die SZ von einer Parlamentssitzung, in der der CDU-Abgeordnete Gruhl<sup>3</sup> den „Dank der Opposition für das Regierungsprogramm zum Umweltschutz“ aussprach. Diese ‚Harmonie‘ wird in dem Artikel dadurch begründet, dass „Umweltfreunde in Regierung und Opposition einander schätzen und helfen, weil sie das Gefühl haben, die Umwelt reiche irgendwie über Partei und Fraktion hinaus.“ Gleichwohl findet Gruhl auch kritische Worte, vor allem, dass bei der Steuerreform Belange des Umweltschutzes kaum beachtet wurden und es Nachholbedarf in der Gesetzgebung beim Umweltschutz gebe. Am selben Tage berichtet auch FAZ ebenfalls von der Sitzung im Bundestag. In dem Artikel wird berichtet, dass sich Koalition und Opposition weitgehend einig über das Umweltprogramm sind.

Insgesamt zeigt sich, dass die eigentliche Veröffentlichung des Umweltprogramms geringes Medienecho hervorrief. Insbesondere verglichen mit den Artikeln, die vor der Veröffentlichung des Umweltprogramms erschienen, ist die mediale Berichterstattung sehr überschaubar. Zur eigentlichen Veröffentlichung wird im Wesentlichen nur auf die Pressekonferenz vom 30.9.1971 Bezug genommen, von der auch in der Tagesschau berichtet wird. Fast ausnahmslos sind die Artikel dabei in sachlich und beschreibenden Tonfall gehalten und eher kurzgehalten, Kritik wird dabei kaum geäußert. Die wöchentlich erscheinende Medien SPIEGEL und DIE ZEIT berichteten gar nicht über die Veröffentlichung des Umweltprogramms.

---

<sup>3</sup> Im Jahr 1978 trat Gruhl aus der CDU/CSU Fraktion aus, um seine eigene ‚grüne‘ Partei zu gründen (siehe auch Müller 1986: 81).

### 4.3 Berichte nach der Veröffentlichung des Programms (1972 bis 2020)

Auch nach der Veröffentlichung des Programms wird in den folgenden Jahren zu verschiedenen Anlässen auf das Programm in den Medien verwiesen. Dabei wird im Folgenden nach unterschiedlichen Abschnitten unterschieden. Zunächst werden Artikel aus Ära der sozial-liberalen Koalition unter Willy Brandt betrachtet. Im zweiten Abschnitt wird dann die Zeit zwischen 1974 und 1999 näher beleuchtet und abschließend der Zeitraum seit der Jahrtausendwende bis zum 50jährigen Jubiläum des Umweltprogramms.

#### 4.3.1 Berichte während der sozial-liberalen Koalition unter Willy Brandt (1972 – 1974)

Am 19.1.1972 nimmt die FAZ die Veröffentlichung des Materialbandes zum Anlass und fragt im Eingangssatz: „wer beim Umweltschutz etwas zu sagen habe“? Als Beispiel werden das Immissionsschutzgesetz und das Wasserhaushaltsgesetz genannt, da die Beratungen dazu im Bundestag unterbrochen wurden, „weil man sich in den Ausschüssen erst über die Zuständigkeiten einigen wollte.“ Im Artikel wird weiter berichtet, dass die sogenannte ‚Ökonomisierung‘ in der zweiten Jahreshälfte 1971 den Elan bremste, „mit dem das Jahr begonnen hatte. Denn machte einer in Sachen Umweltschutz nur den Mund auf, fuhr ihm ein anderer schon mit der Kostenfrage darüber.“ Konkret wird der Materialienband zum Umweltprogramm angesprochen, „den die Bundesregierung zu Beginn dieses Jahres der Öffentlichkeit übergab“. Es wird auch als das „dickleibige Weißbuch des Umweltschutzes“ bezeichnet, in dem empfohlen wird, einen Sachverständigenrat für Umweltfragen zu ernennen, der dazu dient, „zwischen Praxis und Theorie“ zu vermitteln. Der Artikel endet mit den Sätzen: „Die Theorien verdunkeln längst den Himmel, und die Bestandsaufnahmen über die Umwelt 1972 füllen Aktenschränke. Was fehlt, ist jetzt unverblümter Klartext.“

Zur Veröffentlichung des Umweltprogramms wird in der ZEIT kein Artikel veröffentlicht, erst am 21.4.1972 erfolgt eine ausführliche Besprechung des Programms. Angesichts der UN-Konferenz in Stockholm gehört der Umweltschutz zu „den großen Themen dieses Sommers“. Es wird bestätigt, dass die Bundesrepublik sich intensiv auf die Konferenz vorbereitet und dass viele Gesetzesinitiativen zum Umweltschutz zeigen, welches „Schwergewicht sie dem Umweltschutz“ beimisst. Das Umweltprogramm ist dafür ein Beispiel und wird auf den folgenden Seiten des Artikels sehr ausführlich beschrieben. Als „besonders überzeugend“ wird die Einordnung der Umweltpolitik in der Struktur- und Raumordnungspolitik bewertet. Zusammenfassend wird zunächst angemerkt, dass die „Fülle und Vielfalt der vorgeschlagenen Maßnahmen (...) auf den ersten Blick ein wenig verwirrend“ wirken können, aber es angesichts der Vielschichtigkeit der Umweltprobleme nicht anders ginge.

*„Trotzdem ist ein geschlossenes Ganzes entstanden, das von überzeugenden und einheitlichen Grundgedanken getragen ist: Überall der Umweltverschmutzung soweit als irgend möglich bereits an der Quelle, also durch Verhütung entgegenzutreten, für die Kosten des Umweltschutzes so weit als irgend möglich das Verursachungsprinzip durchzuführen und auf allen Gebieten des Umweltschutzes die internationale Zusammenarbeit zu fördern. [Es ist] das erste geschlossene Umweltschutzprogramm, das jemals eine Bundesregierung oder überhaupt irgendeine europäische Regierung zu entwickeln in der Lage war.“*

Die FAZ berichtet vorab von der UN-Umweltkonferenz (5.6.1972) und nimmt dabei Bezug auf das Umweltprogramm. Die FAZ vergleicht das Programm mit dem Pendant aus den USA, dem

‚Pollution Control Program‘ und kommt zu dem Schluss: „Eine eindeutige Botschaft zum Umweltschutz (...) ist es nicht. Die deutsche Programmsprache verschwimmt immer dann, wenn klar gesagt werden muss, welche volkswirtschaftlichen Konsequenzen der Umweltschutz mit sich bringt.“ Im Rückblick wird in dem Artikel auch über die Entstehung des Begriffes ‚Umweltschutz‘ berichtet; so wurde diskutiert, ob

*„das amerikanische ‚Pollution Control‘ (...), zu deutsch Biosphärenschutz, Umwelthygiene oder anders benannt werden sollte. Umweltschutz bürgerte sich ein, ein emotional beladenes deutsches Wort für einen mehr technischen amerikanischen Begriff. Es wurde verunglimpft und glorifiziert. In diesem Spannungsfeld macht es Politik.“*

Vor der Bundestagswahl am 19.11.1972 beleuchtet die SZ die verschiedenen Parteiprogramme und widmet sich am 14.11.1972 der Umweltpolitik (Titel: „Für den Umweltschutz sind alle Parteien“). In dem Artikel erfolgt zunächst ein Rückblick auf die vergangenen Jahre mit den Veröffentlichungen des Sofort- und Umweltprogramms sowie den ersten vier verabschiedeten Gesetzen, die daraus folgten. Danach folgt eine Beschreibung der Standpunkte von SPD, FDP und CDU. Wesentlicher Unterschied wird in der Frage nach einem Umweltministerium festgemacht: Während SPD und FDP kein eigenständiges Ministerium befürworten, spricht sich die CDU für ein eigenes Ministerium aus. „Dieser Kontrast ist nicht künstlich konstruiert“ erläutert der Artikel, denn es „ist unter Fachleuten noch umstritten, ob Umweltschutz ein eigenständiges Gebiet sei oder nur der Maßstab, der an alle Tätigkeiten angelegt werden muss.“

Über die Einschätzung des Bundesrates zum Umweltprogramm berichtet die FAZ am 2.12.1972. Der Bundesrat wertete das Programm als Bestätigung bisheriger Aktivitäten mit den jeweiligen Kompetenzen der Länder und zeigte sich eher ablehnend gegenüber einer Schaffung einer Umweltbehörde. Besonders verwies der Bundesrat auf den engen „Zusammenhang von Umweltprogramm und bundesstaatlichem Finanzausgleich“, da aufgrund des Verursacherprinzips „neue finanzielle Belastungen in erster Linie auf Länder und Gemeinden zukommen.“

Am 25.11.1973 veröffentlicht der SPIEGEL einen Artikel (DER SPIEGEL 48/1973: „Bach runter“) über ein Umwelt-Forum, das auch als Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen bezeichnet wird. Im Umweltprogramm selbst wird es als „Forum für Umweltschutz“ bezeichnet mit der Aufgabe, u.a. auch „Empfehlungen für umweltbewusste Maßnahmen auszusprechen“ (Umweltprogramm, S. 21). Im SPIEGEL Artikel wird die Nähe des Forums zur Industrie thematisiert und mit Bezug auf das Umweltprogramm wird dabei hervorgehoben: „anders als noch in Genschers Umweltprogramm zugesagt, darf das Forum keine Empfehlungen aussprechen.“

Am 4.4.1974 berichtet die SZ in einem kurzen Artikel von einem „Gesetz über Umweltstatistik“, in dem Daten vor allem im Bereich der Abfalls- und Abwasserbeseitigung ermittelt werden. Interessant an diesem Artikel ist der letzte Satz: „Bundesinnenminister Genscher wies darauf hin, dass mit diesem Gesetz das Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 weitgehend verwirklicht sei.“

Zum Ende der Regierungszeit von Willy Brandt resümiert die ZEIT am 17.5.1974 über die Erfolge der Regierung, in dem sie die Regierungserklärung Brandts von 1973 analysiert. Das Thema Umwelt wird dabei nur kurz angerissen, bekommt aber ein positives Fazit. In der Regierungserklärung stand: „Wir werden unser Umweltprogramm verwirklichen und weiterentwickeln.“ Laut ZEIT wurde das Ziel erreicht: „Dieses 1971 festgelegte Programm ist weitgehend abgeschlossen.“

Auch nach der Veröffentlichung des Umweltprogramms wird dieses intensiver in den Medien behandelt als zur eigentlichen Veröffentlichung. Bereits in dieser Zeit finden sich Diskursmuster, die in den kommenden Jahren immer wieder im Zusammenhang mit dem Umweltprogramm

bemüht werden. Zum einen ist dies der Hinweis auf die fehlende oder unzureichende Umsetzung des Umweltprogramms, wie Anfang 1972 in der FAZ. Ein zweites Diskursmuster ist die positive Würdigung des Umweltprogramms, dass sich erstmals in der ZEIT (21.4.1972) wiederfindet, in dem vom Umweltprogramm als ‚geschlossenes Ganzes‘ berichtet wird.

Als überraschend mag die Aussage von Hans-Dietrich Genscher im Jahr 1974 wirken, dass das Umweltprogramm ‚weitgehend verwirklicht‘ sei. Diese Aussage muss jedoch in dem Kontext gelesen werden, dass Genscher sich hierbei vermutlich auf das Maßnahmenprogramm bezieht und dieses mit den verschiedenen Umweltgesetzen als abgeschlossen betrachtet. Außerdem mag er sich auch der Vorbereitung für die ‚Fortschreibung des Umweltprogramms‘ bewusst sein, die jedoch erst 1976 veröffentlicht wird.

#### **4.3.2 Berichte nach dem Regierungsende von Willy Brandt bis Ende der 1990er Jahre**

Einen Artikel zum Aufbau des Umweltbundesamtes (UBA) veröffentlichte der SPIEGEL am 4.8.1974. In diesem wird die Entscheidung, das Umweltbundesamt in Berlin aufzubauen, als ‚fachliche Fehlentscheidung‘ bewertet, da diese Entscheidung eher als politisches Kalkül zu bewerten ist und dem „Umweltschutz mit einem Amt in Berlin nicht optimal gedient ist“. Nicht einmal den „ursprünglich vorgesehenen Koordinierungsaufgaben (Umweltprogramm 1971: ‚Zentrale Dachorganisation zur wirksameren Zusammenfassung bestehender Bundesanstalten‘) wird das Amt von Berlin aus voll nachkommen können“, bewertet der SPIEGEL.

Zum Ende der sozialliberalen Koalition 1982 veröffentlicht der SPIEGEL eine Reihe von Artikeln über die Bilanz der Regierungskoalition. Der letzte dieser vier Berichte widmete sich der Umweltpolitik, für die ein sehr ambivalentes Resümee gezogen wird. Einerseits werden die Erfolge der Umweltpolitik und insbesondere das Umweltprogramm gewürdigt, andererseits werden aber auch die fehlenden Umsetzungen bei vielen Umweltproblemen kritisiert. Auf die Anfangszeit der Koalition bezogen schreibt der SPIEGEL vom Eifer einer großen Bestandsaufnahme, die im Hinblick auf die umweltpolitische Wende auf der Höhe der Zeit gewesen sei. Das Umweltprogramm „mutet unvermindert aktuell an“. Es wird berichtet, dass in 15 Projektgruppen 462 Wissenschaftler\*innen beschäftigt wurden, um die „deutschen Umweltsünden“ zu ermitteln. Im Artikel werden viele Beispiele und Gründe beschrieben, warum die positiven Grundvoraussetzungen der Anfangszeit doch zu der eher nüchternen Einschätzung des Erfolges der damaligen Umweltpolitik führten. Der Glaube, dass Umweltschutz Arbeitsplätze gefährde, wird dabei als ein Narrativ gesehen, warum das Thema Umweltschutz gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten weniger Beachtung findet. Als weiterer Grund wird die intensive Lobbyarbeit der Wirtschaftsvertreter gesehen, die beispielsweise dazu führte, dass das Abwasserabgabengesetz (1976) deutlich milder ausfiel, als im Umweltprogramm geplant war. Insgesamt bietet der Artikel einen umfassenden Blick auf die Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung, angereichert mit vielen Beispielen und vielen Zitaten von relevanten Personen aus der damaligen Umweltpolitik.

In der SZ vom 20.8.1983 wird ein ausführliches Interview mit dem damaligen Außenminister Genscher veröffentlicht. Hier wird er um Stellungnahme gebeten, ob der zu der Zeit amtierende Innenminister Zimmermann von der CSU versuchte, das Thema Umweltpolitik für seine Partei zu besetzen.

*„Ich begrüße ausdrücklich, dass die jahrelange Lähmung der Umweltschutzpolitik in der alten Koalition endlich überwunden werden konnte. Ich habe als Bundesinnenminister das erste Umweltprogramm der Bundesregierung vorgelegt. Es sind danach in meiner Amtszeit eine Reihe von wichtigen Umweltschutzgesetzen entweder beschlossen oder mindestens auf den Weg gebracht worden. Das war später nicht mehr so, obwohl mein*

*Parteifreund Gerhart Baum sich nachhaltig bemüht hat, Fortschritte zu machen. Wenn jetzt wichtige Vorlagen, die aus seiner Zeit stammen, in die Tat umgesetzt werden, ist es kein Nachteil für die FDP, sondern ein Vorteil.“*

In einem Interview der TAZ (1.7.1993) mit Hans-Dietrich Genscher berichtet dieser in einem kurzen Abschnitt von dem Umweltprogramm und der damaligen Umweltpolitik aus seiner Sicht:

*„Genauso müssen wir den Schutz der zentralen Lebensgrundlagen wieder zu einem zentralen Thema unserer Politik machen. Ich sage bewusst "wieder". 1971 war ich selbst der erste Innenminister der Republik, der ein Umweltprogramm vorgelegt hat. Breites Gehör bekam ich nicht, weil das Problembewusstsein erst entstehen musste.“*

In der Süddeutsche Zeitung vom 6.10.1995 wird über ein ‚Ökologisches Bewusstsein‘ in einer Retroperspektive berichtet. Neben den Anfängen der Umweltbewegung werden auch die Anfänge der Umweltpolitik erläutert:

*„Auch die Politik erwachte. Im Oktober 1969 hatte die neue sozialliberale Bundesregierung den Umweltschutz zu einem 'Schwerpunkt' ihrer Arbeit erklärt. Im September 1970 begann sie mit einem Sofortprogramm, um die dringlichsten Gesetze auf den Weg zu bringen. Bereits ein Jahr später war ein Umweltprogramm fertig nach Berichten, die Sachverständige der Verwaltung und der Wissenschaft erarbeitet hatten. Hans-Dietrich Genscher, auf der Suche nach Themen, die er für eine noch nicht im Lambsdorff-Liberalismus erstartete FDP 'besetzen' konnte, reklamierte die Umwelt für sein Innenministerium. Ein Sachverständigenrat für Umweltfragen wurde gegründet.“*

Danach folgen Zitate aus dem Programm mit dem Abgleich zur Umweltsituation von 1995. Als ‚klarsichtig‘ wird dabei das Umweltprogramm beschrieben, wenn es den „Umweltschutz in der Konkurrenz zu wirtschaftlichen oder sozialpolitischen Zielen“ sieht. Der Artikel stellt fest, dass die Umweltpolitik keinen gleichen Rang wie andere öffentliche Aufgaben hat oder fragt, was aus dem Verursacherprinzip geworden ist. Es wird jedoch auch kritisiert, dass bereits im Umweltprogramm das Thema „Wettbewerbsverzerrung (...) wegen 'überzogener' Umweltschutzauflagen“ aufgenommen wurde, ohne auf mögliche Wettbewerbsvorteile einzugehen.

