

BAND 51

Ökologisch regieren

Eine Analyse der Regierungspraxis
von Bündnis 90/Die Grünen
im Feld der ökologischen Modernisierung

Von Arne Jungjohann

ÖKOLOGISCH REGIEREN

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 51**

Ökologisch regieren

Eine Analyse der Regierungspraxis von Bündnis 90/
Die Grünen im Feld der ökologischen Modernisierung

Von Arne Jungjohann

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Über den Autor

Arne Jungjohann ist Politikwissenschaftler, Autor und freischaffender Berater. Neben der Klima- und Energiepolitik beschäftigt er sich mit Fragen der Parteien-, Regierungs- und Koalitionsforschung. Zuvor arbeitete er für das Staatsministerium Baden-Württemberg, die Heinrich-Böll-Stiftung in Washington DC, den Bundestagsabgeordneten Reinhard Loske und im familieneigenen Betrieb. Jungjohann ist Lehrbeauftragter an der Fakultät für Kulturreflexion an der Universität Witten/Herdecke. Er studierte an der Philipps-Universität in Marburg und der Freien Universität Berlin. Er lebt mit Familie in Stuttgart und twittert gern.

Anmerkung: Der Autor bedankt sich bei der Heinrich-Böll-Stiftung und namentlich Sebastian Bukow und Jana Heyde für die gute Zusammenarbeit und hilfreiche Unterstützung. Besonderer Dank gilt Niklas Graf von der Universität Duisburg-Essen, der dem Autor auf der Zielgeraden der Arbeit eine unabdingbare Stütze bei Recherche und Korrekturlesen war. Für etwaige Fehler in der Arbeit trägt der Autor die alleinige Verantwortung.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Ökologisch regieren

Eine Analyse der Regierungspraxis von Bündnis90/Die Grünen im Feld der ökologischen Modernisierung
Band 51 der Reihe Demokratie

Von Arne Jungjohann

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2019

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, C. Mawrodiew und S. Langer (basierend auf Entwürfen von State)

Titelphoto: rawpixel - unsplash

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

ISBN 978-3-86928-190-2

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
1 Einleitung	9
2 Die ökologische Modernisierung in den Ländern	14
2.1 Die ökologische Modernisierung im Parteienwettbewerb	15
2.2 Politikfelder der ökologischen Modernisierung	17
2.2.1 Energiepolitik	19
2.2.2 Klimapolitik	21
2.2.3 Umwelt- und Naturschutzpolitik	23
2.2.4 Agrar-, Gentechnik-, Tierschutz- und Jagdpolitik	24
2.2.5 Verkehrspolitik	26
2.3 Zwischenfazit zur ökologischen Modernisierung in den Ländern	27
3 Umweltministerien im Bundesländervergleich	30
3.1 Namen der Umweltministerien	31
3.2 Größe des Ministeriums	34
3.3 Zuschnitt nach Politikfeldern	35
3.4 Zwischenfazit zu Umweltministerien im Bundesländervergleich	40
4 Verkehrspolitik im Land: Fallbeispiel Radverkehr	41
4.1 Verkehrspolitik und Radverkehr	42
4.2 Radverkehrspolitik in Bremen und Baden-Württemberg	44
4.3 Föderale Radverkehrspolitik	48
4.4 Radverkehr zwischen (Partei-)Politik und Verwaltung	49
4.5 Zwischenfazit Radverkehrspolitik	50
5 Energiepolitik im Bund: Fallbeispiel EEG-Reform 2014	52
5.1 Ausgangslage EEG-Reform 2014	52
5.2 Die grüne Gretchenfrage: föderal opponieren oder mitregieren?	54
5.3 Zwischenfazit EEG-Reform	58
6 Fazit	60
Anhang	65
Literaturverzeichnis	67
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	74
Interviewpartner/innen	75
Überblick der Studien	76

VORWORT

Macht es einen Unterschied, wer im Land regiert? Spiegelt die Regierungspolitik die Grundideen der jeweiligen politischen Strömung wider, die eine Regierung trägt? Welchen Spielraum haben Parteien und Fraktionen, um gemeinsam mit ihrer Regierung Politik zu gestalten? *Ökologisch regieren* leistet einen Beitrag zur Beantwortung dieser Fragen, indem am Beispiel der ökologischen Modernisierung ein Bereich aufgegriffen wird, der die öffentliche Debatte zuletzt stark geprägt hat, vom Hitzesommer über Diesel-Fahrverbote und Verkehrswende bis hin zum internationalen Klimaschutz. Dabei bietet es sich an, Bündnis 90/Die Grünen als Vertreterin einer Pro-Ökologie-Politik herauszugreifen – die Grünen sind die Partei, der hier die mit Abstand größten Kompetenzwerte zugeschrieben werden. Es geht also darum zu untersuchen, ob die auf Landesebene nicht immer allzu großen Gestaltungsspielräume genutzt werden, um in ihrem Kernthema politische Vorhaben umzusetzen und so Politik im Sinne ihrer programmatischen Leitlinien zu gestalten. Denn genau das ist es ja, was wir zu Recht von einer Regierung erwarten: dass es einen Unterschied macht, wer nach der Wahl die Regierungsverantwortung übernimmt und dass dies im Regierungshandeln erkennbar wird. Die gute Nachricht: Es macht durchaus einen Unterschied, wer regiert. So zeigt diese Studie, dass eine politische Gestaltung der Regierungsarbeit sowohl auf Landesebene als auch im föderalen Mehrebenensystem möglich ist. Die schlechte Nachricht: Es ist nicht immer einfach, diese Erfolge zu erkennen, da nicht zuletzt die Langfristigkeit politischer Prozesse und die vielfach beschriebene Politikverflechtung eine klare Zuschreibung politischer Verantwortung erschweren. Dies ist vor allem mit Blick auf die politische Kommunikation problematisch, da der Eindruck entstehen könnte, dass es egal ist, wer regiert. Zu zeigen, dass dieser Eindruck trügt, ist Verdienst dieser Studie.

Für dieses Engagement möchten wir uns an dieser Stelle gerne bedanken: bei Arne Jungjohann für seine akribische Recherche und sein profundes Wissen, das in diese Studie eingeflossen ist; bei Niklas Graf (Universität Duisburg-Essen), der Arne Jungjohann intensiv unterstützt hat; bei Constantin Mawrodiew (Layout); bei Bernd Rheinberg (Lektorat) und Jana Heyde (Projektmanagement), die uns in-house ganz maßgeblich unterstützt haben. Euch sei herzlichst gedankt! Den Leserinnen und Lesern dieser Studie wünschen wir eine spannende und anregende Lektüre.

Berlin, im Januar 2019

Peter Siller
*Leiter Politische Bildung Inland
Heinrich-Böll-Stiftung*

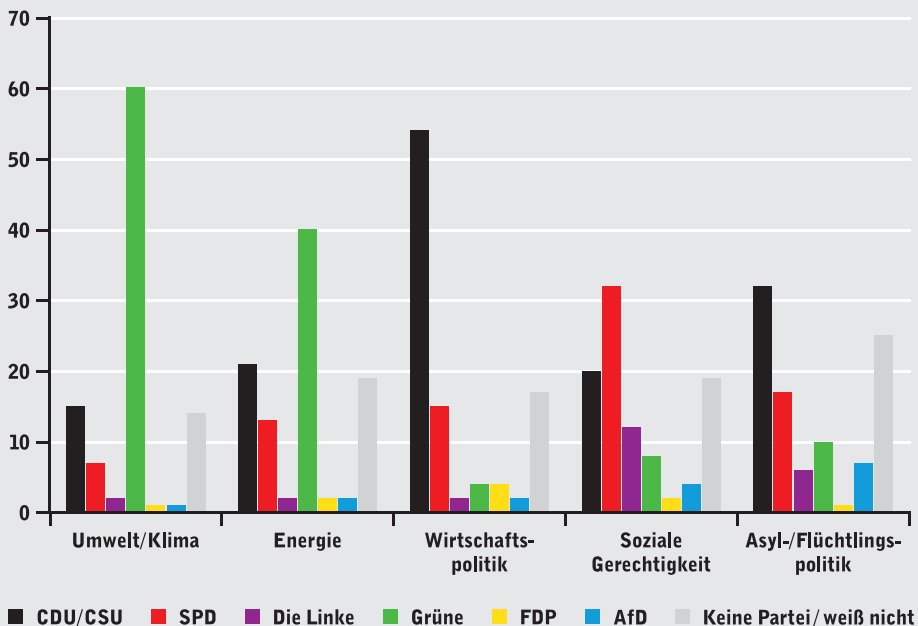
Dr. Sebastian Bukow
*Referat Politik- und Parteienforschung
Heinrich-Böll-Stiftung*

1 Einleitung

Bündnis 90/Die Grünen verstehen sich als «Partei der Ökologie.» Der Schutz der Umwelt gehört zu ihrer politischen DNA. Die Präambel des aktuellen Grundsatzprogramms führt aus: «Dabei ist die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen unser zentrales Anliegen. Produktion und Konsumtion müssen so gestaltet werden, dass sie nicht heute die Lebenschancen von morgen zerstören» (Bündnis 90/Die Grünen 2002: 9). Auch bei der seit Anfang 2018 laufenden Überarbeitung des Grundsatzprogramms, das zum 40. Geburtstag der Partei im Jahr 2020 verabschiedet werden soll, spielt die Ökologie eine zentrale Rolle. In der Vorlage zur Auftaktdiskussion im April 2018 hat der Bundesvorstand die Notwendigkeit einer neuen Radikalität ausgerufen: «Die ökologischen Fragen stellen sich inzwischen sehr viel radikaler als noch 2002, als ›Mitte des Jahrhunderts‹ noch weit weg klang.

Abb. 1: Parteikompetenzen

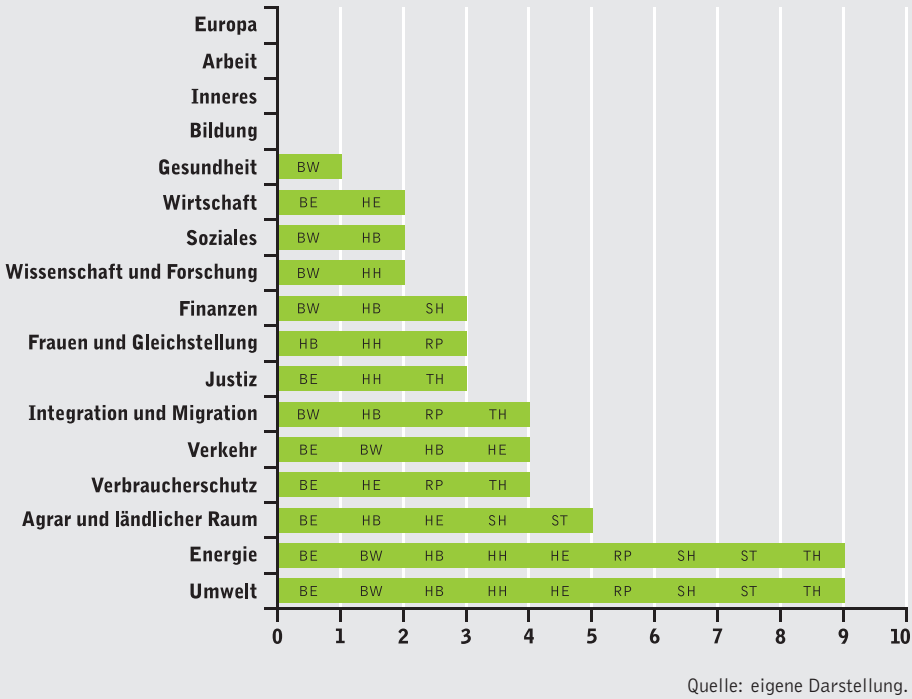
Welcher Partei trauen Sie am ehesten zu, diese politische Aufgabe zu lösen? Angaben/Zustimmung in Prozent
Stand: Mai 2016



Quelle: Infratest dimap 2016; eigene Darstellung.

Abb. 2: Geschäftsbereiche von Bündnis 90/Die Grünen in den Ländern

Anzahl der von Bündnis 90/Die Grünen verantworteten Geschäftsbereiche in neun Landesregierungen.
Stand: April 2018



Unsere größte Herausforderung ist, dass das Brett, das wir bohren, scheinbar immer dicker wird» (Bündnis 90/Die Grünen 2018).

Ähnlich sahen es die Wähler/innen in den Nachwahlumfragen bei den Landtagswahlen im Herbst 2018 (Bukow 2018a, 2018b). Zwei von drei Befragten in Bayern wiesen den Grünen die höchste Kompetenz beim Naturschutz und in der Umwelt- und Klimapolitik zu (Infratest dimap 2018a). Noch deutlicher war das Bild in Hessen, wo sogar drei von vier Befragten den Grünen die höchste umweltpolitische Kompetenz zuwiesen und immerhin jede/r dritte sagte, die Grünen könnten am ehesten die Dieselproblematik lösen (Infratest dimap 2018b).

Wenn Ökologie die Kernkompetenz von Bündnis 90/Die Grünen ist, dann ist zu fragen, ob die Partei diese Stärke auch in Regierungszeiten ausspielt. Die Frage stellt sich umso mehr angesichts der vielen Regierungsbeteiligungen, die die Grünen in den letzten Jahren in den Bundesländern eingegangen sind. Denn in allen Fällen übernehmen sie die Verantwortung für das Umweltministerium. Darüber hinaus verantworten sie weitere Ministerien mit ökologischer Relevanz wie Verkehr, Agrar und Energie (Abb. 2). Die Beteiligung an Regierungen und die damit verbundene Übernahme thematisch zentraler Ministerien sollte der Partei Handlungsspielräume eröffnen, Politiken für ihre Ziele einer ökologischen Modernisierung, also

Umweltpolitik im weitesten Sinne, durchzusetzen. Die Leitfrage dieser Arbeit lautet daher: Nutzen Bündnis 90/Die Grünen den Handlungsspielraum ihrer Regierungsbeteiligungen in den Ländern, um Politiken für eine ökologische Modernisierung durchzusetzen?

Die wohl üblichste Methode zur Beantwortung der Leitfrage dieser Studie ist zunächst die Erfassung von beschlossenen Gesetzen, Verordnungen etc. einer Regierung. Hierbei wird der *Policy-Output* von Regierungshandeln ausgewertet. Die Politikwissenschaft, insbesondere die Regierungsforschung, bietet hierfür hilfreiche Ansätze und eine Vielzahl an Fallstudien. Eine Vielzahl von Faktoren erklärt die Ausprägung von Regierungshandeln: Handelt es sich um ein Flächenland oder einen Stadtstaat? Ist es ein Land in den neuen oder alten Bundesländern? Ist es ein großes oder kleines Land, ein Land mit großer oder kleiner Verwaltung? Welche Industrien prägen die Wirtschaftsstruktur des Landes? Wie ist die politische Kultur und Tradition des Landes? Welcher verfassungsrechtliche Spielraum existiert in einem Politikfeld für eine Landesregierung überhaupt? Diese Fragen deuten an, dass viele unterschiedliche Faktoren den Handlungsspielraum von Landesregierungen zur Durchsetzung von Politiken beeinflussen. Inwiefern es einzelnen Parteien gelingt, ihre parteipolitischen Ziele innerhalb von Koalitionen zu verfolgen, hängt wiederum von weiteren Faktoren ab. Handelt es sich um eine Alleinregierung einer einzelnen Partei, einer Koalition mit zwei oder drei Partnern? Welche parlamentarische Mehrheit stützt die Regierung? Wie sind die Ministerien zwischen den Koalitionspartnern aufgeteilt und wie deren Geschäftsbereiche zugeschnitten? Die Vielfalt der Fragen verdeutlicht, wie komplex das Unterfangen ist, den Effekt einer einzelnen Partei auf das Regierungshandeln einer Koalition zu ermitteln. Auch überlappen sich verschiedene Einflussfaktoren oder verstärken sich gegenseitig.

Die Frage, inwiefern Bündnis 90/Die Grünen den Handlungsspielraum ihrer Regierungsbeteiligungen in den Ländern nutzen, um Politiken für die Ziele für eine ökologische Modernisierung durchzusetzen, kann also im Rahmen dieser Studie nur beantwortet werden, wenn das Feld klar eingegrenzt wird. Dabei ist zu beachten, dass die Länder im föderalen Gefüge eine wichtige Rolle spielen: Sie wirken über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mit. Daher reicht es nicht, zur Beantwortung der Leitfrage nur die Landesebene in den Blick zu nehmen, sondern auch die Bundesgesetzgebung exemplarisch zu berücksichtigen. Daher fokussiert die Studie auf thematische Fallbeispiele aus zwei unterschiedlichen Politikfeldern (Energie, Verkehr), die einerseits vorrangig die Landesebene, andererseits klar die Bundesebene und den Bundesrat als Länder(regierungs)kammer ansprechen. Im Anschluss an diese Einleitung (Kapitel 1) wird damit die Leitfrage anhand von vier Schritten beantwortet:

■ **Die ökologische Modernisierung in den Ländern:** Kapitel 2 wertet diejenigen politikwissenschaftliche Studien aus, die jene Politikfelder auf Ebene der Bundesländer seit 2007 analysieren, die relevante ökologische Auswirkungen haben. Dies umfasst die Politikfelder Energiepolitik, Klimapolitik, Umwelt- und Naturschutzpolitik, Agrar-, Gentechnik-, Tierschutz- und Jagdpolitik sowie die

Verkehrspolitik. Das Kapitel wird einen ersten Hinweis darauf geben, in welchen Politikfeldern Bündnis 90/Die Grünen den Handlungsspielraum für eine ökologische Modernisierung nutzen, aber auch offenbaren, in welchen Themenbereichen der Spielraum von Landesregierungen stärker eingeschränkt ist.

■ **Umweltministerien im Ländervergleich:** Kapitel 3 vergleicht die Umweltministerien aller 16 Bundesländer nach Namensgebung, Größe und Zuständigkeiten. Dieser formale Vergleich soll beantworten, ob eine Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen Auswirkungen auf den Ressortzuschnitt von Umweltministerien hat und wenn ja, welche. Denn es ist anzunehmen, dass Parteien in Regierungsverantwortung dann ihre politischen Ziele am wahrscheinlichsten umsetzen können, wenn sie für ein Politikfeld auch das jeweilige Ministerium verantworten.

■ **Verkehrspolitik im Land – Fallbeispiel Radverkehr:** Kapitel 4 veranschaulicht am Fallbeispiel der Verkehrswende, wie Bündnis 90/Die Grünen in Regierungsbeteiligungen konkret Politiken für eine ökologische Modernisierung auf Landesebene vorantreiben. Unter den vielen möglichen Themen der Verkehrspolitik wurde der Radverkehr ausgewählt, weil die Länder hier einen erkennbaren Gestaltungsspielraum haben. Das viel prominentere Thema der Autopolitik und des Diesel-Skandals wäre zwar in vielerlei Hinsicht höchst interessant. Doch für diese Fragestellung ist es ungeeignet, weil die Umstände besonders sind – weite Zuständigkeiten der EU, Tricksereien der Industrie und starke Rolle von Gerichten – und deshalb angenommen werden kann, dass die Ergebnisse wenig darüber aussagen, wie eine Landesregierung die ökologische Modernisierung proaktiv voranbringt. Exemplarisch untersucht das Kapitel die Radverkehrspolitik der Landesregierungen in Bremen und in Baden-Württemberg, weil dort Bündnis 90/Die Grünen jeweils das Verkehrsressort verantworten und bereits mehr als eine Legislaturperiode regieren, was – mit Blick auf den Zeitbedarf für erste Ergebnisse in diesem Feld – eine valide Auswertung ermöglicht (weshalb Berlin mit seinem erst im Jahr 2018 verabschiedeten Mobilitätsgesetz als Fallbeispiel nicht in Frage kam). Dafür wertet die Arbeit die jeweiligen Koalitionsverträge aus, stellt die Ressorts mit ihren radverkehrspolitischen Zuständigkeiten beziehungsweise Zuschnitten dar und bildet die beschlossenen Politiken ab. Zur besseren Einordnung der Beobachtungen wurden in beiden Ländern Expert/innen aus der Regierung, dem Parlament und von Verbänden interviewt.