Die Frankfurter Rundschau (FR) berichtet am 4.11.1997 über die „große Krise der Umweltpolitik“, da andere Themen höhere politische Prioritäten besitzen und der „ökologische Problemdruck“ scheinbar geringer geworden ist. Diese Krise sollte 25 Jahre nach dem Umweltprogramm zu „einer selbstkritischen Überprüfung, Überarbeitung und Umstrukturierung“ führen. Bei der Frage, wie diese Krise gelöst werden kann, wird wiederum auf das Umweltprogramm verwiesen:

*„Dabei könnte die Bundesregierung ähnlich wie bei der Ausarbeitung des ersten Umweltprogramms Anfang der 70er Jahre alle fachkundigen Gruppen - Umweltverwaltung, Wirtschafts- und Gewerkschaftsvertreter, Umwelt- und Verbraucherverbände sowie Kirchen und "neutrale" Umweltwissenschaftler – zur Mitarbeit auffordern.“*

Resümierend hält der Artikel fest: Trotz der konstatierten Krise war das „erste Vierteljahrhundert bundesdeutscher Umweltpolitik war - summa summarum - außerordentlich erfolgreich“.

Das bereits im vorherigen Abschnitt aufgezeigte Diskursmuster, des erfolgreichen Umweltprogramms und erfolgreicher Umweltpolitik wird in diesen Jahren weiter fortgeführt, ausgeweitet auf die ‚Anfangsjahre‘ der Umweltpolitik. Spannend ist die Einschätzung Genschers, dass er kein ‚breites Gehör‘ für das Umweltprogramm fand, da ein Umweltproblembewusstsein erst noch entstehen musste (in der TAZ vom 1.7.1993).

### 4.3.3 Berichte nach dem Jahrtausendwechsel bis zum 50. Jahrestag des Umweltprogramms

„Blauer Himmel mit düsteren Wolken“ titelt die FR am 02.10.2001 und bezieht sich auf 30 Jahre deutscher Umweltpolitik und geht der Frage nach „warum (...) so viel erreicht wurde, aber noch viel mehr zu tun bleibt.“ Der Artikel beginnt zeitlich mit den 1960er Jahren und beschreibt eine erste „vorsichtige Sensibilisierung“ gegenüber der Umwelt. Der Titel des Artikels ist eine Referenz an den ‚erfolglosen‘ Wahlkampfslogan der SPD "Blauer Himmel über der Ruhr" im Jahr 1961.

*„Zehn Jahre später, Ende September 1971, legt die sozial-liberale Koalition unter Kanzler Willy Brandt das erste deutsche Umweltprogramm auf, angesiedelt in Hans-Dietrich Genschers Innenministerium. Es definierte Umweltschutz als eine wesentliche Aufgabe des Staates.“*

Im Anschluss wird die erste zusammenfassende These des Umweltprogramms wörtlich im Artikel zitiert. Es wird dann bescheinigt, dass das Umweltprogramm „die Wurzel deutscher Umweltpolitik und auch der Öko-Bewegung“ war<sup>4</sup>. Danach folgt eine Auflistung von ‚etlichen Umweltgesetzen‘, die in den Folgejahren entstehen. Diese setzten jedoch bei einem ‚nachsorgenden‘ Umweltschutz an und werden als „technisches Beheben bereits eingetretener Schäden verstanden (...), der Vorsorgegedanke findet kaum Gehör.“ Im abschließenden Absatz resümiert der Artikel: „Viel ist geschehen seit dem ersten deutschen Umweltprogramm. Dennoch drängen immer komplexere Umweltprobleme nach nationalen wie globalen Lösungen.“

In einem ausführlichen Gastbeitrag vom 30.9.2006 schreibt Hubertus Bardt in der FAZ über 35 Jahre deutsche Umweltpolitik. Der Artikel beginnt mit den Sätzen:

*„Der Pathos der ersten, der bewegten Jahre ist abgeebbt. Vor 35 Jahren (...) hat eine Bundesregierung das erste eigenständige Umweltprogramm in Deutschland lanciert – heute ist Umweltpolitik längst Alltag. Die Bundesregierung verfügt mittlerweile auch über ein stattliches Arsenal an Eingriffsmöglichkeiten (...). Vieles ist heute umweltpolitisch selbstverständlich, was vor 35 Jahren allenfalls als Wunsch erschien. Die Umweltpolitik ist damit aus dem Bereich des Spektakulären in die Normalität gewechselt.“*

Bardt kommt zu dem Schluss, dass die Umweltpolitik in Deutschland, „gemessen an den umweltpolitischen Zielsetzungen, überaus erfolgreich gewesen ist.“

Am 1.8.2019 berichtet die FAZ über die deutsche Umweltpolitik und bezeichnet Genscher als ‚ersten Umweltminister‘. Genscher erkannte die Gestaltungsmöglichkeiten, die sich mit der Abteilung „Gewässerschutz, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“ bot und benannte diese Abteilung U. „Das U stand für den in Deutschland damals noch unbekanntem Begriff ‚Umweltschutz‘.“ Mit dem Sofortprogramm und dem Umweltprogramm und den folgenden Umweltgesetzen „setzte Genscher mit seiner ‚Abteilung U‘ ein ambitioniertes Reformprogramm um, für das es kein Vorbild gab.“ Die Erfolge der Umweltpolitik werden aber nicht allein mit den inhaltlichen Aspekten begründet. Auch „charismatische Persönlichkeiten spielten beim ‚Verkaufen‘ von der Umweltpolitik (...) von Anbeginn eine entscheidende Rolle.“ Hier bezieht sich die FAZ auf den Tierfilmer und Zoodirektor Bernhard Grzimek, der als Naturschutzbeauftragter der Bundesregierung ernannt wurde. Ebenso wichtig, so die FAZ, „waren und sind symbolische Handlungen“, wie der Sprung von Bundesumweltminister Klaus Töpfer (CDU) in den Rhein im Jahr 1988.

---

<sup>4</sup> Es werden jedoch keine Belege dafür angeführt, dass das Programm auch die Wurzel der Öko-Bewegung darstellt oder erläutert, wie man in dem Artikel zu der Annahme kommt.



In den Folgejahren nach dem Jahrtausendwechsel wird auf das Umweltprogramm oftmals dann eingegangen, wenn an umweltpolitische Jubiläen erinnert wird. Hier verfestigt sich das Diskursmuster, dass das Umweltprogramm als Initialzündung der deutschen Umweltpolitik gesehen wird und generell positiv konnotiert ist.

#### 4.4 Berichterstattung zum Thema 50 Jahre Umweltprogramm

Die mediale Berichterstattung zu 50 Jahren deutscher Umweltpolitik wurde eingeleitet mit einem Gastbeitrag von Martin Jänicke in der TAZ vom 17.8.2020. In ihm erinnert der Autor an das Sofortprogramm der damaligen Bundesregierung, denn es „markiert den ehrgeizigen Start der ‚Umweltpolitik‘ in Deutschland.“ Während im Sofortprogramm besonders dringende Probleme des Umweltschutzes adressiert wurden, enthielt das „ausführlichere ‚Umweltprogramm‘ von 1971 (...) eine detaillierte Liste mit insgesamt 148 Einzelmaßnahmen, meist mit Fristsetzungen von nur wenigen Jahren.“ Zwar weist Jänicke darauf hin, dass viele dieser Maßnahmen und Regelungen nur abgeschwächt realisiert wurden, aber es bleibt zu erinnern, dass die „wichtigsten Erkenntnisse zur Umweltpolitik bereits so früh vorhanden waren“. Außerdem zeigte sich eine Dringlichkeit bei den Umweltproblemen und dass sollte mit den Programmen in „rasch wirksame Maßnahmen übersetzt werden.“ Hier zieht der Autor eine Parallele zum aktuellen Klimaschutz, in dem ebenfalls „kurzfristig sichtbare Maßnahmen, die die Glaubwürdigkeit und Machbarkeit des Programms fördern“ nötig sind und dann auch Erfolgserlebnisse kreieren. Eine entscheidende Lehre zieht der Autor aus den umweltpolitischen Anfängen: „Weitgehende Maßnahmen mit kurzem Zeithorizont sind möglich (...). Es sollte aber auch sofort sichtbare Ergebnisse geben. Und so viel Mut wie vor 50 Jahren.“

Die SZ berichtet am 24.09.2021 über das erste Umweltprogramm mit dem Titel:

*„‘Dreck ist Dreck‘ - Lange vor den Grünen: Vor 50 Jahren bekommt Deutschland sein erstes Umweltprogramm, Willy Brandt spricht von ‚Existenzfragen der Menschheit‘. Dann geschieht das, was mancher heute bei der Klimadebatte fürchtet.“*

Die SZ nimmt den Kabinettsbeschluss vom 29.9.1971 zum Anlass für den Artikel und berichtet über den Tag: „Der Aufbruch der Bundesrepublik in die Umweltpolitik läuft so nüchtern ab, dass ihn kaum einer bemerkt.“ Für die SZ ist es der Tag, „an dem der Grundstein gelegt wurde für nahezu alle großen Umweltgesetze danach“. Zu Wort in dem Artikel kommen Martin Jänicke, Michael Müller (damaliger Vizechef der Jungsozialisten der SPD), der damalige Staatssekretär im Innenministerium Günter Hartkopf, und Edda Müller, ebenfalls aus dem damaligen Innenministerium. Es wird von der Aufbruchsstimmung berichtet, von der „Euphorie zu Beginn der Siebziger“ – so das Zitat von Jänicke. Edda Müller berichtet, dass vor allem Beteiligte aus der Verwaltung die Umweltpolitik begründeten. Auch von Anekdoten aus der Anfangszeit der Umweltpolitik wird in dem Artikel berichtet: So erhalten Bürgerinitiativen 1972 Reisekosten vom Innenministerium für die Gründung des Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU). Spätestens jedoch mit der Wirtschaftskrise 1975 ist die Euphorie erloschen, Klagen werden laut, dass die Umweltauflagen Arbeitsplätze gefährden: „Schmidt ist alarmiert.“ Auf einer ‚Klausurtagung‘ auf Schloss Gymnich werden die wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen von Umweltschutzmaßnahmen diskutiert und Hartkopf fürchtet eine ‚Beerdigung‘ des Umweltschutzes, die jedoch ausbleibt. „Zwar wurde keins der Vorhaben von 1971 ganz verworfen, aber das Tempo war raus“ berichtet die SZ. Eine ähnliche Entwicklung fürchtet auch Michael Müller bei der „aktuellen Klimadebatte“.

Die Bundestagswahl am 26.9.2021 nehmen verschiedene Medien zum Anlass, um über die erste sozial-liberale Koalition von 1969 zu berichten und mögliche Parallelen zur künftigen Regierungsbildung zu ziehen. Am ausführlichsten befasst sich DIE ZEIT mit dieser möglichen

Parallele. In einem Artikel vom 11.11.2021 wird über die Anfänge der Umweltpolitik berichtet und vor allem die Rolle der FDP betrachtet. Dabei werden die Freiburger Thesen<sup>5</sup> zitiert und gefolgert:

*„In historischer Perspektive stehen sich Grüne und Liberale beim Umweltschutz also nicht halb so unversöhnlich gegenüber, wie es mitunter scheint: Sie verkörpern vielmehr unterschiedliche umweltpolitische Denktraditionen, die einen gemeinsamen Ursprung in der ökologischen Umbruchszeit um das Jahr 1970 haben.“*

Es folgen Hinweise auf das Umweltofortprogramm und auf „das erste umfassende Umweltprogramm in der Geschichte der Bundesrepublik“. Und ein Zitat aus dem Vorwort von Brandt wird als „hellsichtig“ bezeichnet. Durch die Einführung einer „Abteilung U (für ‚Umwelt‘) im Innenministerium unter (...) Genscher“ wird erstmals der Begriff Umweltschutz, nach amerikanischem Vorbild, verwendet und der FDP damit einer „Avantgarde-Rolle“ zugeschrieben. Der Artikel beschreibt einen euphorischen Beginn der Umweltpolitik, von dem „nicht viel übrig“ blieb. Es folgt dann eine Analyse, warum sich die FDP von dem Umweltthema entfernte und gleichzeitig die Grünen diese Position einnahmen. Seit Kurzem jedoch scheint sich eine „Annäherung und Deradikalisierung der beiden Positionen“ abzuzeichnen und es könnte in einer möglichen Ampelkoalition 2021 „wieder zusammenfinden, was im Lauf der Siebziger auseinandergetrieben ist.“ In Anbetracht der Klimakrise wäre eine Rückbesinnung auf die „Anfänge in den Siebzigerjahren (...) mehr als bloße Nostalgie: Was den Klimaschutz betrifft (...) kann man sich jedenfalls nur wünschen, dass SPD und FDP an die mutige Weitsicht ihrer Vordenker Brandt und Genscher anschließen, die vor 50 Jahren mehr Umweltschutz wagten, als man ihren Parteien heute zuweilen zutraut.“

Neben dem 50jährigen Jubiläum des Umweltprogramms, das nur von wenigen Medien als Anlass genommen wurde, um über aktuelle und damalige Umweltpolitik zu berichten, wird viel mehr der Ausgang der Bundestagswahl im September 2021 als Anlass genommen, über die Anfänge der Umweltpolitik zu berichten. Grund dafür ist die erste Koalition zwischen SPD, FDP und GRÜNEN und der Hinweise, dass die FDP und SPD die Anfänge der Umweltpolitik geprägt haben. Bezeichnend für alle drei in diesem Unterkapitel angeführten Artikel ist der Verweis auf die aktuelle Umweltpolitik: Dass heute wieder mehr ‚Mut‘ im Umweltschutz angebracht wäre und sich in der aktuellen Klimadebatte nicht wieder vergleichbare Fehler wie in den Folgejahren nach der Veröffentlichung des Umweltprogramm sich wiederholen.

## **4.5 Diskussion der medialen Berichterstattung**

Verschiedene wissenschaftliche Arbeiten haben sich bereits mit der medialen Berichterstattung in den Anfängen der 1970er Jahren beschäftigt. Voss (1990) gibt an, dass Umweltthemen in dieser Zeit vor allem in Medien angesprochen werden, um das Interesse an dem Thema bei den Lesern zu wecken und übergeordnete Zusammenhänge herauszustellen. Erst ab 1972, mit den ‚Grenzen des Wachstums‘, steigert sich die Berichterstattung in den Printmedien deutlich. Ohne explizit auf das Umweltprogramm und eine Berichterstattung über das Umweltprogramm einzugehen, erfolgt für Voss erst nach den ‚Grenzen des Wachstums‘ eine steigende Thematisierung der Umwelt. Auch Hünemörder (2004) berichtet in seinem Buch über verschiedene Zeitungsberichte, die sich zu der Zeit dem Umweltthema widmeten. Dabei spricht er einige Artikel an, die sich dem Sofortprogramm widmeten, jedoch werden keine Artikel zitiert, die in diesem Bericht in den Kapiteln 4.1 oder 4.2 angesprochen werden. Auch Krämer (1986: 140)

---

<sup>5</sup> Am 27.10.1971 wurde in Freiburg das damalige Grundsatzprogramm der FDP verabschiedet. Mit den sogenannten Freiburger Thesen wurde das erste Parteiprogramm mit einem eigenen Kapitel zur Umweltpolitik veröffentlicht.

widmet sich in ihrer Dissertation der medialen Berichterstattung über Umweltthemen und berichtet: „Zwischen 1970 und 1971 steigt die Zahl der Medienbeiträge zu Umweltfragen exponentiell an.“ Die Bedrohung der Menschheit und die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlage treten in den Fokus der Berichterstattung. Dabei bleibt hauptsächlich der mediale Bezug zu bestimmten Problemen (wie z.B. zu Luft oder Wasser) gewahrt, also die Berichterstattung von „der Darstellung singulärer Probleme und isolierter Einzelaspekte“ (ebd.: 150). In ihrer Arbeit analysierte sie die Berichterstattung zu Umweltthemen im Mai und Juni 1971 in verschiedenen Tageszeitungen. Als Ergebnis zeigt sich, dass das Thema ‚Umweltpolitik‘ mit 22% am häufigsten behandelt wurde (ebd.: 188). Sie geht dann jedoch nicht weiter auf die einzelnen Themen in den Berichten ein, aber es ist zu vermuten, dass die bevorstehende Veröffentlichung des Umweltprogramms einen gewissen Anteil daran hatte. Wie auch Hünemörder (2004) setzt sich Krämer nicht weiter damit auseinander, inwieweit das Umweltprogramm in der Berichterstattung thematisiert wurde.