■ **Energiepolitik im Bund – Fallbeispiel EEG-Reform:** Kapitel 5 untersucht, ob Bündnis 90/Die Grünen durch ihre Regierungsbeteiligungen in den Ländern auch die Bundesgesetzgebung für die Agenda einer ökologischen Modernisierung beeinflussen. Denn durch ihre Beteiligung an derzeit neun Landesregierungen (Stand: November 2018) sind sie mittlerweile ein aktiver Verhandlungspartner in den verschiedenen Gremien zur Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Exemplarisch untersucht die Arbeit dies an der Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes im Jahr 2014. Das Beispiel ist deshalb ausgewählt, weil weite Teile der Verhandlungen vergleichsweise gut von Medien

dokumentiert wurden und diese Quellen um qualitative Interviews mit Beteiligten ergänzt werden konnten.

Kapitel 6 fasst abschließend die Ergebnisse zusammen und bündelt übergeordnete Beobachtungen der vier Schwerpunkte ein, um so die Leitfrage in verdichteter Form zu beantworten. Dabei wird auch darauf eingegangen, inwiefern Unterschiede zwischen den Politikfeldern der ökologischen Modernisierung festgestellt werden können, welche mittel- und langfristigen Auswirkungen die grünen Regierungsbeteiligungen mit sich bringen und ob es Hinweise darauf gibt, dass der Parteienwettbewerb in der Ökologie neu angestoßen wird.

2 Die ökologische Modernisierung in den Ländern

Als Teildisziplin der Politikwissenschaft analysiert die Politikfeldanalyse den materiellen Inhalt von Politik (Blum/Schubert 2009). Sie fragt danach, was politische Akteure tun, wie Politiken zustande kommen und ob und wie sie wirken. Eine Policy soll demnach erfasst, systematisiert und typisiert werden. Zum anderen soll beantwortet werden, warum sie genau so zustande gekommen ist. Hierbei werden die materiellen Ergebnisse von politischen Entscheidungen und der konkreten Staatstätigkeit des Politikprozesses als *Policy-Output* bezeichnet. Es wird danach gefragt welche Gesetze verabschiedet wurden. Davon zu unterscheiden ist der Blick auf den *Policy-Outcome* – also die Beantwortung der Frage, was bewirkt das Gesetz in der realen Welt?

In der Forschung zur Umweltpolitik wurde in der Vergangenheit – stärker als in anderen Politikfeldern – häufig nach eben dieser Wirkung, dem *Policy-Outcome*, der messbaren ökologischen Verbesserung, in einem Land, gefragt (Böcher/Töller 2016: 22ff.). Allerdings lassen sich positive Umwelteffekte deutlich schwieriger nachweisen und zuordnen als negative Effekte. Denn dafür sind aufwendige Datenerhebungen über lange Zeiträume und ein vielseitiges Monitoring erforderlich. Aus Kostengründen beziehungsweise wegen Finanzierungslücken werden solche Datenerhebungen nur noch selten getätigt.

Wie erklären sich die unterschiedlichen Politiken von Bundesländern? Die Politikwissenschaft erklärt sie größtenteils durch die unterschiedlichen sozioökonomischen Ausgangslagen der Länder, weshalb die markantesten Unterschiede zwischen Ost- und Westländern sowie zwischen Stadtstaaten und Flächenländern bestehen. Auf der Landesebene wird zudem in einigen Politikfeldern die Handschrift parteipolitischer Entscheidungen sichtbar, etwa wenn es um Fragen der inneren Sicherheit, der Integrationspolitik oder um Fragen von Studiengebühren und der Hochschulsteuerung geht. Sie sind aber als nur eine erklärende Variable neben anderen Einflussfaktoren zu interpretieren. Nicht nachweisbar hingegen waren Parteeffekte in den Feldern Finanz- und Sozialpolitik (Hildebrandt/Wolf 2016: 391). Nach der Parteidifferenz-These gilt die Annahme, dass linke Parteien die Staatsausgaben erhöhen, rechte Regierungen die Steuern senken. Gerade Regierungswechsel von einer linken zu einer rechten Regierung (oder umgekehrt) würden diese Effekte sichtbar machen. Kritiker/innen wenden ein, dass die Unterschiede der Parteien kleiner werden beziehungsweise sich die Parteien programmatisch annähern würden, weil sie im Wettbewerb der Stimmenmaximierung um die politische Mitte kämpfen. Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass der politische

Handlungsspielraum für Regierungen durch Prozesse der Globalisierung und Europäisierung mittlerweile stark eingeschränkt sei.

2.1 Die ökologische Modernisierung im Parteienwettbewerb

Für das hier relevante Politikfeld Umwelt liegen vordergründig widersprüchliche Ergebnisse vor. So sind Belege dafür zu finden, dass der umweltpolitische Wettbewerb zwischen Ländern unabhängig von der parteipolitischen Prägung der jeweiligen Verantwortlichen ausgetragen wird. Umweltpolitik wird insbesondere dann weiterentwickelt, wenn Parteien diese zum Gegenstand ihres Wettbewerbs machen. Parteien stellen in ihren Wahlprogrammen und im Wahlkampf immer wieder umweltbezogene Problemdeutungen und Lösungsansätze in den Vordergrund, um sich damit zu profilieren und Wählerstimmen zu gewinnen, selbst wenn damit politische Risiken verbunden sind (Jacob et al 2016: 15). Andere Studien weisen erkennbar positive Effekte einer Regierungsbeteiligung grüner Parteien auf die Politikgestaltung nach (Wenzelburger 2015).

In ihrer Anfangszeit Ende der 1960er Jahre spielte die Umweltpolitik parteipolitisch eher eine untergeordnete Rolle. Dies änderte sich mit dem Aufstieg und der Etablierung der Grünen. Durch ihre Präsenz auf Landes- und schließlich auf Bundesebene gelang es ihnen, Umweltthemen auf die politische Agenda zu setzen. Durch den Parteienwettbewerb stieg der Druck auf die etablierten Parteien, sich stärker mit dem Umweltschutz zu befassen und eigene Konzepte zu entwickeln. Die grüne Konkurrenz stärkte Pro-Umwelt-Positionen auch in anderen Parteien. Seit den 1980er Jahren entwickelte sich der Umweltschutz schrittweise zu einem *Valenz-Issue*,¹ bei dem weitgehend Konsens über die ökologischen Ziele bestand, wobei die Parteien aber über die geeigneten Wege sowie das Tempo und Fristen zur jeweiligen Zielerreichung stritten. Die Positionen der Parteien unterschieden sich – vereinfachend gesagt – vor allem in Bezug auf das Ausmaß der Strukturveränderungen des Wirtschaftssystems und die Rolle des Staates im Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland (Wurster 2010: 249ff.).

Die Parteien nutzen die Umweltpolitik, um ihre jeweilige Kernkompetenz zu vermarkten. Die FDP sieht im Umweltschutz den Ausdruck einer liberalen Gesellschaftspolitik mit marktwirtschaftlich geprägten Ansatz und dem Selbstverständnis der Verantwortungserfüllung innerhalb einer aufgeklärten Gesellschaft und dem individuellen Handeln ihrer Akteure. Die CDU verknüpft seit den 1980er Jahren ihre umweltpolitische Programmatik mit christlichen Werten wie der Bewahrung der Schöpfung. Die SPD stellt Potenziale für Arbeitsplätze und Industrialisierung in den Vordergrund und verfolgt eine ökologische Industriepolitik, welche durch Nachhaltigkeitsaspekte begründet, Arbeitsplätze langfristig sichern zu können. Die Linke hingegen interpretiert die ökologische Krise als Ergebnis des kapitalistischen

1 *Valenz-Issues* sind Themen, über die bei den Wählern Einigkeit besteht (beispielsweise Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Sicherheit). Über *positions issues* bestehen geteilte Meinungen unter den Wählern und bei den politischen Akteuren (Stokes 1963).

Wirtschaftssystems und verknüpft sie mit der sozialen Frage und Aspekten der Gleichbehandlung sowie dem Schutz vor marktliberalen und nicht nachhaltigem und auf kurzfristigen Profit ausgerichteten Profit von dominierenden Marktteilnehmern sowie einem fehlgeleiteten kapitalistischen und zu kritisierenden marktkonformen Anreizsystem.

Im internationalen Vergleich galt die deutsche Umweltpolitik in den letzten Jahrzehnten als vergleichsweise fortschrittlich und über Parteigrenzen hinweg stabil. Sie profitierte dabei von parteipolitisch günstigen Bedingungen. Nicht nur hat sich mit Bündnis 90/Die Grünen eine Partei mit dem Markenkern Umweltschutz fest etabliert, die im Parteienwettbewerb eine wichtige strategische Funktion einnimmt und mittlerweile in diversen Koalitionskonstellationen regiert (Jungjohann 2018; Switek 2015). Auch die anderen Parteien zeigen aus unterschiedlichen Motiven eine gewisse Offenheit für ökologische Belange. Trotz weiterhin vorhandener programmatischer Unterschiede und teilweise heftiger Auseinandersetzungen um umweltpolitische Gesetzesvorhaben mit hoher Symbolkraft (Dosenpfand, ökologische Steuerreform, Atomausstieg, oder zuletzt auch Kohleausstieg) konnten sich vor allem die CDU/CSU und SPD inhaltlich annähern, solange sie dabei auch die Interessen des Marktes in die politische Entscheidungsfindung integrierten. Hierbei fällt auf, dass sich die Grünen durchaus stark von den Konkurrenten beeinflussen ließen, in dem sie darauf achteten, am deutlichsten aufzusatteln (Bukow/Switek 2017: 120). Insofern trägt der Wettbewerb zwischen Parteien maßgeblich zur inhaltlichen Weiterentwicklung in der Umweltpolitik bei, wenn umweltpolitische Themen in Parteiprogrammen thematisiert oder von Parteispitzen zur Profilierung und Abgrenzung gegenüber anderen politischen Akteuren genutzt wurden. Damit sind jedoch auch politische Risiken verbunden, wie beispielsweise die «5 Mark pro Liter Benzin»-Debatte zur Bundestagswahl 1998, wodurch der politische Gegner erfolgreich gegen ökologische Modernisierungsversuche mobilisieren und sich so profilieren kann.