Mit Bezug auf die Vorbereitung des Umweltprogramms weisen Küppers et al. (1978: 125) darauf hin, dass „in der Verwaltung der Eindruck [entstand], das Umweltprogramm müsse in geeigneter Form in der Öffentlichkeit ‚verkauft‘ werden.“ So berichten die Autoren weiter, dass im Januar 1971 Menke-Glückert den Vorschlag an Hartkopf richtete, regelmäßig Gespräche „mit einem ausgewählten Kreis von Journalisten über spezifische Themen des Umweltschutzes“ (ebd.: 116) abzuhalten. Außerdem sollte auch eine Reihe von Fernsehspots über ‚freundliche Umwelt‘ produziert werden. Als Gründe hierfür zitieren die Autoren Menke-Glückert aus internen Unterlagen, der der Meinung war, „dass das Umweltprogramm ‚flankierende Hilfe durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit‘ brauche“ (ebd.: 116). Leider berichten die Autoren nicht davon, ob diese Gespräche mit Journalisten stattfanden oder ob die Fernsehspots produziert wurden. Es wurden aber nicht alle Berichterstattungen über die Umweltthematik positiv gesehen. In einem Artikel der SZ (19.5.1971) spricht der damalige Staatssekretär im BMI, Günter Hartkopf von einer „Massenhysterie“, erzeugt durch die Publizistik. Dadurch entstehe eine „dumpfe Angst‘ vor den Gefahren durch Umweltschäden“ bei der Bevölkerung, wird Hartkopf weiter in dem Artikel zitiert.

Auch das Umweltgutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) von 1978 widmete sich der Frage, wie Umweltfragen in der Öffentlichkeit thematisiert werden und konstatiert einen sprunghaften Anstieg der Berichterstattung Anfang der 1970er Jahre. Dieser Anstieg verlief parallel zu dem sich formierenden Politikbereich. Laut SRU (1978: 444) sind die „politische Entwicklung und die Berichterstattung in der Presse [...] so eng miteinander verflochten, dass man sicher eine wechselseitige Verstärkung annehmen kann, wobei die Initiative wahrscheinlich eher bei der 1969 neugewählten Regierung Brandt/Scheel lag.“ Aber über die inhaltlichen Aspekte der Berichterstattung wird im Zusammenhang mit dem Umweltprogramm nicht näher eingegangen.

In den vorherigen Kapiteln konnte gezeigt werden, dass das Umweltprogramm in Zeitungsberichten rezipiert wurde. Neben Artikeln, die „das Interesse an dem Thema bei den Lesern zu wecken“ (vgl. Voss 1990) und über das Programm informierten, gab es gerade schon vor der Veröffentlichung des Programms eine Reihe von kritischen Berichten. Kritik betraf beispielsweise die Verzögerungen in der Veröffentlichung, die Finanzierung der geplanten Maßnahmen oder nicht optimal geklärte Zuständigkeit für bestimmte Umweltbereiche zwischen Bund und Ländern.

Zur eigentlichen Veröffentlichung des Programms und im Zuge der Vorstellung des Programms von Genscher auf einer Pressekonferenz am 30.9.1971 werden einige, teilweise sehr knappe, Artikel veröffentlicht. In den ausführlicheren Berichten werden verschiedenen Aspekte des Programms zusammengefasst. Interessanterweise wird dabei oftmals das Verursacherprinzip hervorgehoben (siehe FAZ vom 24.9.1971; SZ vom 30.9.1971, FAZ vom 1.10.1971). Der Tonfall

in den Artikeln ist hierbei hauptsächlich sachlich und beschreibend und es werden kaum Wertungen des Programms vorgenommen, was teilweise auch in der Kürze der Beiträge begründet ist.

Deutungsmuster des Programms entwickeln sich relativ schnell nach der Veröffentlichung des Programms, die im Wesentlichen positiv gegenüber dem Umweltprogramm konnotiert sind. Eine der ersten positiven Würdigungen des Programms findet sich in der ZEIT (21.4.1972), in der das Programm als „geschlossenes Ganzes“ bezeichnet, das von „überzeugenden und einheitlichen Grundgedanken getragen“ wird. Die SZ berichtet am 5.1.1990 beispielsweise, dass im Umweltprogramm schon die drei Grund-Prinzipien der Umweltpolitik genannt wurden, die bis heute gelten. Wobei angemerkt werden sollte, dass allein das Verursacherprinzip im Detail im ersten Umweltprogramm eingeführt wurde, und dessen Umsetzung in einigen Zeitungsartikeln kritisch gesehen wurde (z.B. als „Zielsetzung ohne konkrete Umsetzungschancen“ im Handelsblatt vom 14.11.1994 oder der „Vorsorgegedanke findet kaum Gehör“ in der FR am 2.10.2001). In der WELT (25.4.2000) wird berichtet, dass die damalige Bundesregierung „mit seinem ersten Umweltprogramm 1971 noch den Ruf des internationalen Vorreiters“ auf dem Gebiet der Umweltpolitik hatte. Ein weiteres Deutungsmuster ist die Einordnung des Umweltprogramms als ‚Startpunkt‘ der deutschen Umweltpolitik (siehe zum Beispiel TAZ vom 17.8.2020).

Während sich vor und zur Veröffentlichung des Programms kritische Stimmen zum eigentlichen Programm finden lassen (insbesondere zu den Fragen von fehlenden finanziellen Mitteln oder unklaren Zuständigkeiten) werden in weiteren Jahren hauptsächlich Umsetzungsdefizite aus dem Umweltprogramm kritisiert. So würdigt der SPIEGEL (45/1982) zwar das Umweltprogramm, gleichzeitig werden aber auch die fehlenden Umsetzungen bei vielen Umweltproblemen kritisiert. Auch die FR (2.10.2001) fragt in Bezug auf deutsche Umweltpolitik „Warum (...) so viel erreicht wurde, aber noch viel mehr zu tun bleibt“? Damit zeigt sich ein interessanter Wechsel in der Kritik: Von der vormals programminhärenten Kritik wird eine Kritik an der fehlenden Umsetzung.

In Bezug auf die mediale Berichterstattung zu ‚50 Jahre Umweltprogramm‘ zeigt sich, dass dieses Jubiläum nur sehr bedingt von der deutschen Medienlandschaft rezipiert wurde. Neben einigen Artikeln in verschiedenen Zeitungen, die unter Kapitel 4.4 nicht weiter erwähnt werden, sind nur zwei wesentliche Artikel zum eigentlichen Jubiläum erschienen (in der TAZ vom 17.8.2020 und in der SZ vom 24.9.2021). Ein möglicher Grund für die überschaubare Berichterstattung mag darin liegen, dass zum Jubiläum ein Anknüpfungspunkt zu aktueller (Umwelt-)Politik fehlte. Eine Verknüpfung zwischen dem Umweltprogramm und aktueller Politik ergab sich dann aus dem Ergebnis der Bundestagswahl vom 26.9.2021. Das Wahlergebnis nehmen verschiedene Medien zum Anlass, um über die erste sozial-liberale Koalition von 1969 zu berichten und mögliche Parallelen zur künftigen Regierungsbildung zu ziehen. Dabei wird zwar nicht direkt auf das Umweltprogramm eingegangen, sondern es wird über Erfolge und Probleme der damaligen Koalition resümiert und versucht, das auf die aktuelle Situation zu übertragen. Da sich eine Koalition zwischen SPD, FDP und GRÜNEN abzeichnete, wurde auch über die Anfänge der Umweltpolitik resümiert.

## 5 Meinungen der Expert\*innen zum Umweltprogramm

---

Zur Unterstützung der gewonnenen Erkenntnisse aus der Analyse des Umweltprogramms und der Analyse der medialen Berichterstattung über das Umweltprogramm wurden zwischen Februar und April 2022 insgesamt 14 qualitative, leitfadengestützte Interviews mit Expert\*innen aus

dem (erweiterten) Umweltbereich durchgeführt. Die Personen für die Interviews stammen aus verschiedenen Bereichen: Politik und Verwaltung, Medien, Wissenschaft sowie NGOs. Die Ergebnisse der Interviews werden im Folgenden anonymisiert wiedergegeben. Bis auf wenige Ausnahmen wurden die Interviews aufgrund der Corona-Pandemie per Video-Konferenz geführt. In der Regel dauerten die Interviews ca. eine Stunde, in Ausnahmefällen auch bis zu zwei oder drei Stunden.

In diesem Abschnitt sind die Aussagen der Interviews nach fünf Themen gegliedert, die sich in den folgenden Unterkapiteln wiederfinden. Hierbei liegt der Fokus auf der Einordnung der Expert\*innen, inwieweit bestimmte Aspekte aus dem Umweltprogramm heute noch Relevanz haben, bzw. wie sich diese im Laufe der Zeit verändert haben. Interviewauszüge sind kursiv gesetzt.

## 5.1 Wie haben sich Problemwahrnehmungen in den letzten 50 Jahren geändert?

Die weltweite Umweltbewegung ist zu einem Phänomen geworden, das aus der heutigen Zeit nicht mehr wegzudenken ist. In der Bundesrepublik Deutschland fielen die Anfänge der zivilgesellschaftlichen Umwelt-Initiativen in die frühen 1960er Jahre und liegen zeitlich nur eine Dekade vor der Verabschiedung des Umweltprogramms im Oktober 1971. Waren in den 1960ern und frühen 1970er Jahren die Belastung von Luft, Wasser und Böden für die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar erfahrbar, so verbesserte sich deren Qualität rasch im Zuge der neuen Umweltgesetzgebungen und mit einem in Deutschland traditionell gut etablierten technischen Knowhow, das nun auch in Umweltschutzfragen Anwendung fand: *„Überall dort, wo technische Lösungen („end of the pipe“), wo Ingenieurslösungen gefragt waren, ist viel passiert. Das hat auch zur Entwicklung wettbewerbsfähiger Unternehmen im Bereich der Umwelttechnik geführt. Es gibt mittlerweile innerhalb der Wirtschaft eine Branche, die mit Umwelt und Naturschutz gute Geschäfte macht.“* (Interview 1).

In den späten 1970er Jahren waren die Umweltprobleme rund um Luft, Wasser und Böden dann in einigen Bereichen gelöst, in anderen abgemildert, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung und Naturschutz waren integrierte Bestandteile staatlicher Umweltpolitik geworden. Willy Brandts Vision vom blauen Himmel über der Ruhr war Realität geworden und trug dazu bei, dass man, nach Lösung der dringlichsten Aufgaben v.a. mit Blick auf die Luftverschmutzung, davon ausging, dass Umweltprobleme weitestgehend gelöst bzw. auf einem guten Weg der Lösung wären. Auch eine breite Aktivierung des zivilgesellschaftlichen Engagements war im Vorfeld und mit der Etablierung von Umwelt als Politikfeld ‚ins Rollen‘ gekommen: *„Die Aktivierung des Bürgerengagements ist bereits im Umweltprogramm angelegt. Also die Menschen zu motivieren, sich aktiv zu beteiligen, das war ein Grundanliegen des Umweltprogramms“* (Interview 9). Zu Beginn der 1980er Jahre war die Öffentlichkeit in Sachen Umweltfragen dann wiederum besonders sensibilisiert, diesmal stand das sogenannte Waldsterben im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Bilder apokalyptischer Waldlandschaften waren zum beherrschenden Thema in der Medienlandschaft geworden. *„Die kollektive Angst vor dem Tod des sagenumwobenen deutschen Waldes... trieb Anfang der 1980er Zehntausende auf die Straßen“* (DER SPIEGEL (3.1.2015 „Was wurde eigentlich aus dem Waldsterben?“) und machten das Waldsterben zum dominierenden Umweltthema in den Bundestagswahlen 1983. Nach der Wahl trieb die nun schwarz-gelbe Bundesregierung die unter der sozialliberalen Regierung initiierte Großfeuerungsanlagenverordnung voran. Kohlekraftwerksbetreiber mussten nun Filter zur Rauchgasentschwefelung in die Schloten ihrer Anlagen einbauen. Über den Wäldern wurden tonnenweise Kalk abgeworfen, um die Böden zu entsäuern. Später wurden verbindliche Ab-

gaswerte für Pkws eingeführt und Katalysatoren vorgeschrieben. Und mit Erfolg: Das befürchtete großflächige Waldsterben findet damals nicht statt. Mit Beginn der 1990er Jahre traten des Weiteren an die Stelle der klassischen Umweltprobleme nun Herausforderungen in Verbindung mit den weitaus weniger erkennbaren Veränderungen in der Erdatmosphäre. Bereits im Materialband zum Umweltprogramm waren die Auswirkungen von Wetterveränderungen (die damalige Bezeichnung für Klimawandel) ein Themenschwerpunkt gewesen. Wesentliche Fortschritte beim Verständnis der Klimaänderungen ließen bald den Schluss zu, dass die in den letzten 50 Jahren beobachtete Erwärmung direkt auf das menschliche Handeln zurückzuführen sind. 1979 tagte erstmals die UN-Klimakonferenz in Genf, 1986 wird das Bundesumweltministerium gegründet und 1992 die Klimarahmenkonvention als globales Klimaschutzprogramm verabschiedet (Interview 1,3,4,6,7).

Das Klimathema etablierte sich daher zunehmend als Leitthema des umweltpolitischen Handelns. Nunmehr nahmen die Umwelt-NGOs eine radikale Vorreiterrolle ein: *„Es gab immer ein breites Umweltbewusstsein in Deutschland. Die Leitthemen, an denen sich diese orientiert hat, haben sich geändert: Atomkraft, Waldsterben, Müllflut (1970er/ 80er) (...) ab den 2000er Jahren hat sich das Klimathema als Leitthema herausgeschält.“* (Interview 1).

Eine weitere wichtige Zäsur für die Fortentwicklung deutscher Umweltpolitik waren neben dem Ende der 1970er und den frühen 1980er Jahren v.a. die 1990er Jahre, in denen Deutschland global- und umweltpolitisch erwachte, u.a. mit der Debatte um das Ozonloch und im Vorfeld der UN-Umweltkonferenz in Rio de Janeiro 1992. Das damalige intensive Auseinandersetzen mit Umweltfragen aus einer Nord-Südperspektive brachte Deutschland den Ruf einer Vorreiterrolle im globalen Umweltschutz ein: *„Der damalige Umweltminister Klaus Töpfer war das Umweltgesicht Deutschlands.“* (Interview 4). Mit Beginn der 2000er Jahre stellen sich die ökologischen, ökonomischen und sozialen Kippunkte mit neuer Komplexität und Dringlichkeit (Interview 4,6,11,12).

Seit den 1990er Jahren hat sich ein sozial-ökologischer Ansatz in der Umweltforschung herauskristallisiert, dem die Einschätzung zugrunde liegt, dass die komplexen Umweltprobleme nicht mehr mit technischen Lösungen und dem Verursacherprinzip allein zu lösen sind, wie es noch im Umweltprogramm postuliert war. Dennoch fällt die Bilanz des Erreichten, nach der in den Gesprächen gefragt wurde, aus Sicht der Expert\*innen teilweise ernüchternd aus (Interview 1,3,4,5,6,11,12). Eingedenk der wichtigen Leistungen im Umweltschutz der ersten Stunde (bereits 1972 wurde das Abfallbeseitigungsgesetz, 1974 das Bundesemissionsgesetz und 1976 das Bundesnaturschutzgesetz verabschiedet), der bis in die späten 1990er Jahre anhaltenden Vorreiterrolle Deutschlands in Umweltfragen sowie des Umstandes, dass mittlerweile Politik konkret an der Leitvorstellung von Nachhaltigkeit gemessen wird, sind die Einschätzungen zum Stand des Erreichten oft kritisch. Als groß sehen die Expert\*innen die gegenwärtige Diskrepanz zwischen der formulierten Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und den aktuellen realen Ergebnissen deutscher Umweltpolitik an: Unerfüllte Versprechen von Effizienz und Green Growth, Stagnation bei der Debatte um Suffizienz und echte Kreislaufwirtschaft, der unbefriedigende Stand in Sachen Verkehrswende, Flächenverbrauch oder Ressourcenschonung, aber auch die besorgniserregende Situation der biologischen Artenvielfalt fallen schwer ins Gewicht bei dieser Bilanzierung (Interview 1,4,5,6,7,11).

Dies verdeutlicht, dass die Probleme, vor denen die deutsche und internationale Umweltpolitik steht, so groß wie nie zuvor sind. Generell *„haben sich der umweltpolitische Bildungsstand und das Interesse an Umweltthemen aber nicht grundsätzlich verändert. (...) Die Auffassung darüber, was das konkret für politisches Handeln im Verhältnis zur Wirtschaft/zur Sozialpolitik heißt, z.B. ob der Markt oder der Staat die besseren Instrumente haben, sind hingegen weiterhin strittig.“* (Interview 2).

## 5.2 Wie macht sich das Umweltprogramm in der heutigen Politik bemerkbar?

Umweltpolitik ist ein Politikfeld, das alle Lebensbereiche des Menschen berührt und das von einer großen Anzahl von Akteur\*innen gestaltet wird. Ein herausragendes Beispiel für die Bedeutung von Umweltpolitik ist der Klimaschutz. Als Querschnittsthema berührt Umweltpolitik zudem viele weitere Politikbereiche und gilt als Basis für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen für heutige und zukünftige Generationen sowie ein friedliches Zusammenleben. Diese Leitsätze wurden bereits im Umweltprogramm formuliert, auch wenn anfänglich Umweltschutz als Kostenfaktor gesehen wurde, der wirtschaftliche Interessen begrenzte. Mit Blick auf die Anfänge der bundesdeutschen Umweltpolitik, also auf das Umweltprogramm von 1971 und die spätere Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Jahr 1986, sind die Meinungen der Expert\*innen einhellig, dass es sich beim Umweltprogramm von Anfang an um eine gesamtgesellschaftliche Konzeption zum Schutz der Umwelt und deren pragmatische Umsetzung gehandelt hat: *„Das Spannende war, dass man den Umweltbereich von Anfang an nicht als mediale Sektoralpolitik, sondern als Querschnittspolitik, als Gesellschaftspolitik konzipiert hatte, die auch ökonomisch relevant war. Das ist heute vielleicht am stärksten vom Nachhaltigkeitsgedanken aufgegriffen worden. (...) Man hatte immer den Anspruch, ein Gesamtsystem im Hinblick auf die Verursacherbereiche zu schaffen.“* (Interview 8).

Des Weiteren bestätigen die Expert\*innen, dass wesentliche Gesetze, auf denen das Umweltprogramm aufbaut, bis heute tragende Säulen des deutschen Umweltgedankens bei staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen sind: *„Das Bundesnaturschutzgesetz, prägt Umweltpolitik noch heute und ist ein wertvolles Instrument.“* (Interview 1). *„Das Umweltprogramm hat an vielen Punkten immer noch Wirkungen, denn das, was 1971 auf den Weg gebracht wurde, war eben nicht ein Programm zur Verbesserung der Situation von Boden oder Luft oder irgendeines anderen Sektors, sondern es war umfassend. Es war tatsächlich ein Umweltprogramm. Und hat damit klagemacht, dass wirkungsvoller Umweltschutz natürlich auch eine entsprechende Gesetzgebung erfordert, die ja bis heute in der Kontinuität weitergeführt wird. Aber es zeigte auch, dass ein wirkungsvoller Umweltschutz letztendlich ein sektorübergreifendes Anliegen ist und dass es auch entsprechende Strukturen auf Bundesebene und den nachgelagerten Ebenen braucht, um es wirkungsvoll umzusetzen.“* (Interview 9).

In den Gesprächen mit den vielfältigen Expert\*innen wurde zudem deutlich, dass das Umweltprogramm in vielerlei Hinsicht als Katalysator für eine gesamtgesellschaftliche Einsicht gesehen wird, nämlich, *„dass Umweltschutz kein Luxus ist, den man sich dann leistet, wenn man genügend Geld übrig hat, sondern dass er zwingende Notwendigkeit ist.“* (Interview 9). Aufbauend auf diesem Gedanken hat das Umweltprogramm mit seinem neuartigen Ansatz, ressortübergreifend zu agieren, die Kooperation zwischen verschiedenen Disziplinen im Sinne des Wissenszuwachses zu fördern, internationale Zusammenhänge und den Blick auf die europäischen Staaten einzubinden und nicht zuletzt, ein breites Aktionsbündnis mit Bürger\*innen für den Schutz der Umwelt zu schmieden, einen wesentlichen Grundstein zum Nachhaltigkeitsgedanken, wie er dann 2002 durch die nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland erstellt wurde, gelegt (Interview 2,4,6,11,12). Diese Einschätzungen teilen auch die Medienberichte, und das Umweltprogramm selbst legt in seinen Formulierungen davon Zeugnis ab.

Auch sind sich die Expert\*innen einig, dass *„viele absolut richtige und bis heutige gültige Aussagen in diesem Umweltprogramm stehen“* (Interview 8) und dass *„man nur den Hut ziehen kann, vor denjenigen, die das formuliert haben.“* (Interview 9). Zudem haben die 1971 konzipierten Prinzipien wie das Vorsorge-, Vermeidungs-, Kooperations- und Verursacherprinzip

nichts von ihrer Gültigkeit verloren und „sind bis heute relevant und sogar moderner denn je.“ (Interview 9).

Teilweise deuten die Aussagen der Expert\*innen darauf hin, dass dem Umweltprogramm verschiedene Aussagen zugeschrieben werden, die sich im eigentlichen Programm nur bedingt finden lassen (z.B. in den Interviews 1,4,7,11,12). So ist die Einsicht, dass Umweltschutz nicht allein ein Kostenfaktor ist, nicht explizit im Umweltprogramm dargelegt und spiegelt sich auch nicht in den frühen Medienberichten wider, die in Bezug auf Kosten vornehmlich darüber berichteten, dass der Umweltschutz hohe finanzielle Mittel benötigt und dass diese Mittel fehlen, um das Programm adäquat umzusetzen (siehe auch Kapitel 4.1). Vergleichbar verhält es sich mit den politischen Prinzipien, von denen nur das Verursacherprinzip im ersten Umweltprogramm explizit angesprochen wurde. Das Vorsorge- und Kooperationsprinzip wurden hingegen erst in Fortschreibung des Umweltprogramms von 1976 eingeführt.

### 5.3 Wie hat sich das Verständnis von Umweltpolitik geändert?

In diesem Abschnitt betrachten wir anhand einiger Beispiele, ob und wie sich das Politikverständnis seit der Entstehung des Umweltprogramms grundlegend verändert oder aber verstetigt hat.

Große Krisen oder gesellschaftliche Umbrüche führen häufig zu einem neuen Blick auf die politische Wirklichkeit und das gesellschaftliche Verständnis davon. Nach der Gründung der Bundesrepublik entwickelt sich die Politik unter den innen- und außenpolitischen Anforderungen, die der Wiederaufbau einer demokratischen Nachkriegsordnung mit sich brachte, vom Wirtschaftswunder über den Boom in der Automobilbranche bis hin zu technischen Hochleistungen in den Industriebetrieben. Die daraus resultierenden Folgen mit Blick auf die Umweltverschmutzung in der noch jungen Bundesrepublik sind bekannt: *„In den 1960er Jahren waren diese derart manifest, dass sie sowohl für Bürgerinitiativen, Umweltverbände und Bürger\*innen aber auch für Politiker\*innen nicht mehr hinnehmbar waren.“* (Interview 4). Viele Erfolge in der Umweltpolitik werden der zivilgesellschaftlichen Umweltbewegung, die sich kontinuierlich und vehement für Umweltbelange engagierte, zugeschrieben. *„Ohne die starke Anti-Kernkraft-Bewegung zum Beispiel wäre der deutsche Atomausstieg sicherlich nicht denkbar gewesen. Andererseits werden mit der Formulierung und Umsetzung des Umweltprogramms v.a. auch viele charismatische politische Entscheidungsträger\*innen in Verbindung gebracht.“* (Interview 6).

Der Naturwissenschaftler Hartwig Schulz (2021) erklärt in seinem Buch „Aufbruch in eine nachhaltige Zukunft“, wie eine nachhaltige, an der Kreislaufwirtschaft orientierte Lebensweise gesellschaftlichen Wandel voranbringen kann. Mit Blick auf das Verständnis von Politik in den 1970ern schreibt er: *„In der noch jungen Bundesrepublik waren die Ministerposten zumeist noch mit Personen besetzt, die „ihr Handwerk“ verstanden. Heute findet man dagegen überwiegend Juristen und Politikwissenschaftler auf diesen Positionen, die sich ausschließlich auf die Fachkompetenz ihrer jeweiligen Abteilungs- und Referatsleiter oder der nachgeordneten Dienststellen verlassen müssen.“* (ebd.: 35). Dahin gehen auch die Meinungen verschiedener Expert\*innen, wenn sie formulieren, dass *„die Politik damals mächtiger war gegen Wirtschaftsinteressen. Heute haben wir viele wolkige, wohlformulierte Botschaften, aber das Handeln fehlt. Ich bin mir sicher, vor 30, 40 Jahren hätte es mutigere Entscheidungen gegeben. (...) Beamte im Umweltbundesamt (...) wurden wirklich als wirkmächtig wahrgenommen, sie konnten Dinge verhindern.“* (Interview 10). Ein Großteil der befragten Expert\*innen empfand auch, dass das Politikverständnis der neueren Gegenwart sehr stark in Governance-Strukturen eingebettet ist, in denen sich der Staat eher als Moderator denn als kämpferisch progressiver Entscheider versteht, was als problematisch gesehen wird (Interview 1,3,4,5,6). An den jüngsten Wechsel



in der Bundesregierung knüpfen die meisten der befragten Expert\*innen daher konkrete Vorstellungen, Wünsche und Forderungen: *„Ich würde von einer Bundesregierung jetzt einfach erwarten, dass man sagt, wir helfen der Zivilgesellschaft, indem wir jetzt mal ein paar harte Entscheidungen treffen. (...) Wir brauchen keine Symbolpolitik mehr.“* (Interview 10). Auch wenn die Expert\*innen dies teilweise bedauern, beschreiben sie mittelbar eine gesellschaftliche Veränderung im Politikverständnis im Zeitverlauf – vom aktiven, entschiedenen und wirkmächtigen Entscheidungsträger zur moderierenden Rolle im Governance-Prozess.

Bei der Bedeutung der Rolle der nichtstaatlichen Akteur\*innen lässt sich aus Sicht der Expert\*innen hingegen eine Kontinuität feststellen, die bereits in den Grundzügen des Umweltprogramms von 1971 verankert ist und sich stetig weiterentwickelt hat: *„Heute nehmen Zivilgesellschaft und Wirtschaft auf allen Ebenen Einfluss auf die Umweltpolitik, vor allem Verbände, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und wissenschaftliche Einrichtungen“* (Interview 6). Obwohl Wirtschaft und Umwelt lange als Gegensätze angesehen wurden, gibt es mit dem Leitbild von „Green Economy“ auch zunehmend positive Konnotationen (Interview 1). Das Engagement von nichtstaatlichen Organisationen wie Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), der Naturschutzbund Deutschland e. V. (NABU), Greenpeace, der World Wide Fund for Nature (WWF) und in jüngster Zeit der Fridays for Future- und Scientist for Future-Bewegungen u.v.a., die sich vehement für mehr Umweltschutz einsetzen, hält unvermindert an (Interview 4,6,7,8,10,12). Zudem nehmen auch wissenschaftliche Akteure zunehmend Einfluss auf die Umweltpolitik. Das wohl prominenteste Beispiel in diesem Zusammenhang ist die weltweite Aufmerksamkeit für die Berichte des Weltklimarates IPCC, die auch maßgeblich die deutsche Klimapolitik bestimmen. Bekannte Institutionen aus dem Bereich der wissenschaftlichen Einrichtungen in Deutschland sind unter anderem der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), das Max-Planck-Institut für Meteorologie, das Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK), das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt Energie und das Öko-Institut sowie der Zusammenschluss von Umweltforschungsinstituten unter dem Dachverband ECORNET (Interview 1, 4,6). Des Weiteren werden wissenschaftliche Beratungsgremien direkt durch die Politik geschaffen, *„wie der im Zuge des Umweltprogramms geschaffene Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) und der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU), der 1992 im Umfeld der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, UNCED von der deutschen Bundesregierung als unabhängiges wissenschaftliches Beratungsgremium eingerichtet wurde.“* (Interview 2).

## **5.4 Wie hat sich die Wahl von Politikinstrumenten geändert?**

In der Governance von Umwelt, aber auch in allen anderen Politikfeldern wird Politik über Regieren, Regelungen, Steuerungen und Koordinieren gestaltet. Dabei stehen die ökonomischen, rechtlichen und informellen Politikinstrumente hierarchisch zueinander. Das Umweltprogramm von 1971 benennt als wesentliche Maßnahmen den Schutz der Umwelt und den Erhalt des natürlichen Lebensraumes für nachfolgende Generationen. Im Umweltprogramm finden sogenannte ‚harte‘, da verpflichtende Maßnahmen explizit Eingang, nämlich mittels Ge- und Verboten, Steuern sowie Haftungsprinzipien, allen voran das Verursacherprinzip. Bei eingehender Betrachtung des Umweltprogramms wird zudem deutlich, dass dieses durchgehend von dem Glauben, dass mit einer entsprechenden Technik die Umweltprobleme gelöst werden können, durchzogen ist. Ein Experte fasst es wie folgt zusammen: *„Das Umweltprogramm 1971 ist bei aller Richtigkeit von grundlegenden Überlegungen und von einer Technikgläubigkeit durchzogen, die bevorzugt auf nachsorgenden Umweltschutz setzt. Es fehlt die Anerkennung der Erforderlichkeit von Transformationsprozessen, die bestehende Produktions- und Verbrauchs-*

*muster und die Entwicklung von Lebensstilen in Frage stellen.*“ (Interview 13). Durch eine jahrzehntelange sozial-ökologische Nachhaltigkeitsforschung (beispielsweise im Rahmen des 1999 entstandenen Förderschwerpunktes „Forschung für nachhaltige Entwicklung“ (FONA) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) ist dem Vertrauen in die Technik aus den Anfängen des Umweltprogramms eine neue Erkenntnis zur Seite gestellt. Heute mehrten sich die Stimmen, dass sich aus dem ungesteuerten Einsatz von Technik auch neue, komplexe Probleme ergeben, die nur durch das Zusammenwirken aller gesellschaftlicher Akteur\*innen wie Kommunen, Unternehmen, NGOs und Verbraucher\*innen eingefangen werden können (Interview 1,4,6,9,10). Gleichwohl benennt das Umweltprogramm eine vielfältige Palette der sogenannten ‚weichen‘ Politikinstrumente, wie Bildung, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, die zwar nicht auf Transformation und Gestaltungskompetenz setzten, aber auf Bewusstseinsbildung, Einsicht, Akzeptanz, Verhaltensänderung und Übertragung von Eigenverantwortung, um möglichst wenig regulativ eingreifen zu müssen. Schlussendlich merkt man dem Umweltprogramm aber auch an, dass Gesetzgebungsinstrumente mit Blick auf die Vermeidung von Umweltbelastungen noch nicht den heutigen Zeitgeist erfasst hatten oder wie es ein Experte formulierte: *„Also, das Umweltprogramm von damals liest sich in vielen Strecken wie ein absolut modernes Umweltprogramm. Das ist nichts Antiquiertes. Aber die Umsetzung in wirkungsvolle Gesetzgebung fehlt, auch die Instrumente sind zum Beispiel nicht für Vermeidung gemacht.“* (Interview 9).

An diesem oben skizzierten grundsätzlichen Mix von Politikinstrumenten hat sich nach Meinung der Expert\*innen auch nach 50 Jahren der Etablierung von Umweltpolitik als eigenständigem Politikfeld wenig geändert. Allerdings werde mit Blick auf die Akzeptanz von umweltpolitischen Entscheidungen und Gesetzgebungen zunehmend deutlich, dass in der Umweltpolitik das Ineinandergreifen von Politikinstrumenten hinsichtlich deren Bedeutung für den/die Einzelnen und seine Interessen bei weitem noch nicht ausgeschöpft seien. Angesichts der riesigen Herausforderung, einen Kulturwandel zu echten nachhaltigen Lebens- und Produktionsweisen einzuleiten, das Klima zu schützen, weniger Ressourcen zu verbrauchen, Verschmutzung zu vermindern und die biologische Vielfalt zu bewahren, komme mittlerweile jenen Politikinstrumenten, die explizit die Änderung von Verhaltensroutinen adressieren, eine zunehmende Bedeutung zu: *„Derzeit setzt sich das Erschrecken, dass wir dabei sind, die planetaren Grenzen zu überschreiten, allmählich auch in freiwilliges Handeln um. Allerdings ist der Wachstumsgeanke noch eine zentrale Barriere. Daher müssen wir viel stärker an den Verhaltensmustern arbeiten.“* (Interview 6).