Die Entwicklung seit der Bundestagswahl 2017 zeigt indes, dass sich der Zeitgeist schnell drehen kann. Das gute Abschneiden bei den Landtagswahlen 2018 in Bayern und in Hessen dürften Bündnis 90/Die Grünen u.a. ihren weiterhin hohen Kompetenzen zu verdanken haben, die ihnen bei Themen wie Umweltschutz, Klimaschutz und Energiepolitik parteiübergreifend zugeschrieben werden, wie die Wählerbefragungen zeigen (Bukow 2018a, 2018b; Infratest dimap 2018a, 2018b). Die anderen Parteien müssen für sich beantworten, wie weit sie den Grünen das Feld bei einer so zentralen Zukunftsfrage freiwillig überlassen.

Es mehren sich die Anzeichen, dass Union und SPD sich in der Frage neu positionieren wollen. In der CDU kursieren Analysen, dass gerade jüngere Wähler das Thema Umwelt viel höher gewichten, als die Union dies in den vergangenen Jahren getan hat. «Wir haben erkennbar einen Nachholbedarf in der Frage der Ökologithemen [...] Gerade die Frage des Klimaschutzes kann für uns Brückenthema in bürgerliche Wählergruppen sein, die letztes Mal Grün gewählt haben», erklärte der als Grünen-Kritiker bekannte CSU-Landesgruppenchef Alexander Dobrindt (Rinke 2018). Ins gleiche Horn stößt CDU-Generalsekretärin Annegret

Kramp-Karrenbauer, die im Zuge ihrer Kandidatur für den CDU-Vorsitz forderte, dass die CDU den Umweltschutz nicht anderen Parteien überlassen dürfe (FAZ 2018).

Auch die SPD deutet an, sich zu ökologischen Fragen klarer zu positionieren und dabei von den Grünen abzugrenzen. So kritisierte die SPD-Parteivorsitzende Andrea Nahles im August 2018 die Klimaschutzpolitik der Grünen als rücksichtslos: «Die Grünen betreiben Klimaschutz durch das staatlich angeordnete Abschalten von Kohlekraftwerken, ohne sich um die Menschen vor Ort zu kümmern» (Medick 2018). In einem Strategiepapier fordert die Parteiführung zwei Monate später eine klare Zukunftsperspektive für die Arbeitnehmer/innen in den vom Kohleausstieg betroffenen Braunkohlerevieren (Carstens 2018). Solche Aussagen erwecken den Eindruck, dass die SPD das Thema Klimaschutz vorrangig dazu nutzen möchte, um das eigene Profil in sozialen Fragen sichtbarer zu machen, nicht aber das Feld Ökologie für sich zu beanspruchen.

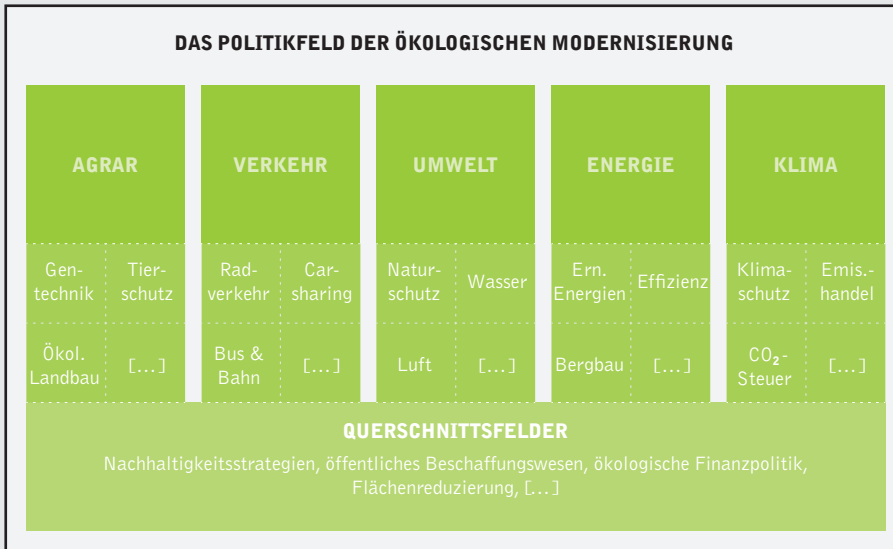
Auch wenn das Thema politischen Konjunkturen unterliegt, ist für Deutschland jedoch eine vergleichsweise hohe umweltpolitische Kontinuität über Parteigrenzen hinweg festzustellen. Zwar lassen sich nach Regierungswechseln immer wieder Akzentverschiebungen feststellen. Diese sind aber selten von grundlegender Art. Als stärkste Zäsur gelten in dieser Hinsicht bislang der Regierungswechsel von 1998 und die damit einhergehende erstmalige Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen im Bund. Die rot-grüne Koalition leitete einen Aufholprozess für bis dato vernachlässigte Umweltbereiche wie den Natur- und den Bodenschutz ein und stieß substantielle Umweltinnovationen durch die ökologische Steuerreform und den Atomausstieg an (Wurster 2010: 254).

2.2 Politikfelder der ökologischen Modernisierung

Nutzen Bündnis 90/Die Grünen den Handlungsspielraum ihrer Regierungsbeteiligungen in den Ländern, um Politiken für die Ziele für eine ökologische Modernisierung durchzusetzen? Um die Leitfrage dieser Studie zu beantworten, analysiert diese Arbeit den *Policy-Output* von Landesregierungen mit grüner Beteiligung in ausgewählten Politikfeldern, die unter dem Begriff *ökologische Modernisierung* summiert werden können. Als übergeordneter, multidisziplinärer Politikbereich verstanden, umfasst *ökologische Modernisierung* nach dem hier vertretenen Verständnis die Gesamtheit der politischen Aktivitäten, welche den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und der Natur zum Ziel haben (Abb. 3): die Umwelt- und Naturschutzpolitik (Luft, Wasser, Boden, Meeresschutz, Hochwasserschutz, Artenschutz, Biodiversität), die Landwirtschaftspolitik (inklusive regionaler Themen wie Weinbau, Fischerei), die Jagdpolitik, die Gentechnik, den Tierschutz, die Energiepolitik, die Klimapolitik und die Verkehrspolitik. Darüber hinaus wirken eine Reihe von Politiken durch ihren Querschnittscharakter in andere Politikfelder hinein. Dies betrifft Ansätze wie die Ökologisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, ökologische Finanzpolitik, Divestment der öffentlichen Hand, grüne Geldanlagen, Nachhaltigkeitsstrategien etc.

Das Politikfeld umfasst, dies wird deutlich, eine Vielzahl an Teilaspekten. Bevor der Frage nach dem spezifischen Policy-Output grüner Landesregierungen nachgegangen wird, werden im Folgenden diejenigen politikwissenschaftlichen Studien

Abb. 3: Politikfeld der ökologischen Modernisierung



Quelle: eigene Darstellung.

dargestellt und ausgewertet, die zur Beantwortung dieser Frage beitragen. Es kommen nur solche Studien in die Auswahl, deren Untersuchungsgegenstand eines der hier definierten Politikfelder der ökologischen Modernisierung abbilden, die die Ebene der Bundesländer untersuchen und die den Zeitraum zwischen 2007 bis 2017 auswerten (die Studien sind im Anhang verzeichnet). Das Politikfeld Klimapolitik stellt dabei eine Ausnahme dar, weil hierzu bislang keine Studie vorliegt, die die zuvor genannten Kriterien erfüllt,² obwohl in den letzten Jahren mehrere Länder Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht haben. Daher ist für die Klimapolitik eine kurze Übersicht zu erstellen.

² Eine Ausnahme bildet die Studie von Monstadt und Scheiner (2016) zur föderalen Politikgestaltung in der Energie- und Klimapolitik. Mit ihrem Ansatz, die räumlichen Verteilungswirkungen des europäischen Emissionshandels auf die Länder abzubilden, ist sie jedoch nur bedingt aussagekräftig zur Beantwortung der Leitfrage.

2.2.1 Energiepolitik

Energiepolitik ist ein Querschnittsfeld, das in die Wirtschafts-, Umwelt-, Klima-, Struktur- und Forschungspolitik hineinreicht. Auch wegen der bundespolitischen Zielsetzungen (Atomausstieg, Umstieg auf erneuerbare Energien und Einsparungsvorgaben) ergibt sich Handlungsdruck für die Länder. Diese haben aufgrund konkurrierender Gesetzgebungskompetenzen von Landes- und Bundesebene in bestimmten Policy-Bereichen der Wirtschaft, dem Bergbau und dem Energiewesen Mitspracherecht und in einigen Gebieten einen landeseigenen Gestaltungsspielraum (Wurster 2017). Darüber hinaus können die Länder über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mitwirken und bei nicht zustimmungspflichtigen Gesetzen (z.B. Energiewirtschaft, EEG) zumindest Einspruch erheben und ein Vermittlungsverfahren einleiten, was zu Entscheidungsverzögerungen und ggf. Zugeständnissen führt (Rave 2016). So können sie beispielsweise mitentscheiden, welche Vorhaben zum Netzausbau unter Leitung der Bundesnetzagentur abgewickelt werden und welche nicht (Ohlhorst et al. 2014: 100; Heimann 2015). Schließlich sind im Gesetzgebungsprozess nachgeschaltete Rechtsverordnungen im Energiebereich zum Teil zustimmungspflichtig.