Ein weiteres Problem, das sich aus Sicht der Expert\*innen im Laufe der Zeit mit dem Einsatz verschiedener Politikinstrumente entwickelt hat, sei eine unüberschaubare Vielzahl von Vorschriften, Geboten, Verboten, Subventionen, Anreizen und Programmen in der Umweltpolitik, die nicht notwendigerweise auf die gegenwärtigen Herausforderungen und gesellschaftspolitischen Fragen abgestimmt seien oder einen kulturellen Wandel zu nachhaltigen Lebens- und Produktionsweisen förderten. Ursprünglich war das Umweltprogramm von einer hierarchischen Regelung der Umsetzung von Umweltpolitik ausgegangen, in der der Staat gesetzgeberisch gestaltet und durch Informationen und Anleitungen Bürger\*innen überzeugt. Heute gehe es mehr um das Ineinandergreifen verschiedener Instrumente. Sinnvoller erschiene es heute, erst einmal grundsätzlich die Interessen aller Akteursgruppen zu sondieren und informell zu diskutieren, darauf aufbauend mit geeigneten ökonomischen und weiteren Modellen zu experimentieren und nach der Auswertung dieser Experimente passende rechtliche Rahmenbedingungen zu verabschieden (Interview 1,4,6,8).

Vor diesem Hintergrund ergebe sich weiter ein großer Handlungsbedarf nach aufeinander abgestimmten Politikinstrumenten, die den gegenwärtigen Transformationsbedarf von Gesellschaften abbildeten und integrativ bedienten: *„Außerdem brauchen wir immer, und das konnte*

*in den Phasen der Umweltpolitik auch nicht immer voll durchgehalten werden, eine kluge Nutzung aller Instrumente. Und zwar ein gutes Ineinander-Spiel. Und nicht diese Debatte, dass man ein Instrument für das Alleinseligmachende hält und alle anderen werden außen vorge lassen. Von daher benötigen wir eine Vielfalt von Instrumenten auch mit unterschiedlichen Zeit horizonten.“ (Interview 8).*

## **5.5 Wie hat sich die Rolle von Einzelnen und seiner/ihrer Verantwortung geändert?**

Im Umweltprogramm wurde es als unerlässlich für eine gelingende Umweltpolitik erachtet, dass sich Einzelne in diese allumfassende gesellschaftliche Aufgabe einbringen. An dieser Annahme hat sich nach Ansicht der Expert\*innen nach wie vor nichts geändert. Von den Anfängen der Umweltpolitikgestaltung bis heute sind das zivilgesellschaftliche Engagement und die Rolle von Einzelnen bedeutend. Ein Experte fasst dies wie folgt zusammen: *„Es hat in den letzten 50 Jahre immer Höhen und Tiefen gegeben, aber die ganz grundsätzlichen Fragestellungen sind eigentlich die gleichen geblieben. (...). Die Frage wieviel muss die Politik handeln und was kann ich als Einzelner oder Einzelne bewegen.“* (Interview 1). Die Auslegung der Rolle von Einzelnen allerdings hat sich nach Einschätzung der Expert\*innen einer Wandlung unterzogen. Während die großen Protestmärsche der 1970er und 1980er Jahre die Politik quasi zwingen zu reagieren, Umwelt- und Naturschutz oder das Experimentieren mit neuen Lebensformen immer mehr Nische als Mainstream war, so habe sich dies heute grundlegend geändert. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an Umweltgestaltung sei nahezu selbstverständlich geworden und das Einklagen sozial-ökologischer Lebensformen komme nicht mehr von vermeintlichen Außenseitern, sondern von Einzelnen, von Organisationen und Verbänden aus allen Gesellschaftsgruppen. Politik und Verwaltung unterstützten dies aktiv. Angesichts der gravierenden Umweltprobleme wie Klimawandel und Ressourcenverschwendung sei es im Laufe der Zeit eine zentrale Aufgabenstellung geworden, dass Umweltpolitik als sogenannte „Good Governance“ starke und inspirierende Impulse zur Beteiligung an einem kulturellen Wandel hin zu einer nachhaltigen Form des Wirtschaftens und Lebens an die Zivilgesellschaft sendete (vgl. Interview 1,13). Das sei deshalb erforderlich, weil umweltpolitische Maßnahmen auf die individuelle Lebensgestaltung von Menschen Einfluss nehmen müsse, um eine Transformation in größerem Ausmaß als die, die wir gegenwärtig erleben, anzubahnen. Deshalb gäbe es auch seitens Politik und Verwaltung mittlerweile den Anspruch, die Öffentlichkeit frühzeitig und breit zu beteiligen und sich auch für die Ideen aus der Bevölkerung zu interessieren (vgl. Interview 8,9). Mit Blick auf die Entfaltung einer breiten zivilgesellschaftlichen Dynamik, die Umweltpolitik als zivilgesellschaftliches Recht aber auch als Auftrag und Verpflichtung zu nachhaltigen Lebensstilen und Produktionsweisen begreife, seit diese Herausforderung heute größer denn je: *„Die Struktur der Diskussion hat sich überraschend wenig geändert. Natürlich hat es Wellenbewegungen gegeben, in den 1980er Jahren an den Glauben von den Selbstheilungskräften des Kapitalismus (ökonomische Instrumente, Selbstverpflichtungen). Inzwischen gibt es wieder eine Entwicklung zurück zum Glauben an das Ordnungsrecht und an die Verpflichtung des Einzelnen.“* (Interview 1).

Die Expert\*innen beklagen allerdings, dass sich beim Ziel einer umfassenden gesellschaftspolitischen Entfaltung von Umweltpolitik jedoch der Umstand nachteilig auswirke, dass die in zunehmendem Maße wahrgenommen Umweltskandale von den Medien oftmals nur genutzt würden, um öffentliche Aufmerksamkeit zu erzeugen (Interview 1,6,14). Dabei würden häufig die Bürger\*innen/ Konsument\*innen mit der Interpretation und der politischen Einordnung alleingelassen und *„darüber hinaus in erheblichem Maße verunsichert“* (Interview 11). Die politischen Zusammenhänge bleiben nach Meinung der Expert\*innen damit auf der Strecke und damit

auch ein tieferes Verständnis der Hintergründe von Umweltpolitik, Engagement und Handlungsoptionen (Interview 6). Im Abschnitt „Mitwirkung des Bürgers“ appellierte das Umweltprogramm an das Umweltbewusstsein jeder/jedes Einzelnen und an die Erkenntnis: „Uns allen droht aus eigenem Versagen eine Umweltkrise, wenn nicht jeder einzelne in Zukunft bereit ist, umweltbewusst zu handeln, Opfer zu bringen und Einschränkungen hinzunehmen“ (Umweltprogramm, S.20). Diese Erkenntnis habe sich nach Aussage der Expert\*innen heute weiter unter dem Einfluss der für jeder/jedes Einzelnen erfahrbaren Veränderungen unseres Klimas manifestiert.

Eine weitere Aufgabenstellung sei die zunehmende Verwendung des Narratives, dass man sich Umweltschutz leisten können muss und dieser nur „*ein Hobby der reichen Leute*“ (Interview 1) wäre, das auf „*unverantwortliche Weise von großen Teilen der Medien und der Politik befeuert wird, siehe die gegenwärtige Energiepreisdebatte*“ (Interview 1). Dieses Narrativ habe sich in den letzten beiden Dekaden beginnend mit den großen ökonomischen Einbrüchen im Gefolge der Weltfinanzkrise 2007, dem Auseinanderdriften der gesellschaftlichen Gruppen und dem Erstarren antidemokratischer Kräfte herausgebildet. (Interview 3) Im Umweltprogramm selbst spiele die Frage nach der Bezahlbarkeit von Umweltschutz dahingehend eine Rolle, dass der Schaden des Nichtagierens auf die drängenden Umweltprobleme der 1970er Jahre und die damit verbundenen Kosten als so gravierend eingeschätzt wurden, dass das Verursacher-, das Kooperations- und das Vorsorgeprinzip initiiert wurden. Einordnend bemerkte ein Experte dazu allerdings auch, dass: „*wir bis heute keine Antworten darauf haben, wie eine soziale Komponente für eine ökologische Transformation organisiert werden kann.*“ (Interview 4).

Festzustellen sei des Weiteren, wie es ein Experte formulierte, dass „*ein starkes Engagement bei den Nachhaltigkeitsthemen auf lokaler Ebene und in kleinen Grüppchen, die die großen politischen Ziele auch mit ihrem eigenen Tun verbinden, erkennbar ist. Aber die sind in der Regel relativ politikfern und glauben, man könne von heute auf morgen die Welt verändern, die haben eine hohe moralische Anspruchshaltung. Das ist so die eine Seite. Und dann haben wir einen Großteil der Gesellschaft, die sich daran gewöhnt haben, dass der Staat es schon richtet.*“ (Interview 8). Zusammenfassend beobachten die Expert\*innen eine Veränderung in der Rolle von Einzelnen und seiner/ihrer Verantwortung für das eigene Umweltengagement: Es scheint ihnen, dass die Verantwortung des/der Einzelnen in weiten Teilen an den Staat delegiert wird.

Nach den kraftvollen Umweltbewegungen, die weitreichende gesellschaftliche Umbrüche in den 1970/80er Jahren und jüngst mit der Fridays for Future-Bewegung bei einer jungen Generation hervorbringe, verharrten doch auch viele Menschen in einer Art Warteposition. Ein Experte beschreibt es so: „*Wir haben eine Überhöhung des Staates, die der Staat selbst verschuldet hat, da man den/die Einzelne wie kleine Kinder behandelt und ständig belohnt. Der Staat fordert nicht Eigenverantwortung. (...) Das heißt, diese mangelnde Bereitschaft der Politik, den Leuten auch noch etwas zuzumuten ist ein großes Problem.*“ (Interview 8). Und weiter: „*Das hat mich schon seit vielen Jahren geärgert: Wir haben von Anfang an gemeint, wir müssen die Leute dafür belohnen, dass sie sich umweltverträglich verhalten. (...) Wir haben immer den Leuten das Gefühl gegeben, es ist eine tolle Tat, wenn sie sich umweltfreundlich verhalten und nicht, dass es um ihre eigene Zukunft geht. Und ich glaube auch heute läuft da in der Kommunikation etwas total schief. Dieses ganze ‚Nudging‘ - das geht mir so gegen den Strich. Weil man die Leute behandelt wie kleine Kinder, die belohnt werden müssen.*“ (Interview 8). Jedoch bemühten sich auch sehr viele Bürger\*innen aktiv um ein umweltgerechtes Verhalten in ihrem Alltag, die zeigten, dass es auch im ‚Kleinen‘ möglich ist, einen Beitrag zum Umweltschutz zu leisten ganz im Sinne des 1971 formulierten Postulats im Umweltprogramm (Interview 4,6). Das Umweltprogramm selbst ging bereits davon aus: „Ein neues Umweltbewusstsein ist schon heute fester Bestandteil unserer öffentlichen Meinung“ (Umweltprogramm, S.20).

## 5.6 Diskussion der Ergebnisse der Expert\*innen Interviews

In den Interviews konnten eine Reihe von ähnlichen Einordnungen seitens der Interviewpartner\*innen erkannt werden. Im Rückblick auf das Umweltprogramm und die damalige Zeit herrschte eine generelle Übereinstimmung, dass das Umweltprogramm als wesentlicher Initiator der Umweltpolitik gesehen werden kann und auch heute noch relevant ist. Instrumente, die damals aus der Taufe gehoben wurden, wie der Vorsorgegedanke, das Kooperations- und Verursacherprinzip, waren und sind ein wichtiges Fundament und prinzipielle Leitlinien für die Umweltpolitik in der Bundesrepublik. Es wurden verschiedene Gründe für die Veröffentlichung des Umweltprogramms geäußert. Diese reichten vom Handlungsdruck aufgrund offensichtlicher Umweltprobleme (die hör-, riech- und sichtbar waren) über den Einfluss internationaler Prozesse (insbesondere die umweltpolitischen Aktivitäten in den USA sowie der UN-Konferenz in Stockholm 1972), bis hin zur günstigen politischen Konstellation der damaligen Zeit (Aufbruchstimmung und Veränderungswille der damaligen Koalition).

Gemessen an den günstigen Ausgangsbedingungen, die sich eigentlich mit dem Umweltprogramm ergeben hatten, sind die bis heute erreichten Erfolge im Umweltschutz von den Interviewpartner\*innen allerdings differenziert betrachtet worden. Während einerseits großartige Erfolge in bestimmten Bereichen erzielt wurden (vor allem im Luft- und Gewässerschutz, beim Stoppen des sogenannten Waldsterbens oder auch bei der Schaffung von Naturschutzgebieten), verschärfen sich derzeit die meisten Umweltprobleme u.a. auch durch den Klimawandel. Noch nie war der Handlungsbedarf in Umweltfragen so groß, aber auch so komplex wie heute (Interview 1,4,5,6,7,11,12,13). Neben den eigentlichen umweltpolitischen Problemen verweisen die Expert\*innen aber auch auf die teilweise mangelnde Umsetzung von vorhandenen Umweltschutzinstrumenten, so zum Beispiel im Bereich der Land- oder der Abfallwirtschaft (Interview 1,5,6,7,8,9,12). Ein Problem liege sicherlich auch darin, dass Fortschritte in der Effizienz durch den zunehmenden Konsum überholt würden und ein gesellschaftlicher Umdenkprozess weg von Wachstum zu Suffizienz dringend nötig sei (Interview 1,3,6,11,12). Hier sehen die Expert\*innen noch große Potenziale beim Einsatz von Politikinstrumenten, insbesondere beim Ineinandergreifen von ökonomischen, rechtlichen und informellen Politikinstrumenten, die zur Änderung von Verhaltensroutinen der Bürger\*innen beitragen könnten (Interview 1,2,6,13). Auch die Rolle der Bürger\*innen selbst habe sich nach Ansicht der Interviewpartner\*innen im Laufe der Zeit geändert. Während in den Anfängen der Umweltpolitik Einzelpersonen noch zur Beseitigung konkreter Probleme beitragen konnten, seien heute die Probleme viel globaler geworden und führten nach Ansicht vieler Interviewpartner\*innen zu einer Abkehr von individueller Verantwortung. Die Bewegung ‚Fridays for Future‘ wird daher auch als große Chance für den Umweltschutz gesehen (Interview 4,6,7,8,10,11).

Mit Bezug auf die Einschätzung des Umweltprogramms für die Umweltpolitik, zeigte sich eine ausgesprochene Einigkeit in den Interviews: Das Umweltprogramm wird als Start und auch als ein bis heute gültiges Leitmotiv der deutschen Umweltpolitik angesehen (Interview 9,10,13). Diese Einschätzung deckt sich mit der medialen Berichterstattung sowie der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur. Daraus ergibt sich eine gewisse ‚Unantastbarkeit‘ des Programms, die sich durch alle Interviews im Subkontext durchzieht.

Im Politikverständnis zeichnen sich zwei Linien ab: Einerseits bestätigen die Expert\*innen der zivilgesellschaftlichen Umweltbewegungen in der Umweltpolitik ein ungebrochenes Engagement, andererseits konstatieren Sie auch, dass umweltpolitisches Handeln bei den verschiedenen Regierungskoalitionen in den vergangenen 50 Jahren nicht gleichermaßen stark gewichtet und vorangetrieben wurde.

Bei der Wahl von Politikinstrumenten fällt das Resümee dahingehend aus, dass gute Politikinstrumente zwar vorhanden seien, es heutzutage in der Umweltpolitik aber darum gehen müsse, sie als Instrumentenmix ineinandergreifend einzusetzen und zu vermeiden, sie gegeneinander auszuspielen (Interview 1,4,6,7,8,11,14).

Zur Fragestellung wie sich die Rolle von Einzelnen und seiner/ihrer Verantwortung geändert hat, zeichnet sich ein vielfältiges Bild ab. Auf der einen Seite wird klar, dass sowohl das Umweltprogramm, als auch die Umweltpolitik, immer an die Verantwortung des/der Einzelnen appelliert, diese sogar auch vorausgesetzt hat und dass die Umweltbewegung und Zivilgesellschaft dem auch in weiten Teilen entsprochen hat. Viele Menschen bemühen sich ernsthaft in ihrem Alltag um ein umweltverträgliches Handeln. Auf der anderen Seite ist unverkennbar, dass die Möglichkeiten und die Wirksamkeit individuellen Verhaltens begrenzt sind, wenn sich nicht auch an den Rahmenbedingungen etwas ändert.

## 6 Rote Fäden – oder die Relevanz des Umweltprogramms für aktuelle und zukünftige Umweltpolitik

---

Mit „Zwei Kilo Zukunftspolitik“ überschrieb die Umwelthistorikerin Anna Katharina Wöbse ihre Laudatio auf das erste bundesdeutsche Umweltprogramm zum 50jährigen Jubiläum im Jahre 2021. Der Titel allerdings bezieht sich auf den umfangreichen, dem Umweltprogramm vorangegangenen Materialband einer vielköpfigen Expertenkommission, die eben in zwei Kilo Papier (mehr als 1200 Seiten) ein fachliches Gutachten zum Status Quo der Umwelt in den ausgehenden 1960er Jahren in Mitteleuropa verfasst hatte. Dieses ist als fundierte Analyse der wichtigsten Umweltprobleme der damaligen Zeit, die inzwischen kaum noch zu übersehen, zu überhören, zu überhören waren, zu bewerten. Das Umweltprogramm selbst präzisiert auf 64 Seiten einen neuen Entwurf der politischen Verantwortung für die Natur und ist klar auf Machbarkeit ausgerichtet. Die ‚Reformära‘ der sozialliberalen Koalition spiegelt sich in ihm wider und Edda Müller (1986: 64) zieht den Schluss, dass „technischer Fortschritt und Wirtschaftswachstum (...) grundsätzlich mit den Zielen der Umweltpolitik vereinbar“ und das Programm „von einer optimistischen Einschätzung der finanziellen Realisierbarkeit“ (ebd.: 65) geprägt war. Ungeachtet dessen, dass nicht alle Umweltprobleme mit technischem Fortschritt zu lösen waren, erhält das Programm dadurch einen konstruktiven Duktus. Konstruktive Vorschläge, die in umsetzbaren Maßnahmen münden, konnten die „Glaubwürdigkeit und Machbarkeit des Programms dann wiederum fördern“, so Martin Jänicke in der TAZ (17.8.2020) im Vorfeld des 50ten Jahrestages der Veröffentlichung des Umweltprogramms. Zusammen mit dem Materialband legt das Umweltprogramm konkrete Ziele und Aufgaben vor. Jänicke et al. (1999: 31) betonen, dass im Umweltprogramm „weit über 100 Gesetze und Verordnungen (...) geplant, 54 von ihnen (...) sogar budgetiert“ wurden. Es konnte daher sofort angefangen werden, diese Ziele umzusetzen. Die konkrete Nennung von Zielen ermöglichte es nicht nur, schnell an deren Umsetzung zu arbeiten, sondern bot gleichzeitig eine bessere Bewertung der erreichten Ergebnisse.

Das Programm als Ganzes ist vermutlich wichtiger zu bewerten als einzelne Aspekte. Wey (1982: 202f.) fasst dies wie folgt zusammen: „Angesichts der administrativen und interessenpolitischen Schwierigkeiten, die die Entstehung des Umweltprogramms der Bundesregierung begleiteten, muss das Programm selbst als recht optimale Zusammenstellung widersprüchlicher Ansätze bezeichnet werden, der in ihrer Gesamtheit größere Bedeutung zuzumessen ist

als einzelnen, durchaus kritikbedürftigen Teilen. Obschon eine grundlegende ökologische Orientierung fehlte, darf man doch die gewählten Maßstäbe als die zweitbesten werten (...).“ Wöbse (2021) attestiert dem Umweltprogramm: „Es stellte sich der Systematisierung eines sich rasch beschleunigenden und zunehmend unübersichtlichen Feldes, es erkannte die Notwendigkeit, ressortübergreifend zu agieren und interdisziplinäre Diskurse zu ermöglichen, es verwies auf internationale Zusammenhänge und europäische Horizonte, es war lösungsorientiert und koppelte neue Narrative der Modernisierung mit konkreten Budgets, Handlungsoptionen und Infrastrukturmaßnahmen. Es erkannte das Potential der Wiederherstellung und 'Heilung' zerstörter Natur und Umwelt, es rückte die Nachteile für Gemeinwohl und Volkswirtschaft in den Vordergrund und skizzierte damit die soziale Dimension der Umweltfrage. Sogar die Verbindung einer intakten Umwelt mit Fragen der Freiheitsrechte und Menschenwürde wurde hergestellt und als Maßgabe installiert. Zudem förderte es die wissenschaftliche Beratung und Sachverständigenkultur, Umweltwissenschaften und eine systematische Datenerhebung und ermöglichte Teilhabe und Etablierung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Das Umweltprogramm von 1971 half damit auch, ein außerparlamentarisches Regulativ für Ressourcennutzung und ein entsprechendes Forum für breite Umweltdiskurse zu schaffen.“

In Zuge der vorliegenden Arbeit wurde das Umweltprogramm aus verschiedenen Perspektiven betrachtet: Zunächst wurde es inhaltlich analysiert, anschließend gaben Expert\*innen in Form von Interviews ihre Einschätzungen ab. Parallel wurde eine Analyse durchgeführt, in der das Umweltprogramm aus Sicht der Medien in den vergangenen 50 Jahren näher beleuchtet wurde. Die einzelnen Ergebnisse aus diesen separaten Arbeitsschritten finden sich in den vorherigen Kapiteln. Innerhalb der Arbeiten fanden sich immer wieder Themen, die sich wie verschiedene rote Fäden durch die Arbeit an dem Projekt zogen. Aus diesen Beobachtungen können zwar keine allgemeingültigen Muster des Gelingens für eine erfolgreiche Umweltpolitik abgeleitet werden, sie zeigen aber exemplarisch und immer kontextbezogen Ansatzpunkte für eine (verbesserte) Umweltpolitik. Zur Einordnung dieser ‚roten Fäden‘ wurden zwischen April und Juni 2022 mit drei Expert\*innen aus Philosophie, Ethik und Umweltgeschichte vertiefende Gespräche geführt, die in die nachfolgenden Unterkapitel eingebettet sind und als Interviews 6.1 bis Interview 6.3 gekennzeichnet sind.

## **6.1 Die drei Prinzipien der Umweltpolitik: Die Eckpfeiler des Erfolgsrezepts**

Das Verursacherprinzip, das Kooperationsprinzip und das Vorsorgeprinzip werden gemeinhin als die drei Prinzipien der Umweltpolitik verstanden, die bereits im Umweltprogramm angelegt waren (vgl. z.B. Radkau 2011; Wilhelm 1994; Voss 1990). Und bereits 1975 haben Flickinger & Summerer das Verursacherprinzip als „wichtigste umweltpolitische Instrument“ bezeichnet (S. 50). Im Umweltprogramm selbst hat das Verursacherprinzip ein eigenes Unterkapitel (S. 10f.). Dieses Prinzip wird auch in den Medienartikeln bereits vor und zur Veröffentlichung des Umweltprogramms diskutiert. Ein wesentlicher Grund dafür ist die Hervorhebung des Verursacherprinzips von Hans-Dietrich Genscher in der Pressekonferenz am 30.9.1971 zur Verabschiedung des Programms. Er bezeichnet das Prinzip als ‚wichtigen Grundsatz‘ (siehe auch Kapitel 4.2). Das ist deshalb interessant, weil das Verursacherprinzip sowohl in der Medienanalyse (Kap. 4) wie auch in den Expert\*inneninterviews (Kap. 5) seine Ambivalenz gezeigt hat – leicht eingängig, aber in der Praxis schwer umsetzbar, weil sich die Frage nach den Verursachenden schnell in einer Auseinandersetzung von Verantwortlichkeiten verliert und die eigentlich zu klärende Frage aus dem Blick gerät.

Interessanterweise werden aber die zwei anderen Prinzipien – das Vorsorge- und das Kooperationsprinzip – der Umweltpolitik im ersten Umweltprogramm zwar angedeutet, jedoch nicht

explizit benannt oder definiert. Das geschieht erst in der Fortschreibung des Umweltprogramms von 1976. In späteren Jahren wird diese Unterscheidung in den Medien und auch in der wissenschaftlichen Literatur oft nicht mehr gemacht. Hier werden dem ersten Umweltprogramm die Eckpfeiler der deutschen Umweltpolitik zugeschrieben (siehe z.B. die SZ vom 5.1.1990; FR vom 2.2.2000 oder Voss 1990).

Auch in den Expert\*innen Interviews wurde immer wieder darauf verwiesen, dass die drei Prinzipien ein wesentliches Vermächtnis des Umweltprogramms sind (siehe bspw. Interview 9, 8, oder 14). Exemplarisch dazu das Zitat aus dem Interview 14: „Das Kooperationsprinzip war eines der Schlüsselprinzipien im ersten Umweltprogramm, und die Vereinbarungen vielleicht seine sichtbarsten und wichtigsten Folgen.“ Auch wenn das Kooperationsprinzip nicht explizit im ersten Umweltprogramm definiert wird, ist aber die Zusammenarbeit zumindest auf internationaler Ebene ein wesentlicher Baustein im Umweltprogramm. Insbesondere die UN-Konferenz in Stockholm war hierbei wesentlich. Sowohl was die Initiierung des Programms anbelangt (siehe z.B. Küppers et al. 1978: 123), als auch die Ergebnisse der Konferenz können als Erfolg einer kooperativen Umweltpolitik verstanden werden. Nicht zu unterschätzen ist dabei der Aspekt der öffentlichen Wahrnehmung: *„Ich halte die Stockholm-Konferenz für extrem Wichtig, denn alle wollten gut aussehen in Stockholm. Über tausend Delegierte wollten mit ihren Länderreports irgendwie auf diesem Politikfeld ein paar Punkte machen.“* (Interview 6.1).

## 6.2 Ein weiteres Erfolgsrezept: Der optimistische und konstruktive Charakter des Umweltprogramms

Der Verlauf der Umweltgeschichte der letzten 50 Jahre deutet an, dass Reformen in ökonomisch wachsenden Systemen einfacher umzusetzen sind als in stagnierenden. Die Möglichkeiten für umweltpolitische Reformen haben sich nach den Jahren der Aufbruchstimmung in den 1970ern im Zuge der Etablierung der deutschen Umweltpolitik oder in den 1990ern im Gefolge der Prozesse von Rio und Agenda 2021 auch immer wieder – teilweise stark – eingengt. Eine bislang ungeklärte Frage bleibt, warum es trotz frühzeitiger Erkenntnisse zu den ‚Grenzen des Wachstums‘ (1973) versäumt wurde, den Wachstumsbegriff grundlegend zu hinterfragen und neu im Sinne einer nachhaltigen Umweltpolitik zu definieren. Seinerzeit wurden die im Bericht des Club of Rome dargelegten Wachstumsgrenzen von führenden Köpfen der deutschen Umweltpolitik als ‚kontraproduktiv und lähmend‘ bezeichnet (vgl. Radkau 2011: 149).

Im Vergleich dazu wird der optimistische und konstruktive Charakter des Umweltprogramms noch einmal besonders deutlich. Insbesondere die *„Kopplung von Zielen und Maßnahmen“* (Interview 6.1) war für das Umweltprogramm entscheidend und ist auch heute noch sehr wichtig. Dabei ist zu beachten, dass *„für die Maßnahmen dann ausreichend Finanzmitteln zur Verfügung gestellt werden müssen, so dass sie dann auch umgesetzt werden können“* (ebd.). Dabei sollten aber auch Vereinfachung und Beschleunigung der Umsetzung von Maßnahmen sowie deren Wirksamkeit in Bezug auf die Zielerreichung bedacht werden, ohne dabei demokratische Prinzipien wie Mitsprache und Mitgestaltung zu schwächen (vgl. Interview 13). Wenn dies bedacht wird, könnten Maßnahmen mit kurzem Zeithorizont initiiert werden, die Handlungsfähigkeit demonstrieren.

Daher ist nicht allein der optimistische und konstruktive Charakter das Erfolgsrezept, sondern auch die Möglichkeit der direkten Umsetzung von Maßnahmen, die sich als erfolgreich erwiesen. Für die zukünftige Umweltpolitik lässt sich daraus ableiten, dass nicht nur Pläne geschmiedet werden sollten, sondern, wie Martin Jänicke (TAZ, 17.8.2020) betont: *„Es sollte aber auch sofort sichtbare Ergebnisse geben.“*



### 6.3 Vertrauen in die Technik: Lassen sich Umweltprobleme mit technischem Umweltschutz lösen?

Einige der Umweltprobleme, die im Umweltprogramm thematisiert wurden, konnten zumindest teilweise und vor allem mit rechtlichen Vorgaben und technischen Maßnahmen gelöst werden. Diese können auch als ‚Umweltprobleme der ersten Generation‘ (Interview 6.2) bezeichnet werden. Im Umweltprogramm lag ein Fokus auf der Problemlösung durch technische Maßnahmen. Insbesondere wird dies deutlich im Teil B des Umweltprogramms (dem ‚Aktionsprogramm‘) sowie im Kapitel ‚Umweltfreundliche Technik‘ vom Materialband. Damit beförderte das Programm die Ausreifung von Umwelttechnologien und schaffte damit die Grundlage für die Vorstellung, dass Umweltschutz ein Wettbewerbsvorteil sein kann. Angedeutet wird ein möglicher Wettbewerbsvorteil durch Umwelttechnik in einem eigenen Unterkapitel im Programm (‚Umweltschutz und Wirtschaft‘, ab S. 11). Diese positiven Errungenschaften durch das Umweltprogramm werden auch in den Interviews reflektiert (zum Beispiel im Interview 1, 9, 13 oder 14 und im vorherigen Unterkapitel). Gleichzeitig wird in diesem Kontext auch Kritik am Umweltprogramm geäußert. Zwar garantierten die Umwelttechnologien in bestimmten Bereichen eine zügige Bekämpfung von Umweltproblemen, sie führte aber allerdings auch zu einem ausgeprägten Vertrauen darauf, dass Technik die Probleme löst: *„Das Umweltprogramm 1971 ist bei aller Richtigkeit von grundlegenden Überlegungen doch durchzogen von einer Technikgläubigkeit, die bevorzugt auf nachsorgenden Umweltschutz setzt.“* (Interview 13). Fokus lag dabei eher auf ‚End-of-the-pipe Technologien‘ und nicht so sehr auf neuen Technologien oder gar alternativen Herangehensweisen, wie im Interview 8 bemerkt wurde. Bedingt war das Vertrauen in die Technik durch den *„Geist des Fortschrittsglaubens der 70er Jahre“* (Interview 9). Gleichzeitig wurde zur damaligen Zeit davon ausgegangen, dass man die *„sektoral wahrgenommenen Umweltprobleme (...) mit nachgeschalteten Techniklösungen angehen kann“* (Interview 2) und das führte zu einem *„Fortschritt der klassischen Umwelttechnik“* (Interview 1), beispielsweise in Bereichen der Luftreinigung, Abwassereinigung, oder Katalysatoren. Dieses sektorale Denken mag als ein Erklärungsansatz dienen, warum sich anderen Technologien, die sich der Prävention widmeten, lange Zeit keine Entfaltungsmöglichkeiten boten.

Somit waren in gewisser Weise die technischen Lösungen von Erfolg gekrönt, da bestimmte Probleme gelöst werden konnten und *„Deutschland weltweit eine der führenden Nationen im Bereich Umwelttechnik“* (Interview 9) wurde. Das führte zur Entwicklung von *„wettbewerbsfähiger Unternehmen im Bereich der Umwelttechnik“* (Interview 1). Somit hatte sich der bereits im Umweltprogramm angeführte Wettbewerbsvorteil zumindest in bestimmten Bereichen eingestellt, grundlegendere Fragen des Umweltschutzes blieben dabei allerdings auf der Strecke.

### 6.4 Mythenbildung: Über die Entstehung und die Unantastbarkeit des Umweltprogramms

Es scheint in der wissenschaftlichen Literatur eine Art Einigkeit zu herrschen, dass die konkreten Gründe für das Entstehen des Umweltprogramms nicht genau identifiziert werden können (siehe Radkau, 2011 oder Müller, 1986). Jedoch schien 1971 die Zeit reif für das Umweltprogramm, auch wenn in einem Interview darauf hingewiesen wird, dass es sich bei der damaligen Veröffentlichung eher nicht um ein ‚Window of opportunity‘ gehandelt hat, denn es gab weder einen konkreten Anlass noch augenscheinlichen Handlungsdruck, es wurde vielmehr der Freiraum, den diese neue Konstellation geboten hat (Interview 8) genutzt.

Martin Jännicke betonte in der TAZ (17.8.2020) dass das Umweltprogramm von der „Politik initiiert [wurde], noch bevor das öffentliche Bewusstsein, die Wissenschaft oder die mobilisierten Bürger die politische Bühne“ zu dem Thema betraten. Der damalige Innenminister Hans-Dietrich Genscher nennt in der Nachbetrachtung (2000: 18) Peter Menke-Glückert und Günter Hartkopf als wesentliche Personen bei der eigentlichen Gestaltung des Umweltprogramms. Auch Müller berichtet in ihrem Buch (1986: 62), dass das Umweltprogramm „letztlich von einer Drei-Mann-Gruppe des BMI formuliert“ wurde, wobei davon auszugehen ist, dass damit auch Menke-Glückert und Hartkopf gemeint sind. Bei Küppers et al. (1978: 116) wird Menke-Glückert als „*einer der ‚Motoren‘ bei der Erstellung des Umweltprogramms*“ bezeichnet. Gleichzeitig basierte das Umweltprogramm auf den Inhalten des Materialbandes, das mit Hilfe von zwölf Projektgruppen und über 450 Expert\*innen erarbeitet wurde.