Wurster und Hagemann werten 2017 aus, welche Faktoren den Ausbau der erneuerbaren Energien und dessen Tempo in den Bundesländern beeinflussen. Die Autoren überprüfen dabei auch, ob Parteieneffekte im Hinblick auf Regierungsbeteiligungen von Bündnis 90/Die Grünen messbar sind. Die Auswertung über den Zeitraum 2004 bis 2014 zeichnet zwei Pfade auf Länderebene nach: Zum einen habe eine Gruppe wirtschaftlich schwach entwickelter Länder (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen) den Ausbau als Teil einer wirtschaftlichen Innovationsstrategie vorangetrieben. In keinem der Länder haben Bündnis 90/Die Grünen im Untersuchungszeitraum mitregiert. Die Autoren schließen jedoch aus, dass die Abwesenheit der Grünen in der Regierung den Ausbau der erneuerbaren Energien begünstigt hätte. Zum anderen habe bei wirtschaftlich stärkeren Ländern die parteipolitische Zusammensetzung der jeweiligen Landesregierung eine zumindest moderate Rolle gespielt. Dort, wo Bündnis 90/Die Grünen mitregieren, sei tendenziell ein schnellerer Ausbau der erneuerbaren Energien zu messen. Das bedeute im Umkehrschluss nicht, dass Regierungen ohne grüne Beteiligung zwangsläufig auf der Bremse stünden. Gerade in Ländern mit hohen Ausbaupotenzialen wie Niedersachsen und Schleswig-Holstein hätten Koalitionen jeglicher Art im Untersuchungszeitraum den Ausbau vorangetrieben. In Einzelfällen könne einer grünen Regierungsbeteiligung ein hoher Effekt zugeschrieben werden, wenn der Kontrast zu Vorgängerregierungen, wie zum Beispiel in Rheinland-Pfalz, deutlich ausfällt. Dort sehen die Autoren einen klaren Unterschied zwischen der rot-grünen Landesregierung (2011–2016) und ihrer rot-gelben beziehungsweise roten Vorgängerregierung. So forcierte das Land unter der Ministerin für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, Eveline Lemke (Bündnis 90/Die Grünen), seine Ausbauziele für erneuerbare Energien gegenüber den Vorgängerregierungen erheblich. Es gelang so, die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien in einer Legislaturperiode

annähernd zu verdoppeln. Dass der Parteeffekt zugunsten von Bündnis 90/Die Grünen alles in allem nicht größer ausfällt, erklären die Autoren damit, dass es kaum grüne Regierungsbeteiligungen in Bundesländern mit hohem Ausbaupotenzial gab und dass, wenn es dazu kam, in allen bis auf einem Fall die Vorgängerregierungen bereits begonnen hatten, dieses Potenzial auszuschöpfen.

Für Baden-Württemberg bilanziert **Wurster** (2017) die Energiepolitik der grün-roten Koalition zwischen 2011 bis 2016 im Hinblick auf Energieerzeugung, -verteilung und -verbrauch. Wurster stellt in seiner Studie fest, dass Grün-Rot bei den Themen Atomausstieg, Ausbau der Windkraft und Bürgerbeteiligung erkennbar eigene Akzente gesetzt habe. Daneben seien auch Kontinuitätslinien zur Vorgängerregierung erkennbar (z.B. erneuerbare Wärme und Kraft-Wärme-Kopplung). Gleichzeitig sei für Baden-Württemberg als traditionelles Atomenergieland der Anpassungsdruck an die Energiewende weiterhin sehr hoch. Grün-Rot hätte zumindest einige Schritte in die entsprechende Richtung unternommen. Über das Bundesland hinaus hätte die Koalition zudem einen positiven Beitrag zur gesamtdeutschen Energiewende geleistet: einerseits durch hohes politisches Engagement hinsichtlich der energiepolitischen Programmatik und breiter Förderprogramme im Land; andererseits durch die länderübergreifende Kooperationsbereitschaft der Landesregierung unter Zurückstellung landeseigener Interessen beim Kompromiss zur Endlagersuche für Atomabfälle. Die grün-rote Koalition belege daher, dass Landesregierungen über die Landespolitik hinaus Handlungsspielraum nutzen können. Zwar geht die Untersuchung nicht auf die beiden Koalitionspartner im Einzelnen ein. Doch ist davon auszugehen, dass Bündnis 90/Die Grünen die Energiepolitik der Koalition als der für das Thema zuständige Partner maßgeblich bestimmt hat. Nicht zuletzt hat sich Ministerpräsident Winfried Kretschmann in diesem Politikfeld selbst stark positioniert und bundespolitisch agiert.

Monstadt und Scheiner (2016) werten in ihrer Studie die Kosten und Nutzen der Energiewende für die Bundesländer sowie deren regionalwirtschaftlichen Interessen aus. Die Ausgangsfrage ist, ob die institutionellen Rahmenbedingungen des Föderalismus die Energiewende vorantreiben oder hemmen. Die Studie analysiert die zwei Handlungsfelder Förderung erneuerbarer Energien und Emissionshandel seit den 1990ern. Sie kommt zu dem Schluss, dass die energiewirtschaftlichen Standortinteressen die Haltung der Landesregierungen zur Energiewende bestimmen. Etablierte parteipolitische Positionen treten dabei in den Hintergrund. Ihre regionalen Interessen würden die Länder über den Bundesrat offensiv einbringen. Beispielsweise hätte sich Nordrhein-Westfalen für die maximale Beibehaltung der Ausnahmeregelungen für energieintensive Industrien eingesetzt, die «Küstenländer» sich für höhere Fördersätze bei der Windkraft.

Wurster und Köhler (2016) untersuchen energiepolitische Maßnahmen der Bundesländer und fragen nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten. Die Länder verfolgten teilweise verschiedene und eigenständige Strategien und befördern eine divergente Gesamtentwicklung. Dabei würden teils starke Parteeffekte sichtbar: Eine grüne Regierungsbeteiligung wirke sich häufig förderlich für den Ausbau erneuerbarer Energien aus, unter anderem in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein

und Thüringen. Dagegen würden Unionsländer eher den Bereich der Bioenergie aufgrund der Bedeutung der Biomasse für den Agrarsektor unterstützen.

Diekmann, Schill, Püttner und Kirrmann (2017) analysieren in einer umfangreichen Vergleichsstudie die Fortschritte der Bundesländer beim Ausbau von erneuerbaren Energien. Dabei untersuchen sie, welche politischen Anstrengungen die Länder unternehmen, um den Ausbau erneuerbarer Energien voranzutreiben und den technischen Fortschritt und wirtschaftlichen Strukturwandel zugunsten erneuerbarer Energien zu beeinflussen. Anhand von Indikatoren (Energiepolitische Programmatik, Ziele, Fördermaßnahmen, Ansiedlungsstrategien etc.) erstellen sie ein Ranking der Länder. Bei den politischen Anstrengungen zum Ausbau führt Baden-Württemberg deutlich. Das Land zeichne sich durch seine energiepolitische Programmatik, Ziele für erneuerbare Energien und Vorgaben im Wärmebereich aus, so die Autoren. Auf Platz zwei und drei liegen mit Thüringen und Schleswig-Holstein zwei weitere Länder, in denen Bündnis 90/Die Grünen regieren. Schlusslichter sind das Saarland, Sachsen und Bremen. Bei den Anstrengungen für den technologischen und wirtschaftlichen Wandel nimmt Mecklenburg-Vorpommern die Spitzenposition vor Niedersachsen, Bayern und Baden-Württemberg ein. Auf den letzten Plätzen liegen das Saarland, Hessen und (das seit 2011 mit von den Grünen regierte) Rheinland-Pfalz.

Töller (2017) überprüft, ob bei der Regulierung des Frackings Parteeffekte sichtbar sind. Dazu untersucht sie die Position der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sowie der rot-grünen Landesregierungen in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen zwischen 2011 und 2016. Die Ergebnisse widersprechen auf den ersten Blick der Annahme, dass linke Parteien beziehungsweise Koalitionen eine strengere Umweltpolitik verfolgen als rechte. So stimmte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion letztlich für strengere Auflagen des Frackings als die rot-grüne Landesregierung in Niedersachsen. Als Ursache sieht Töller maßgeblich die Problemstruktur vor Ort. So wichen etliche Abgeordnete der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in deren Wahlkreise Schiefergasvorkommen lagen, von der zunächst vorgegebenen Parteilinie ab. Am Ende war die Union auf Bundesebene gespalten und hat letztlich eine relativ strenge Regulierung befürwortet. In Nordrhein-Westfalen forderten sowohl SPD als auch Grüne – im Einklang mit der Kohlepolitik der NRW-SPD – ein Verbot von Fracking. Die rot-grüne Koalition in Niedersachsen trat zwar für ein Verbot des unkonventionellen Frackings ein, aber nur unter Beibehaltung des konventionellen Frackings, das dort seit rund 30 Jahren praktiziert wird. Obwohl diese Linie den Erwartungen der Parteibasis als auch der Programmatik der Bundespartei widersprach, haben die niedersächsischen Regierungsgrünen sie aus Koalitionsrason mitgetragen.

2.2.2 Klimapolitik

Klimapolitik ist ein vergleichsweise junges Politikfeld, das durch den globalen Charakter des Klimawandels maßgeblich geprägt ist. Angetrieben durch internationale Vereinbarungen in den 1990er Jahren wie der UN-Klimarahmenkonvention (1992) oder des Kyoto-Protokolls (1997) ist zunächst die nationalstaatliche Ebene

immer mehr in den Blickpunkt des Interesses gerückt, da dort die Umsetzung der international festgelegten Ziele erfolgt (Itzenplitz 2012). Das Aushandeln nationaler Maßnahmen wiederum hat zur Folge, dass Akteure der substaatlichen Ebene wie die Bundesländer das Thema für sich entdecken, um ihren Teil zur Lösung des Problems beizutragen und den nationalen Diskurs zu beeinflussen. Mittlerweile haben alle Bundesländer Konzepte, Aktionspläne oder Strategien mit klimapolitischer Relevanz entwickelt, die zum Teil auch zur Überarbeitung diverser Fachgesetze führten (Energie-, Immissionsschutz-, Planungs-, Bau-, Wohn-, Verkehrsrecht; Kroll 2017). Nicht zuletzt markierte das Reaktorunglück von Fukushima im Jahr 2011 zudem eine energiepolitische Zäsur im Parteienwettbewerb, in dessen Folge innerhalb von nur vier Jahren zwölf Bundesländer ihre Klima- und Energieprogramme novellierte (Scheiner 2016: 145).

Als eigenes Politikfeld auf der Landesebene nimmt die Klimapolitik dabei erst langsam Kontur an. Bislang haben erst sieben Länder eigene Klimagesetze verabschiedet. Diese begründen eine Klimaschutzstrategie und schreiben in den meisten Fällen der öffentlichen Hand eine klimapolitische Vorbildfunktion zu. Sie definieren übergeordnete Ziele, koordinieren Maßnahmen zu deren Erreichung und schaffen damit einen institutionellen Rahmen. Damit versuchen sie dem Querschnittcharakter des Klimaschutzes gerecht zu werden (Wickel 2015). Einige von ihnen wie Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg nutzen dabei ein aufwendiges Beteiligungs- und Dialogverfahren, um Stakeholder früh zu involvieren und spätere Abstimmungsprozesse im Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen und Konfliktpotenziale zu reduzieren oder ihren Nährboden zu nehmen (Kroll 2017). Insgesamt stecken die Klimaschutzgesetze einen prozeduralen Rahmen ab. Zwar werden die Ziele gegenüber einem Kabinettsbeschluss rechtlich aufgewertet, weil sie gesetzlich festgelegt werden. Aber auch diese Ziele bleiben im Kern politischer Natur. Zusätzlich ermöglichen sie, dass Verfehlungen transparent gemacht werden und damit für alle nachvollziehbar öffentlich thematisiert werden können (Müller 2018).