Es lässt sich festhalten, dass das Umweltprogramm auf einer sehr umfangreichen und soliden Wissensbasis aufbaut, das für die Glaubwürdigkeit des Programms unabdingbar war. Das zeigt sich zum Beispiel daran, dass in der frühen umweltwissenschaftlichen Literatur das Umweltprogramm als Quelle für die Zustandsbeschreibung der Umwelt herangezogen wurde (vgl. Flickinger & Summerer, 1975 oder Kimminich, 1972). Gleichzeitig behielt das BMI die „Protokollführung und die Logistikherrschaft“ (Menke-Glückert in Hünemörder 2004: 158) und damit auch die Möglichkeit und Freiheit, eigene Interessen einzubringen. Der zukunftsweisende Charakter des Programms ist nach Hünemörder begründet in dem Werdegang von Peter Menke-Glückert, der starkes Interesse an der Zukunftsforschung hatte (ebd.: 156). Dass sich das Umweltprogramm auch heute noch „*in vielen Strecken wie ein absolut modernes Umweltprogramm*“ (Interview 9) liest, mag zum Teil auch in der Zukunftsorientierung des Programms begründet liegen.

Ein weiterer Baustein für die Entstehung des Programms ist die internationale Perspektive: „*Also, es ist ja nicht so, dass die Umweltpolitik in Deutschland aus eigenem Antrieb entstanden ist. (...) Es war häufig der Anstoß von außen*“, wie im Interview 8 angemerkt wurde. Insbesondere die Entwicklungen in den USA, die den Begriff der ‚Environmental Policy‘ prägten, „*schwappte dann irgendwie auch zu uns über*“ (Interview 2). Ebenfalls, wie bereits angemerkt, war die UN-Konferenz 1972 in Stockholm ein entscheidender Faktor für die Entstehung des Umweltprogramms (siehe Küppers et al. 1978: 123 sowie Interview 6.1). Ein weiterer Aspekt wird im Interview 9 angesprochen: „*Sicherlich hat auch die Konkurrenzsituation mit der DDR einen Einfluss gehabt. Nach dem Motto: ‚die DDR hat ja eine Naturschutzgesetzgebung gehabt; hat den Umweltschutz als Staatsziel‘. Also gesetzlich war da ja eigentlich alles geregelt. Das war sicherlich etwas, was dazu beigetragen hat.*“

Schlussendlich kursieren verschiedene Vermutungen, wie und warum das Umweltprogramm entstanden ist. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass ein Mix aus unterschiedlichen Gründen für das Umweltprogramm verantwortlich ist.

Eine weitere Mythenbildung zeichnet sich in Bezug auf eine Art der ‚Unantastbarkeit‘ des Umweltprogramms ab. Gerade in der Nachbetrachtung oder Rezension des Umweltprogramms scheinen sich kaum Stimmen finden, die das eigentliche Umweltprogramm kritisieren. Kritik findet sich vielmehr an nachgeordneten Ebenen, zum Beispiel beim Vollzugsdefizit oder einer nicht konsequenten Umsetzung des Umweltprogramms.

Besonders eindeutig zeigt sich diese Entwicklung in der Medienanalyse. Während im Zeitraum vor und kurz nach der Veröffentlichung des Umweltprogramms einige kritische Einschätzungen zum Programm zu lesen waren, vollzog sich schon wenige Jahre nach der Veröffentlichung eine Wendung hin zu einer Art Lobpreisung. Bereits 1972 berichtet DIE ZEIT über das Umweltprogramm: „Trotzdem ist ein geschlossenes Ganzes entstanden, das von überzeugenden und

einheitlichen Grundgedanken getragen ist“. In den Folgejahren wird immer dann das Umweltprogramm besonders hervorgehoben, wenn eine Rückschau auf die Umweltpolitik gehalten wurde. So beschrieb die SZ (6.10.1995) das Umweltprogramm als ‚klarsichtig‘; DIE WELT (25.4.2000) bescheinigte Deutschland eine ‚Vorreiterrolle‘ in der Umweltpolitik aufgrund des Umweltprogramms. Die FR (2.10.2001) schreibt dem Umweltprogramm zu, „die Wurzel deutscher Umweltpolitik“ zu sein. Die FAZ (1.8.2019) berichtet, dass mit dem Sofortprogramm und dem Umweltprogramm und den folgenden Umweltgesetzen „ein ambitioniertes Reformprogramm um [gesetzt wurde], für das es kein Vorbild gab.“

Die in diesem Forschungskontext durchgeführten Expert\*innen Interviews zeigen ein vergleichbares Bild. Die verschiedenen Kritik- und Verbesserungsaspekte in Bezug auf die Umweltpolitik, die in den Interviews angesprochen wurden, betreffen nur in den wenigsten Fällen direkt das Umweltprogramm. Vielmehr zeigt sich eine Einigkeit bei den Expert\*innen in Bezug auf die Bewertung des Programms, wie folgende Zitate aus den Interviews zeigen:

*„Das Umweltprogramm von damals liest sich in vielen Strecken wie ein absolut modernes Umweltprogramm. Das ist nichts Antiquiertes. (...) Da kann man wirklich sagen, Hut ab vor denen, die damals dieses Programm formuliert haben.“ (Interview 9)*

*„Ja, es war eigentlich ein sehr erfolgreiches Umweltprogramm das 1971 auf den Weg gebracht wurde.“ (Interview 11)*

*„Mit dem Umweltprogramm sind über 100 Gesetzes- und Verordnungsvorschläge entstanden und man hat einen institutionellen Rahmen geschaffen.“ (Interview 2)*

*„Das Umweltprogramm von 1971 ist in mancherlei Hinsicht zeitlos und weiterhin gültig.“ (Interview 13)*

Ein vergleichbarer Tenor zeigt sich auch in der umweltwissenschaftlichen Fachliteratur. Während in den Jahren nach der Veröffentlichung durchaus kritische Stimmen zu dem Umweltprogramm zu lesen waren, finden sich diese in der aktuelleren Literatur kaum noch. Eine dieser kritischen Stimmen war Bechmann, der 1984 in seinem Buch schrieb, dass das Programm ‚milde‘ gegenüber ‚Umweltschädlingen‘ reagierte und dessen ‚Zahmheit‘ politischen Erfolg versprach. Bechmann (1984: 60) folgert daher: „Heute wissen wir, dass das Umweltprogramm 1971 zu ‚kurz‘ griff. Die reale Umweltsituation der Bundesrepublik im Jahre 1983 belegt dies ohne ‚Wenn‘ und ‚Aber““ (S. 60). Auch Wey (1982) berichtet in seinem Buch über die Geschichte der deutschen Umweltpolitik über das Umweltprogramm und findet kritische Anhaltspunkte. So kritisiert er das „Festhalten an ‚medialen‘ Problemlösungsversuchen“ (ebd.: 202) oder das eine „grundlegende ökologische Orientierung fehlte“ (ebd.: 204). Insgesamt kommt er (ebd.: 204) aber zu dem Schluss, dass „das Programm selbst als recht optimale Zusammenstellung widersprüchlicher Ansätze bezeichnet werden [kann], der in ihrer Gesamtheit größere Bedeutung zuzumessen ist als einzelnen, durchaus kritikbedürftigen Teilen.“

In späteren Jahren, ab ca. den 1990er Jahren wird das Umweltprogramm zur Einordnung unterschiedlicher Phasen der deutschen Umweltpolitik bemüht. So spricht Wilhelm (1994: 9) beispielsweise von einer „schwungvoll-euphorischen Anschubphase“. Auch er findet zwar noch einzelne Kritikpunkte am Programm, würdigt es zum Abschluss aber „als akzeptabel bis vorbildlich, weil es versucht, die verflochtenen Zusammenhänge aufzuzeigen und mit einer aktiv gestaltenden, umfassenden Politik darauf zu reagieren“ (ebd.: 45f.). Für Jänicke et al. (1999: 31) hat das Umweltprogramm „aus heutiger Sicht bereits den Charakter eines modernen Umwelt(aktions)plans“.

Ohne dem Umweltprogramm an dieser Stelle seine Bedeutung für die heutige Umweltpolitik abzusprechen, zeigt sich doch eine Art der Einengung der Sichtweise auf das Programm. Scheinbar wird im aktuellen Diskurs zum Umweltprogramm hauptsächlich auf die Bedeutung

des Programms für die die Umweltwissenschaft, das Umweltrecht und die Institutionalisierung der Umweltpolitik verwiesen (und dessen zukunftsweisenden Charakter gewürdigt), ohne jedoch an die (teilweise sehr berechnete) Kritik anzuknüpfen. Dadurch entsteht der Eindruck von einer gewissen ‚Unantastbarkeit‘ des Programms. Auf Grundlage der für dieses Projekt erhobenen Daten lässt sich nicht klären, ob es sich dabei einfach nur um Verklärung beziehungsweise Respekt vor dem Werk handelt, oder ob sich in einer näheren Untersuchung der Mythenbildung rund um das Umweltprogramm und seiner Unantastbarkeit wichtige Informationen für den gesellschaftlichen Umgang mit Umweltpolitik finden ließen.

## 6.5 *„Immer kommt irgendwas dazwischen“: Von verpassten Chancen und Windows of Opportunities in der Umweltpolitik*

Ein weiterer Roter Faden, der sich vornehmlich durch die Interviews zog, war die Einschätzung, dass zwar das Umweltprogramm als großer Erfolg bewertet und es auch in bestimmten Bereichen Erfolge bei Umweltproblemen zu verzeichnen gibt, aber trotzdem die Umwelt immer noch in einem sehr schlechten Zustand ist. Dafür werden verschiedene Gründe genannt. So wird in einem Interview erläutert, dass die Umweltprobleme seit dem ersten Umweltprogramm komplexer geworden seien, so dass wir heute *„Umweltprobleme der zweiten Generation“* (Interview 6.2) haben und von Klimawandel oder Biodiversität als globale Probleme sprechen.

Mit dem Umweltprogramm wurden die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für den Umweltschutz intensiviert oder gar initiiert. Trotzdem zeigt sich nur *„eine eingeschränkte Erfolgsbilanz“* (Heinrichs 2002: 40) der Umweltpolitik in bestimmten Bereichen. Neben den genannten Umweltproblemen der zweiten Generation, liegt das auch an einem ‚Vollzugsdefizit‘ (ebd.). Dieses ist aber nicht per se im Umweltprogramm begründet, sondern basieren auch auf den nachfolgenden Umsetzungsebenen. Beispielsweise wurde in einem Interview erwähnt, dass bei der Umsetzung von vielen *„ordnungsrechtlichen Maßnahmen oder Instrumenten (...) oft die Verwaltungskapazität“* fehlte (Interview 14). Insbesondere zeigt sich jedoch eine eingeschränkte Erfolgsbilanz bei Aspekten, die schon *„defizitär im Umweltprogramm angelegt waren, wie Vermeidung und Suffizienz“* (Interview 9).

Eine weitere Problematik der Umweltpolitik ergibt sich aus deren oftmals langfristigem Charakter. Ein Experte umschrieb es mit folgenden Worten: *„Das große Problem der Umweltpolitik ist: es kommt immer was dazwischen!“* (Interview 6.2). Hierbei bezog er sich auf die Klima- und Biodiversitätsproblematik, die im Vergleich zu anderen Problemen nicht so augenfällig und dringend erscheinen und oftmals vom Alltag vieler Menschen weit entfernt ist. Damit einhergehend verlieren diese Probleme dann an Priorität.

Chancen für die Umweltpolitik können sich jedoch durch sogenannte ‚Windows of Opportunity‘ ergeben. Dazu müssen aber die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen von der aktuellen Umweltpolitik immer wieder analysiert werden. Denn es zeigt sich, dass es unterschiedliche ‚Aufmerksamkeitswellen‘ gibt und es *„kein Agenda Setting gegen einen massiven Trend betreiben“* (Interview 6.1) werden kann. Zu bestimmten Zeiten müssen *„auch mal Themen überwinden“* (ebd.) und erst dann wieder thematisiert werden, wenn sich ein Fenster bietet. Gleichzeitig müssen aber nicht nur Möglichkeiten, die sich bieten, ergriffen werden, sondern auch aktiv auf das ‚Öffnen der Fenster‘ hingearbeitet werden: *„Wir dürfen nicht einfach nur passiv dasitzen und glauben, dass irgendwie die Fenster aufgehen. Nein, man muss darauf hinarbeiten und sozusagen sie mal irgendwo anfangen zu öffnen“* (Interview 6.2).

## 6.6 Transformation: Bereits im Umweltprogramm angelegt?

Ein weiterer Roter Faden, der sich vor allem durch die Interviews zog, war eine Ambivalenz in der Einschätzung der Erfolge der Umweltpolitik: Einerseits wurde festgehalten, dass sehr viele Erfolge mit dem Umweltprogramm und den darauffolgenden politischen Initiativen erreicht werden konnten. Andererseits wird der aktuelle Umweltzustand vielfach als sehr besorgniserregend bezeichnet. Hierzu lässt zunächst eine relativ einfache Erklärung finden: Die Erfolge, die erreicht wurden, beziehen sich vielfach auf die Umweltprobleme der ‚ersten Generation‘ (Interview 6.1), die schon im Umweltprogramm identifiziert wurden. Für diese Umweltprobleme wurden bereits Lösungsvorschläge im Umweltprogramm und Materialband vorgeschlagen, vor allem auf rechtlicher und technischer Ebene. Diese wurden dann zügig nach der Veröffentlichung des Programms umgesetzt. Hervorzuheben ist auch, dass mit dem Umweltprogramm die Grundlage für wissensbasierte Entscheidungen und für die Gründung von entsprechenden Institutionen gelegt wurde. Im Gefolge des Umweltprogramms kam es auch zur Entwicklung einer großen Anzahl nichtstaatlicher unabhängiger Umweltinstitute, Think Tanks, Institutionen, Wissensträger und Kompetenzzentren, die Umwelthemen auch jenseits der politischen Strukturen verfolgen und weiterführen. Das beschreibt die erfolgreiche Seite der Umweltpolitik.

Gleichzeitig zeigen sich mit dem Anthropozän „*Umweltprobleme der zweiten Generation*“ (Interview 6.2). Dazu zählen der Klimawandel und die Biodiversität als globale Probleme. Teilweise wurden diese schon im Umweltprogramm „*erspürt*“ (Interview 13), aber diese konnten natürlich aufgrund des damaligen Wissensstandes nur angedeutet werden. Um diesen Problemen adäquat begegnen zu können, bedarf es einer gesellschaftlichen Transformation, wie in verschiedenen Interviews betont wurde. Im Kontext dieses Forschungsprojektes stellt sich jedoch die Frage, ob diese Transformation bereits im Umweltprogramm angelegt war. Explizit wird eine Transformation im Umweltprogramm zwar nicht benannt, aber es wäre zu prüfen, ob sich z.B. in den Aussagen zu Umweltplanung, Umweltwissenschaft oder Umweltbewusstsein Hinweise ableiten lassen. Eigenverantwortung auf gesellschaftlicher und auch auf unternehmerischer Ebene sind dabei wesentliche Komponenten. Insbesondere ist aber der frühzeitige Hinweis auf die Generationengerechtigkeit bemerkenswert, der erst mit dem Brundtland-Bericht Mitte der 80er Jahre in der politischen Diskussion um Nachhaltige Entwicklung prominent aufgegriffen wurde. Außerdem nennt das Umweltprogramm eine vielfältige Palette der sogenannten „weichen“ Politikinstrumente, wie Bildung, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit der Erkenntnis: „Uns allen droht aus eigenem Versagen eine Umweltkrise, wenn nicht jeder einzelne in Zukunft bereit ist, umweltbewusst zu handeln, Opfer zu bringen und Einschränkungen auf sich zu nehmen“ (Umweltprogramm, S. 21).

Jedoch sind diese Opfer und Einschränkungen nicht unbedingt mit Veränderung des gesellschaftlichen Systems verknüpft. Vielmehr beziehen sich Veränderungspotentiale auf Bewusstseinsbildung, Akzeptanz, Verhaltensänderung und Eigenverantwortung. Insbesondere das Wirtschaftssystem, das auf Wachstum ausgerichtet ist, wurde nicht in Frage gestellt. Für einen Experten hat sich diese „*Wachstumsfixierung als wesentliches Hindernis für die Umsetzung einer zukunftsfähigen Entwicklung erwiesen*“ (Interview 6). In einem weiteren Interview wird angemerkt, dass im Umweltprogramm die Einsichten fehlen, die „*bestehende Produktions- und Verbrauchsmuster und die Entwicklung von Lebensstilen in Frage stellen*“ (Interview 13, vgl. auch Kap. 6.2).

Mit Bezug auf den Wachstumsgedanken ist es nicht verwunderlich, dass Umweltschutzbemühungen in Wirtschaftskrisen zurückgefahren werden. Besonders deutlich und gut dokumentiert geschah dies bereits kurz nach der Veröffentlichung des Umweltprogramms mit der ersten Ölkrise 1973 und der Wirtschaftskrise 1975. Exemplarisch hierfür steht hierfür eine Klausurtaugung, die am 3.7.1975 vom damaligen Bundeskanzler Schmidt mit Vertretern der Länder, der

Industrie und der Gewerkschaften auf Schloss Gymnich durchgeführt wurde (siehe auch Kapitel 4.4). Auf dieser werden die wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen von Umweltschutzmaßnahmen diskutiert. Es wurde eine ‚Beerdigung‘ des Umweltschutzes befürchtet, wie die SZ (24.9.2021) in einer Retrospektive berichtet. Spätestens dort verfestigte sich das Narrativ, dass Umweltschutz Geld kostet.

Parallelen zum Narrativ, dass Umweltschutz Geld kostet, findet man in der aktuellen Diskussion um gesellschaftliche Transformation. So wird in einem Interview angeführt, dass *„wir bis heute keine Antworten darauf haben, wie eine soziale Komponente für eine ökologische Transformation organisiert werden kann.“* (Interview 4). Auf der Veranstaltung „50 Jahre Sachverständigenrat für Umweltfragen“ am 19.5.2022 in Berlin wird in einer Podiumsdiskussion angeführt, dass *„vermeintliche Zumutungen hingenommen werden müssen. Die Transformation, die vor uns steht, wird kein free lunch sein“* (Ulrich: 2022). Ähnlich wie zu Beginn der Umweltpolitik, als davon ausgegangen wurde, dass mit Umweltschutz vornehmlich Kosten verbunden sind, scheint aktuell die vielfach geforderte Transformation ebenfalls mit teilweise erheblichen Einbußen und Forderungen nach einer Suffizienzpolitik verbunden zu sein. Vielleicht mag es jedoch zielführender sein, auf die möglichen wirtschaftlichen Innovationspotentiale und Vorteile von Einzelnen, die eine sozial-ökologische Transformation mit sich bringt, abzielen, wie in einem Interview hingewiesen wurde: *„Das Suffizienz-Narrativ kann den Blick auf die eigennützigen Gründe versperren, das Richtige zu tun“* (Interview 13).

Im Verständnis von Umweltpolitik als ein breit getragener Partizipations- und Beteiligungsprozess, wie es vor 50 Jahren im Umweltprogramm bereits angelegt wurde, ist heute ein Konsolidierungsprozess zu beobachten. Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft stehen nach wie vor im kritischen Austausch. Das bereits in den 1970er Jahren etablierte Integrationsprinzip begreift Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe, die in eine Bandbreite von Politikfeldern hineinwirkt, allen voran Energie, Mobilität, Ernährung aber auch Wohnen und Bildung. Das Integrationsprinzip formuliert einen wichtigen gesellschaftlichen Anspruch, der weiterhin aktuell ist. Der bereits im Umweltprogramm formulierte Anspruch auf intergenerative Gerechtigkeit wird heute vehement von einer jungen Generation in Deutschland und weltweit wie beispielsweise der Friday for Futures Bewegung eingeklagt.

Unabhängig davon, ob im Umweltprogramm schon ein gesellschaftlicher Transformationsgedanke verwurzelt war oder nicht, waren zumindest gesellschaftliche Veränderungen ange-dacht, die als Wegbereiter für eine Transformation gelten können. Unbestreitbar ist jedoch, dass für geplante Veränderungen Zielvorgaben notwendig sind, wie auch in einem Interview angeführt wurde: *„Grundsätzlich brauchen wir klare Ziele.“* (Interview 10). Bei der Formulierung von Zielvorstellungen sollten diese in der Gegenwart verwurzelt sein, denn *„Zukunftsphantasien, die hoch über der gegenwärtigen Realität schweben, verpuffen in aller Regel ins Leere“* (Radkau 2017: 435). Das beinhaltet auch den Rückblick auf mögliche Fehler oder Fehleinschätzungen: *„Vielleicht besteht der beste Gewinn des Rückblicks auf die vielen Fehlprognosen der Vergangenheit darin, das Neue der Gegenwart schärfer ins Visier zu nehmen und sich von eingefahrenen Gewohnheiten der Zukunftsschau zu befreien (ebd.: 435).“*

Und beim Rückblick wird deutlich, dass gesellschaftliche Veränderungen immer ihre Zeit brauchen und aus der Vergangenheit gelernt werden kann, mit Überraschungen zu rechnen und umzugehen. *„Und in der Geschichte der Umweltpolitik der letzten fünfzig Jahre gab es immer wieder positive Überraschungen. Und deswegen bin ich nicht frustriert. Wer hätte denn 2017 die Friday for Future Bewegung erahnt.“* (Interview 6.1).

## 7 FAZIT

---

Heute ist unumstritten, dass sich das Umweltprogramm durch eine erstaunliche Weitsichtigkeit auszeichnet. Es regte bereits in den 1970er Jahren zu interdisziplinären Umweltdiskursen und einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit an. Gleichzeitig war es jedoch auch pragmatisch und lösungsorientiert. Insbesondere bei den dem Umweltprogramm vorangestellten 10 Thesen lassen sich schon die längerfristigen umweltpolitischen Ziele und Perspektiven ablesen. Aber es gibt auch Vollzugsdefizite, die im Umweltprogramm unmittelbar selbst zu suchen sind, da es davon ausgeht, dass sich an unserer Lebens- und Wirtschaftsweise grundsätzlich nichts ändern sollte. Man begnügte sich damit, dass die Verursachenden über das Verursacherprinzip zur Rechenschaft gezogen werden würden und dass technische Lösungen die Umweltschäden wieder beheben würden. Als die Umweltprobleme anfangen komplexer zu werden, begann die Umweltpolitik allerdings, intensiver auf einen unabhängigen Sachverständigenverstand (der Sachverständigenrat für Umweltfragen wurde 1972 gegründet) zurückzugreifen, der bereits im Umfeld des Umweltprogramms mit Weitsicht ins Leben gerufen worden war. Probleme und Krisen haben die Umweltpolitik in Deutschland von Beginn an begleitet und sie in ihrem Handeln beeinflusst. So bremsten beispielsweise wirtschaftliche Rezessionen in den 1970er Jahren umweltpolitische Vorhaben aus, gleichzeitig waren Umweltkrisen und -katastrophen aber auch Wendepunkte in der deutschen Umweltpolitik, wie beispielsweise die Reaktorunfälle in Tschernobyl und Fukushima.

Die ökologischen und sozialen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sind gravierend und unterscheiden sich zwar in ihrer Komplexität von denen des 20. Jahrhunderts, gewiss bleibt jedoch, dass Umweltpolitik gut beraten ist, den Rückblick auf mögliche Fehler oder Fehleinschätzungen zu wagen, „um das Neue der Gegenwart schärfer ins Visier zu nehmen und sich von eingefahrenen Gewohnheiten der Zukunftsschau zu befreien“ (Radkau: 435).

## 8 Literatur

---

BECHMANN, Arnim (1984): *Leben wollen. Anleitungen für eine neue Umweltpolitik*. Kiepenheuer & Witsch, Köln, 346 S.

DEUTSCHER BUNDESTAG (1971). *Umweltprogramm der Bundesregierung*. Bonn, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 14. Oktober 1971. Drucksache VI/2710: 65 Seiten.

DEUTSCHER BUNDESTAG (1971). *Materialienband zum Umweltprogramm der Bundesregierung*. Bonn, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 23. Dezember 1971. zu Drucksache VI/2710: 673 Seiten.

FLICKINGER, Hans-Georg & SUMMERER, Stefan (1975): *Voraussetzungen erfolgreicher Umweltplanung in Recht und Verwaltung*. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 44. Verlag Otto Schwarz & Co., Göttingen. 210 S.

GENSCHER, Hans-Dietrich (2000): *Umweltschutz mit Augenmaß*. S. 17- 26. In: v. Köller, Henning (Hrsg.): *Umweltpolitik mit Augenmaß. Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günter Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999*. Erich Schmidt Verlag, Berlin. 308 S.

- HAUFF, Volker (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Eggenkamp, Greven, ISBN 9783923166169.
- HEINRICHS, Harald (2002): Politikberatung in der Wissensgesellschaft. Eine Analyse umweltpolitischer Beratungssysteme. Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden. 250 S.
- HEY, Christian (2022): „50 Jahre Umweltpolitik – eine Erfolgsbilanz?“. Keynote auf der Konferenz „50 Jahre SRU: Umweltpolitik für das 21. Jahrhundert“ am 19.5.2022, Berlin. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=KUCwbaUz2jY> (abgerufen am 7.6.2022).
- HÜNEMÖRDER, Kai F. (2004): Die Frühgeschichte der globalen Umweltkrise und die Formierung der deutschen Umweltpolitik (1950 – 1973). HMRG Beihefte 53. Franz Steiner Verlag, Wiesbaden. 386 S.
- JÄNICKE, Martin; KUNIG, Philip; STITZEL, Michael (1999): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Dietz Verlag, Bonn. 432 S.
- KIMMINICH, Otto (1972): Das Recht des Umweltschutzes. Wilhelm Goldmann Verlag, München. 340 S.
- KRÄMER, Annett (1986): Ökologie und politische Öffentlichkeit. Zum Verhältnis von Massenmedien und Umweltproblematik. tuduv-Verlag, München. 370 S.
- KÜPPERS, Günter; LUNDGREEN, Peter; WEINGART (1978): Umweltforschung – die gesteuerte Wissenschaft? Eine empirische Studie zum Verhältnis von Wissenschaftsentwicklung und Wissenschaftspolitik. Suhrkamp Taschenbuch, Frankfurt am Main. 294 S.
- MÜLLER, Edda (1986): Innenwelt der Umweltpolitik: sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation? Opladen: Westdeutscher Verlag, 600 S.
- OTT, Konrad (2020): Nachhaltigkeitspolitik in und nach der Pandemie. *Soziologie Und Nachhaltigkeit*, 130–142. <https://doi.org/10.17879/sun-2020-2944>
- RADKAU, Joachim (2017): Geschichte der Zukunft. Prognosen, Visionen, Irrungen in Deutschland von 1945 bis heute. Carl Hanser Verlag, München. 544 S.
- RADKAU, Joachim (2011): Die Ära der Ökologie. Eine Weltgeschichte. Verlag Beck, München. 782 S.
- SACHVERSTÄNDIGEN RAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) (1978): Umweltgutachten 1978. Deutscher Bundestag, Drucksache 8/1938. Link: <https://dserver.bundestag.de/btd/08/019/0801938.pdf> (abgerufen am 22.4.2022)
- SCHULZ, Hartwig (2021): Aufbruch in eine nachhaltige Zukunft. Wie wir die Illusion unbegrenzten Wachstums überwinden. OEKOM, München. 240 S.
- SCHULZE, Svenja (2018): "Die Bedeutung der Wissenschaft für die Klimapolitik" Rede von Svenja Schulze zum Abschluss der Klima-Ringvorlesung der Technischen Universität Berlin. Link: <https://www.bmu.de/rede/rede-von-svenja-schulze-zum-abschluss-der-klima-ringvorlesung-der-technischen-universitaet-berlin> (abgerufen am 2.5.2022).
- ULRICH, Bernd (2022): „Top-down oder bottom-up? Umweltschutz zwischen Politik und Zivilgesellschaft“. Podiumsdiskussion auf der Konferenz „50 Jahre SRU: Umweltpolitik für das 21. Jahrhundert“ am 19.5.2022, Berlin. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=KUCwbaUz2jY> (abgerufen am 7.6.2022).
- VOSS, Gerhard (1990): Die veröffentlichte Umweltpolitik: Ein sozio-ökologisches Lehrstück. Kölner Universitätsverlag. 195 S.



WEY, Klaus-Georg (1982): Umweltpolitik in Deutschland. Kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland seit 1900. Westdeutscher Verlag, Opladen. 255 S.

WILHELM, Sighard (1994): Umweltpolitik. Bilanz, Probleme, Zukunft. Leske + Budrich, Opladen. 160 S.

WÖBSE, Anna-Katharina (2021): Zwei Kilo Zukunftspolitik: Überlegungen zum Umweltprogramm von 1971 als historische Quelle. Unveröffentlichtes Manuskript zur Veranstaltung "50 Jahre Umweltprogramm. Ein Generationenprojekt" vom 22.6.2021.

---

**Zeitungsartikel** (in chronologischer Reihenfolge):

FAZ (2.7.1970): „Industrie und Bauern betonen gemeinsame Interessen“ (S. 11)

NWZ (26.9.1970): „Genscher: Umweltschutz kostet Milliarden“ (S.7)

DIE ZEIT (6.8.1971): „Geld für saubere Umwelt“ (o.S.6)

FAZ (2.12.1970): „Großes Umweltprogramm der Bundesregierung angekündigt“ (S. 4)

DER SPIEGEL (12/1971): „Am Kanthaken“ (o.S.)

SZ (8./9.5.1971): „Genscher fehlt es an Geld und Plänen“ (S. 4)

SZ (19.5.1971): „Publizistik züchtet Umwelt-Hysterie“ (S. 5)

DER SPIEGEL (24/1971): „Bilder vom Untergang“ (o.S.)

FAZ (24.9.1971): „Wer die Umwelt verschmutzt, soll bezahlen“ (S. 4)

SZ (30.9.1971): „Kabinett billigt Vorlage: Umweltverschmutzer sollen zahlen“ (S. 2)

WAZ (1.10.1971): „Umweltprogramm vorgelegt.“ (S. 6)

NWZ (1.10.1971): „Milliarden DM gegen Umwelt-Verschmutzung“ (S. 1 & 2)

FAZ (1.10.1971): „Regierung legt Programm für Umweltschutz vor“ (S. 1 & 5)

FAZ (7.10.1971): „Genscher lehnt Umweltministerium ab“ (S. 4)

FAZ (8.11.1971): Neue Produkte aus Millionen Kubikmetern Müll (S. 6)

SZ (4.12.1971): „Für die Umwelt eine große Koalition“ (S. 4)

FAZ (4.12.1971): „Weitgehend einig über Umweltschutz“ (S. 3)

FAZ (19.1.1972): „Unsere Luft ist bald dick genug“ (S. 6)

DIE ZEIT (24.4.1972): „Die Bundesrepublik als Schrittmacher für den Umweltschutz: Der Plan liegt vor.“ (o.S.)

FAZ (5.6.1972): „Der Himmel über der Ruhr geriet etwas zu blau“ (S. 2)

SZ (14.11.1972): „Für den Umweltschutz sind alle Parteien“ (S. 4)

FAZ (2.12.1972): „Bundesrat lehnt Umweltbehörde ab“ (S. 6)

SPIEGEL (25.11.1973) „Bach runter“ (o.S.)

SZ (4.4.1974): „Gesetz über Umweltstatistik“ (S. 7)

---

<sup>6</sup> Angaben ohne Seitenangaben beziehen sich zumeist auf Archive der Zeitungen aus dem Internet, die keine Seitenabgaben zu den archivierten Artikeln liefern.

DIE ZEIT (17.5.1974): „Worte und Taten“ (o.S.)  
DER SPIEGEL (4.8.1974): „Bißchen zu heiß“ (o.S.)  
DER SPIEGEL 45/1982 „Dreizehn Jahre geliehene Macht“ (S. 81ff.)  
SZ (20.8.1983): „Genscher: Einigung in Genf jederzeit möglich“ (S. 7)  
SZ (5.1.1990): „Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie“ (S. 10)  
TAZ (1.7.1993): „Wir leben in einer Bürgergesellschaft“ (S. 12)  
Handelsblatt (14.11.1994): „Instrumente für globalen Klimaschutz auf breiter Basis prüfen“  
(S. 19)  
SZ (6.10.1995): „Müssen im Rhein Fische leben?“ (Beilage)  
FR (4.11.1997): „Entschlackung tut not. Plädoyer für eine Generalrevision der deutschen Um-  
weltpolitik“ (S. 6)  
FR (2.2.2000): „Vorsorgeprinzip erhitzt die Gemüter.“ (S. 15)  
DIE WELT (25.4.2000): „Sachverständigenrat der Bundesregierung: Atomausstieg und  
Ökosteuern verdrängen alle anderen Themen“ (S. 3)  
FR (02.10.2001): „Blauer Himmel mit düsteren Wolken“ (S. 6)  
FAZ (30.9.2006): „Die ökologische Dimension der Marktwirtschaft“ (S. 15)  
DER SPIEGEL (3.1.2015) „Was wurde eigentlich aus dem Waldsterben?“ (o.S.)  
FAZ (1.8.2019): „Die Erfindung der Umweltpolitik“ (S. 10)  
TAZ (17.8.2020): „Mehr Mut wagen!“ (S. 12)  
SZ (24.09.2021): „Dreck ist Dreck“ (S. 6)

**Ecologic Institut**

**[www.ecologic.eu](http://www.ecologic.eu)**

**FB:** /Ecologic.Institute

**Twitter:** /EcologicBerlin