In Hamburg gibt es seit 1997 ein Klimaschutzgesetz (HmbKliSchG 1997). Es beschränkt sich jedoch auf eine Zusammenstellung verschiedener Einzelmaßnahmen für mehr Klimaschutz. Anfang 2013 hat Rot-Grün in Nordrhein-Westfalen ein Klimaschutzgesetz verabschiedet, ein halbes Jahr später zog Grün-Rot in Baden-Württemberg nach. In beiden Fällen folgte mit dem Regierungswechsel ein «klimapolitische[r] Neuanfang» (Scheiner 2016: 146), der eine moderate Anhebung existierender Klimaziele beziehungsweise eine stärkere Verbindlichkeit für die Landespolitik beinhaltete. Im August 2014 ist mit dem Klimaschutzgesetz der rot-grünen Koalition in Rheinland-Pfalz das dritte Landesgesetz in Kraft getreten (MUEEF 2014). Darauf folgte Bremen mit einem Klimaschutz- und Energiegesetz (BremKEG 2015), welches im März 2015 in Kraft trat. Ein Jahr darauf folgte die Große Koalition in der Hauptstadt mit dem Berliner Energiewendegesetz (2016). Im März 2017 verabschiedete die Küstenkoalition von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SSW das schleswig-holsteinische Energiewende- und Klimaschutzgesetz (Landesregierung Schleswig-Holstein 2017). Als erste der ostdeutschen Länder hat die rot-rot-grüne Koalition in Thüringen im März 2017 ein Gesetz vorgelegt.

Die rot-grüne Landesregierung in Niedersachsen hat zur gleichen Zeit ein Klimagesetz eingebracht, das aber wegen der vorzeitigen Landtagswahlen im Oktober 2017 nicht mehr verabschiedet wurde (MUEBK 2017). Im August 2018 legte die für Klimaschutz zuständige Umwelt- und Energieministerin Sachsen-Anhalts, Claudia Dalbert, den Entwurf eines Klima- und Energiekonzeptes vor (MULE 2018). Seit 2013 haben demnach sechs Länder Klimaschutzgesetze verabschiedet und drei weitere Entwürfe auf den Weg gebracht (Scheiner 2016). Mit Ausnahme der damaligen großkoalitionären Landesregierung in Berlin regierten in allen Fällen Bündnis 90/Die Grünen mit und stellten den/die für das Thema verantwortliche Minister/in. Das ist ein Hinweis darauf, dass Bündnis 90/Die Grünen die treibende Kraft dahinter sind, dass sich die Klimapolitik als eigenes Politikfeld auf Landesebene etabliert.

2.2.3 Umwelt- und Naturschutzpolitik

Der Begriff Umweltpolitik umfasst alle politischen Maßnahmen, Legislativvorgaben, Verwaltungsprogramme und weiteren öffentlichen und staatlichen Bestrebungen zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Dadurch umfasst der Umwelt- und Naturschutz den breitesten Querschnittsbereich aller hier untersuchten Politikfelder der ökologischen Modernisierung. Seit 1974 und der Gründung des Umweltbundesamtes ist die Umweltpolitik in Deutschland institutionell verankert. Mittlerweile bestehen auf nahezu allen Ebenen des politisch-administrativen Systems in Deutschland und deren Gebietskörperschaften und Verwaltungseinheiten Funktionsorgane und -träger/innen, welche mit der Zielerreichung von mehr Umwelt- und Naturschutz vertraut und beauftragt sind. Eine Studie zur Umsetzung von naturschutzpolitischen Vorgaben durch die Länder (Volkery 2008) diagnostiziert, dass Minister von Bündnis 90/Die Grünen im Untersuchungszeitraum 2002–2005 am schnellsten handelten. Im Umkehrschluss neigten unionsgeführte Bundesländer später in der Umsetzung dazu, «ihr Naturschutzrecht in Teilen zu deregulieren» (ebd., 267), auch als Reaktion auf die rot-grüne Bundesregierung, die 2002 das neue Bundesnaturschutzgesetz beschloss. Der parteipolitische Wettbewerb setzt für Landesregierungen, die von einer der Oppositionsparteien auf Bundesebene geführt werden, starke Anreize, umstrittene bundesrechtliche Reformvorhaben nicht korrekt umzusetzen oder gar darüber hinaus aktiv zu werden, da dies den politischen Gegner besserstellen würde.

Böcher und Töller (2016) zeigen Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Umwelt- und Naturschutzpolitik im Ländervergleich auf. Einige der Unterschiede ließen sich mit Parteeffekten und den veränderten Machtressourcen für Umwelt- und Naturschutzinteressen gut erklären. Die jüngste Entwicklung eigener Klimaschutzgesetze und die Einrichtung von Nationalparks gingen auf grüne Regierungsbeteiligungen zurück. Zudem würden Landesregierungen mit grüner Beteiligung Akzente bei der Reform des Jagdrechts setzen. Flächendeckend sei in der Gesamtentwicklung eine Schwächung der Umwelt- und Naturschutzverwaltung zu beobachten, einzelne Maßnahmen könnten aber auch auf geänderte Regierungszusammensetzungen (CDU/FDP in Niedersachsen 2003–2013) zurückgeführt werden. Böcher und Töller

betonen, dass noch nicht ausreichend untersucht sei, ob eher Parteeffekte, regionale Eigenheiten oder sozio-ökonomische Faktoren für die Unterschiede zwischen den Ländern verantwortlich seien.

2.2.4 Agrar-, Gentechnik-, Tierschutz- und Jagdpolitik

Dieser Abschnitt umfasst jene Politikfelder mit ökologischer Relevanz, die historisch zumeist in den Geschäftsbereichen der Agrarministerien zu finden sind. Im Zentrum steht hier das Politikfeld Agrarpolitik, das in Deutschland von ordnungspolitischen Maßnahmen, der Einflussnahme auf marktwirtschaftliche Prozesse und produktions-sichernden Rahmensetzungen bei der Nahrungsmittelproduktion mit Pflanzen und Tieren geprägt ist. Direkt damit zusammenhängend reicht das Politikfeld Tierschutzpolitik von der sogenannten Nutztierhaltung und Tierversuchen über Jagd bis hin zu privater Tierhaltung, Zoos und Zirkussen. Dabei kann zwischen Tierschutz-, Tierrechts- und Tierbefreiungspositionen unterschieden werden. Bei der Nutzung von Pflanzen spielt seit Mitte der 1980er Jahre die Gentechnik eine stärker werdende Rolle. Seitdem wird in Deutschland über die vielfältigen und weitreichenden Anwendungspotenziale bei Pflanzen, Tieren und Menschen, mit relativ restriktiven politischen und gerichtlichen Entscheidungen auf nationaler Ebene, diskutiert.

Für diese Politikfelder gilt gemeinhin, dass eine Regierungsbeteiligung der Grünen stark mit einer Modernisierung des Jagdrechts und einem ehrgeizigen Tierschutz assoziiert ist. In der Agrarpolitik hat die Regionalisierung der europäischen Fördertöpfe den Spielraum für Landesregierungen erweitert, ihre Landwirtschaftspolitik stärker ökologisch auszurichten (Ewert 2016).

Hartung und Hörisch (2017) analysieren Abweichungen der Gentechnik-Politik von Bundesländern im Zeitraum von 2010 bis 2015. Sie stellen fest, dass grüne Minister/innen die Hauptantriebskraft für den symbolträchtigen Beitritt ihres Landes zu GVO³-freien Netzwerken seien. Die Ergebnisse bestätigen hingegen nicht, dass grüne Regierungsbeteiligungen zu einer strengeren Regulierung von GVO geführt hätten. Die Autoren führen dies darauf zurück, dass Bundesländer insgesamt wenig Handlungsspielraum zur Regulierung von GVO hätten.

Tosun und Hartung (2017) untersuchen die Agrar- und Verbraucherschutzpolitik von Grün-Rot in Baden-Württemberg zwischen 2011 und 2016. Dazu werten die Autoren die Wahlprogramme von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, den Koalitionsvertrag sowie gesetzgeberische Aktivitäten aus. Insgesamt sei die Agrar- und Verbraucherpolitik unter Grün-Rot deutlich «grüner» geworden. Die Grünen hätten im Wahlkampf eine umfangreiche Programmatik vorgelegt und konnten ihre Idealvorstellungen im Koalitionsvertrag festschreiben. Grundsätzlich seien sich die Koalitionspartner in vielen Punkten einig gewesen, jedoch hätten sich die Grünen mit ehrgeizigeren Zielbestimmungen durchgesetzt. Die Durchsetzungsstärke der Grünen hätte sich zum einen aus ihrer Rolle als stärkere Fraktion erklärt. Zum

3 Gentechnisch veränderte Organismen.

anderen sei das Politikfeld für die Grünen und ihre Anhänger von höherer Bedeutung als für die SPD. Die beiden grünen Umwelt- und Agrarminister sorgten für eine Neuausrichtung der Politik, wobei insbesondere das Fallbeispiel Gentechnik zeige, dass unter Grün-Rot ein weitreichender Politikwandel stattgefunden habe.

Ewert (2016) untersucht unter anderem, inwiefern eine Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen die Landwirtschaftspolitik der Länder beeinflusst. Die Auswertung von Koalitionsverträgen mit und ohne grüner Beteiligung zeige, dass die Partei einen deutlichen Unterschied mache: Die Notwendigkeit von Tierschutzkonzepten werde stärker herausgestellt sowie beispielsweise der Beitritt eines Landes zum «Europäischen Netzwerk gentechnikfreier Regionen» festgeschrieben. Zudem liege der Schwerpunkt in den Koalitionsverträgen auf dem Paradigma der Nachhaltigkeit anstatt der Produktivität und der Wirtschaftlichkeit landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Auch im Politikergebnis seien Wirkungen erkennbar. So führten sieben Länder Gesetze zum Verbandsklagerecht im Tierschutz ein, von denen in fünf die Grünen den/die Landwirtschaftsminister/in stellten. Alle diese Länder traten dem «Netzwerk gentechnikfreier Regionen» bei. Insgesamt seien der Effekt und die Bekundung des politischen Willens in den Koalitionsverträgen deutlicher als bei dem tatsächlichen politischen Output, was der Autor aber der mangelhaften Datenlage zuschreibt. Weitere Ursachen für Unterschiede in der Landwirtschaftspolitik der Länder seien der Einfluss der Landesbauernverbände und deren Netzwerkstrukturen und Ämterüberschneidungen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die Wirkungsmechanismen der jeweiligen Förder- und Subventionstraditionen.

Vogeler (2017) wertet für die Tierschutzpolitik die Wahlprogramme der Regierungsparteien in Landesregierungen aus und analysiert Koalitionsverträge, Bundesratsinitiativen und Maßnahmen auf Länderebene. Die den Zeitraum 2011 bis 2017 abdeckende Auswertung ergibt, dass im Vergleich der etablierten Parteien Bündnis 90/Die Grünen den Tierschutz am stärksten in Wahlprogrammen betonen. Dort würden jeweils mehrere tierschutzpolitische Ziele mit zum Teil sehr detaillierten Maßnahmen formuliert. Dies schlägt sich folglich auch in den Koalitionsverträgen nieder. Besonders deutlich sei dies in Sachsen-Anhalt: Mit der grünen Regierungsbeteiligung 2016 fänden sich zahlreiche tierschutzbezogene Punkte im Koalitionsvertrag der Kenia-Koalition, während unter der Vorgängerregierung aus CDU und SPD der Tierschutz eine marginale Rolle gespielt hätte. Ähnlich starke Befunde würden sich für Nordrhein-Westfalen offenbaren, wo die bis Frühjahr 2017 regierende rot-grüne Koalition mehrere Maßnahmen zur Verbesserung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung umgesetzt hätte. Der Koalitionsvertrag der darauf folgenden schwarz-gelben Regierung, der ohne konkrete Tierschutzforderungen auskommt, ließe eine «extreme Kehrtwende» (Vogeler 2017: 645) erwarten. Auch der Blick auf den Bundesrat verrät eine klare Tendenz. Die meisten Bundesratsinitiativen im Untersuchungszeitraum 2011–2016, die auf eine Verbesserung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung zielen, wurden von Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gestellt – allesamt Landesregierungen, in denen Bündnis 90/Die Grünen mitregierten und die zuständigen Minister/innen

stellten. Während die parlamentarische Gesetzgebung für dieses Politikfeld in den für die Studie ausgewählten Bundesländern eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielt, eröffnen Ministerialerlässe und finanzielle Anreizsysteme die Möglichkeit, den Tierschutz zu stärken. Landesregierungen mit grüner Beteiligung kompensieren Landwirte dafür, wenn sie auf Amputationen von Schweineschwänzen oder das Schnäbeln bei Legehennen verzichten (Niedersachsen), unterstützen Investitionen in besonders tiergerechte Ställe (Schleswig-Holstein) und die Weidehaltung (Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen). Auch wenn weitere Variablen⁴ die Tierschutzpolitik einer Landesregierung beeinflussen, stellt Vogeler (2017) zusammenfassend stark abweichende Positionen der Parteien zum Tierschutz fest, welche sich im Regierungshandeln nachweisen lassen. Die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen ist auf diesem Politikfeld von erheblicher Bedeutung. Der Tierschutz in der Nutztierhaltung wird vor allem in den Bundesländern gestärkt, in denen Bündnis 90/Die Grünen regieren und wo sie die für den Tierschutz zuständigen Ministerien verantworten.

2.2.5 Verkehrspolitik

Die Verkehrspolitik befasst sich mit allen politischen und planerischen Maßnahmen zur Überwindung von räumlichen Entfernungen. Dies umfasst sowohl den Personen-, Güter-, als auch den Informationstransport. Damit umfasst dieser Policy-Bereich also alle Infrastrukturen für Individual- und Fußgänger/innen-, Rad-, Straßen-, Schienen-, Wasser- und Flugverkehr. Verantwortlich und damit Träger der Verkehrspolitik sind alle politischen Ebenen in Deutschland von der Kommune bis zum Bund und zunehmend auch die Europäische Union. Das Staatsziel in der Verkehrspolitik ist die vorausschauende Planung, Weiterentwicklung und der Erhalt der bestehenden Verkehrsinfrastruktur als Teil der allgemeinen Daseinsvorsorge durch direkte Eingriffe sowie die Regulierung des Marktzutritts und der Preise für die möglichen Anbieter/innen im Verkehrssektor durch indirekte Eingriffe. Im Vergleich zu anderen Disziplinen hat die Politikwissenschaft die Verkehrspolitik lange vernachlässigt. Noch immer stellt die Verkehrspolitik kein eigenständiges Politikfeld innerhalb der Politikwissenschaft dar (Schwedese et al. 2016).

Gebhardt (2016) zieht eine Zwischenbilanz der baden-württembergischen Verkehrspolitik seit 2011. Bei der Förderung nachhaltiger Formen der Mobilität lasse die grün-rote Landesregierung eine gewisse Trendumkehr zur schwarz-gelben Vorgängerregierung erkennen. So sollte der Anteil an Ausgaben für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in der kommunalen Verkehrsinfrastruktur von 40 auf 60 Prozent ansteigen. Zudem fließt inzwischen der größere Anteil der Investitionen im Straßenbau in den Erhalt, nicht mehr in den Neu- und Ausbau. Insgesamt seien die Steuerungsmöglichkeiten einer Landesregierung in diesem Politikfeld aber begrenzt.

⁴ Zum Beispiel regional unterschiedliche Interessen und Machtkonstellationen, verschiedenartige wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen.

2.3 Zwischenfazit zur ökologischen Modernisierung in den Ländern

Koalitionen in den Ländern, an denen Bündnis 90/Die Grünen beteiligt sind, verfolgen eine ehrgeizigere Politik für eine ökologische Modernisierung als Regierungen ohne ihre Beteiligung. Dies belegt die Auswertung von einem Dutzend politikwissenschaftlicher Studien aus den Jahren 2016–2018, die den Zeitraum von 2005–2018 untersuchen (siehe Abb. 4). Der Effekt wird vor allem in den Politikfeldern nachgewiesen, in denen die Bundesländer vergleichsweise große politische Handlungsspielräume besitzen: Energiepolitik (insbesondere erneuerbare Energien), Klimapolitik, Agrarpolitik (insbesondere Tierschutz). Aber auch dort, wo der Spielraum für die Länder kleiner ausfällt, setzen die Grünen zumindest Akzente. So stechen grün-mitregierte Landesregierungen dadurch hervor, dass sie trotz – oder vielleicht gerade auch wegen – fehlender Regelungskompetenzen in der Gentechnik freiwillige

Abb. 4: Wirksamkeit grüner Regierungsbeteiligung in Politiken der ökologischen Modernisierung

Die Markierungen zeigen, ob die jeweilige Studie eine ehrgeizigere ökologische Politik durch eine Regierungsbeteiligung der Grünen feststellt.



Betrachtete Studien:

2018: Jungjohann	2017f: Tosun & Hartung
2017a: Diekmann, Schill, Püttner & Kirrmann	2017g: Vogeler
2017b: Töller	2016a: Böcher & Töller
2017c: Wurster & Hagemann	2016b: Monstadt & Scheiner
2017d: Wurster	2016c: Wurster & Köhler
2017e: Hartung & Hörisch	2016d: Ewert
	2016e: Gebhardt

Quelle: eigene Recherche, Einordnung und Darstellung.

Vereinbarungen eingehen und gesellschaftliche Bündnisse mit hoher Symbolkraft unterstützen. Dass Studien auch in Politikfeldern, in denen die Länder wenig zu entscheiden haben, vereinzelt zu deutlichen Wertungen wie «Politikwandel» (Tosung/Hartung 2017 zu Gentechnikpolitik von Grün-Rot in Baden-Württemberg) kommen, mag denn auch stärker mit dem Kontrast zur Vorgängerregierung als mit den materiellen Inhalten der Politiken zusammenhängen.

Im Vergleich zu den oben genannten Politikfeldern fallen die Ergebnisse zur Umwelt- und Verkehrspolitik weniger deutlich aus. Für die Umweltpolitik mag das auf den ersten Blick überraschen, handelt es sich hierbei doch um die Kernkompetenz der Grünen. Hier liegt die Herausforderung darin, dass nur eine Studie überhaupt vorliegt, die das Thema auch nur am Rande streift. Die magere Datelage dürfte dadurch zu erklären sein, dass die Umweltpolitik mittlerweile in viele Themenfelder aufgefächert ist und sich beispielsweise der Klimaschutz als eigenes Politikfeld etabliert. Auch dürften die Länder in den letzten Jahren weniger kontroverse Vorhaben zum Schutz von Wasser, Boden und Natur verabschiedet haben, die eine parteipolitische Kontroverse ausgelöst und damit Forschungsinteresse geweckt hätten. Eine Ausnahme bildet die Luftreinhaltung, die wegen der regelmäßigen Überschreitung EU-rechtlicher Vorgaben und drohenden Fahrverbots in vielen deutschen Innenstädten ein Experimentierfeld gesetzgeberischer Handlungen in den Ländern darstellt und dadurch Gegenstand von künftigen Analysen werden dürfte. Warum auch die Verkehrspolitik bislang kaum erforscht ist, wird im Kapitel 4 diskutiert. Die politikwissenschaftliche Forschungslücke zu schließen wäre die Grundlage, auf der auch der Frage nachgegangen werden kann, welchen Unterschied einzelne Regierungen, Koalitionen und Parteien machen.

Bei der Auswertung von Studien zu einzelnen Ländern fällt auf, dass ein Politikwechsel oder -wandel in Fragen der ökologischen Modernisierung nur nach einem kompletten Regierungswechsel festgestellt wird. Bestes Beispiel hierfür ist Grün-Rot in Baden-Württemberg, das in 2011 die schwarz-gelbe Vorgängerkoalition abgelöst hat. In den Fällen, in denen nur einer der Koalitionspartner wechselt, stellt die Wissenschaft keinen Politikwechsel fest. So hat beispielsweise Rot-Rot-Grün in Thüringen die Koalition aus CDU und SPD (2009–2014) abgelöst. Trotz leicht veränderter Akzentsetzung in der Umwelt- und Energiepolitik habe die rot-rot-grüne Koalition seit 2014 «weitgehend gleiche umweltpolitische Ziele» wie die von der CDU geführten Landesregierungen seit der Wiedervereinigung verfolgt. «Ein Politikwechsel oder gar das Rückgängigmachen politischer Entscheidungen früherer Landesregierungen lässt sich aber weder bei der Umweltpolitik noch bei der Energie- und Klimaschutzpolitik feststellen» (Langer 2017: 392).

In Sachsen-Anhalt beispielsweise verfügte die Große Koalition von CDU und SPD nach der Landtagswahl 2016 über keine eigene Mehrheit mehr. Bündnis 90/Die Grünen traten als dritter Koalitionspartner in die deutschlandweit erste Kenia-Koalition ein. Kurz nach deren Beginn wird den Grünen zwar attestiert, dass sie «einige wichtige Punkte (unter anderem Ausbau des Ökolandbaus) in den Koalitionsverhandlungen durchsetzen» konnten. Doch mit Ausnahme des Verzichts auf

weitere Braunkohletagebaue sei nicht «mit einer grundsätzlichen Neuausrichtung der Umweltpolitik» zu rechnen (Franke 2017: 398).

Die Zusammenstellung zeigt, dass Parteien nie unabhängig agieren, sondern ihre inhaltlichen Vorstellungen immer gegen Pfadabhängigkeiten umsetzen müssen, also etwa sozio-ökonomische (Wirtschaftsstruktur des Landes) oder politische Faktoren (Koalitionspartner, Oppositionsparteien). Insofern können andere Faktoren parteipolitische Effekte überlagern, wie die Studie über die Positionierung der Grünen in Niedersachsen zum Thema Fracking (Töller 2017) nahelegt.

Die Auswertung der Studien gibt Hinweise auf das Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern in Fragen der ökologischen Modernisierung. Allgemein wird festgestellt, dass die Bundesländer kaum die Möglichkeit nutzen würden, innovative Politiken über die nationale Ebene voranzutreiben. Im Gegenteil wird der Föderalismus häufig als hemmend für die Umweltpolitik beschrieben (Hildebrandt/Wolf 2016). Durch die fehlende Stringenz auf föderaler Ebene in den Politikprogrammen entstünde dadurch beispielsweise ein Flickenteppich von naturschutzpolitischen Maßnahmen, welche den Landes- und Bundesgrenzen oftmals nicht genügend Rechnung tragen. Andererseits zeigt diese Arbeit, dass auch umgekehrt die Länder eine Vorreiterrolle einnehmen und Impulse für den Bund setzen können. So haben mehrere Bundesländer mit grüner Regierungsbeteiligung eigene Klimagesetze verabschiedet oder zumindest auf den Weg gebracht, noch bevor der Bund ein nationales Gesetz vorlegt, das die Bundesumweltministerin für 2019 ankündigt (Schulze 2018).

3 Umweltministerien im Bundesländervergleich

In Regierungsverantwortung können Parteien dann ihre politischen Ziele am wahrscheinlichsten umsetzen, wenn sie für ein Politikfeld auch das jeweilige Ministerium verantworten. Die ministerielle Federführung erweitert den politischen Handlungsspielraum einer Partei gegenüber dem Koalitionspartner. In der Theorie wird vereinfachend von einer «exklusiven Entscheidungsgewalt im jeweiligen Politikbereich» (Müller 2004: 285) ausgegangen. Die Politik der einzelnen Ministerien und deren Ausrichtung entsprechen dabei weitestgehend den Vorstellungen der Partei, welche den/die Minister/in stellt. So obliegt es dem zuständigen Ministerium, einen Gesetzentwurf zu erarbeiten und dabei erste Eckpunkte festzulegen, in die nicht nur fach-, sondern auch parteipolitische Abwägungen einfließen. Insofern legen die Ressortzuständigkeiten und die genauen Zuschnitte den Handlungsspielraum für Parteien in Regierungszeiten fest. Als Daumenregel gilt: Je mehr Geschäftsbereiche ein Koalitionspartner in seinen Ministerien verantwortet, desto größer sein Handlungsspielraum.

Als wie einflussreich ein Ministerium eingeschätzt wird, um die eigenen Ziele zu erreichen, hängt dabei vom Blickwinkel des Betrachters und eben dieser Ziele ab. Fragt man Spitzenpolitiker aus den Ländern danach, was ein Ministerium relevant macht, kristallisieren sich parteiübergreifend fünf Faktoren heraus: der Einfluss auf die Personalpolitik des Ministeriums und dessen nachgeordneter Behörden; der Einfluss auf politische Entscheidungen in diesem Geschäftsbereich; die Möglichkeit zur Übernahme von Querschnittsaufgaben für die Regierung insgesamt; die Möglichkeit über das Ministerium, Ansehen und Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit zu erzielen; und die Möglichkeit Subventionen und Fördermittel zu verteilen (Linhart/Raabe 2015).

Welche Partei ein Ministerium führt und wie dessen Zuständigkeiten im Detail aussehen, handeln die Koalitionspartner aus. Während der Koalitionsverhandlungen haben Parteien das Interesse, ihre eigenen Ressortpräferenzen zu befriedigen, dabei eine möglichst positive relative Machtstellung eigener Akteure zu erreichen und gleichzeitig eine gewisse Proportionalität zwischen den Partnern zu wahren. Dadurch können sich Verschiebungen von Geschäftsbereichen zwischen Ministerien ergeben, die nicht inhaltlich zu erklären sind. Entscheidungen über Ressortzuschnitte sind immer auch politisch zu begründen. Durch den Zuschnitt können inhaltliche Prioritäten gesetzt und organisatorische Abläufe optimiert werden. Nicht zuletzt kann die genaue Bezeichnung des Ministeriums Priorisierungen zum Ausdruck bringen und Inhalte symbolisch transportieren.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen Auswirkungen auf die Ausrichtung und den Zuschnitt von Umweltministerien hat und wenn ja, welche? Um diese Frage zu beantworten,⁵ werden im Folgenden die Landesumweltministerien über drei formale, der jeweiligen Organigrammen entnommen Indikatoren verglichen: über ihren Namen (3.1), über ihre Größe in Form von Anzahl von Abteilungen und Referaten (3.2) sowie über ihren Zuschnitt im Sinne von thematischen Zuständigkeiten (3.3).

3.1 Namen der Umweltministerien

Die Benennung der Umweltministerien variiert von Land zu Land (Tab. 1). In 12 von 16 Fällen wird Umwelt an erster Stelle im Namen des Ministeriums geführt. In den vier anderen Fällen werden andere Politikfelder zuerst genannt: Energiewende (Schleswig-Holstein), Ländliche Entwicklung (Brandenburg), Landwirtschaft (Mecklenburg-Vorpommern) und Klima (Nordrhein-Westfalen). Faktisch hat die Reihenfolge der Bezeichnungen keinen materiellen Einfluss auf die Geschäftsbereiche eines Ministeriums. Doch ist davon auszugehen, dass die Reihenfolge ein Ausdruck politischer Prioritäten darstellt. Gerade in Fällen, in denen in Koalitionsverhandlungen eine Namensänderung eines Ministeriums entschieden wird, begründen die Koalitionspartner dies auch mit einem politischen Willen, der dahintersteckt.

Auch auf Bundesebene finden sich Beispiele, wo durch die Änderung des Namens eines Ministeriums auch eine neue politische Priorität zum Ausdruck gebracht werden soll. Seit Bestehen der Bundesrepublik trug das Landwirtschaftsministerium den offiziellen Namen Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Als im Zuge der BSE-Krise im Januar 2001 Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen) das Ministerium übernahm, folgte die Umbenennung in Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Die rot-grüne Koalition markierte damit den Anspruch, eine Agrarwende einzuleiten. Mit dem nächsten Regierungswechsel im Jahr 2005 zur Großen Koalition wurde die Umbenennung wieder rückgängig gemacht.

Der hohe Stellenwert, den Bündnis 90/Die Grünen dem Klimaschutz beimessen, kommt in ihren Regierungsbeteiligungen zum Ausdruck. Nur die Länder führen den Begriff Klima(schutz) im Namen des Ministeriums, in denen Bündnis 90/Die Grünen regieren. Dies ist in fünf Ländern der Fall. Im Gegensatz dazu findet sich die Bezeichnung Klimaschutz bei den Regierungen ohne Grünen-Beteiligung in keinem der Namen. Dadurch besetzen die Grünen ein sich neu etablierendes Politikfeld auf Länderebene, welches gerade durch ihr politisches Handeln eine vermehrte Präsenz und einen höheren Stellenwert im innenpolitischen Diskurs erhält.

⁵ Eine längsschnittliche Auswertung aller Politikfelder mit ökologischer Relevanz würde den Umfang dieser Studie übersteigen, weshalb der Fokus querschnittlich (Stand: Januar 2017) auf den Umweltministerien liegt, ergänzt um Beobachtungen an die angrenzenden Politikfelder Agrar, Energie und Verkehr. Der Stichtag ist bewusst gewählt: Zu diesem Zeitpunkt stellten die Grünen bislang die meisten – elf der sechzehn – Umweltminister/innen, so dass eine mögliche Ausprägung am deutlichsten erkennbar sein sollte.

Tabelle 1: Namen der Umweltministerien in den Ländern

Bundesland	Ministerium/Senat/Behörde für
BW	Umwelt, Klima und Energiewirtschaft
BY	Umwelt und Verbraucherschutz
BE	Umwelt, Verkehr und Klimaschutz
BB	Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft
HB	Umwelt, Bau und Verkehr
HH	Umwelt und Energie
HE	Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MV	Landwirtschaft und Umwelt
NI	Umwelt, Energie und Klimaschutz
NW	Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz
RP	Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten
SL	Umwelt und Verbraucherschutz
SN	Umwelt und Landwirtschaft
ST	Umwelt, Landwirtschaft und Energie
SH	Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
TH	Umwelt, Energie und Naturschutz

In Grün = Grüne Regierungsbeteiligung, Stand: Januar 2017

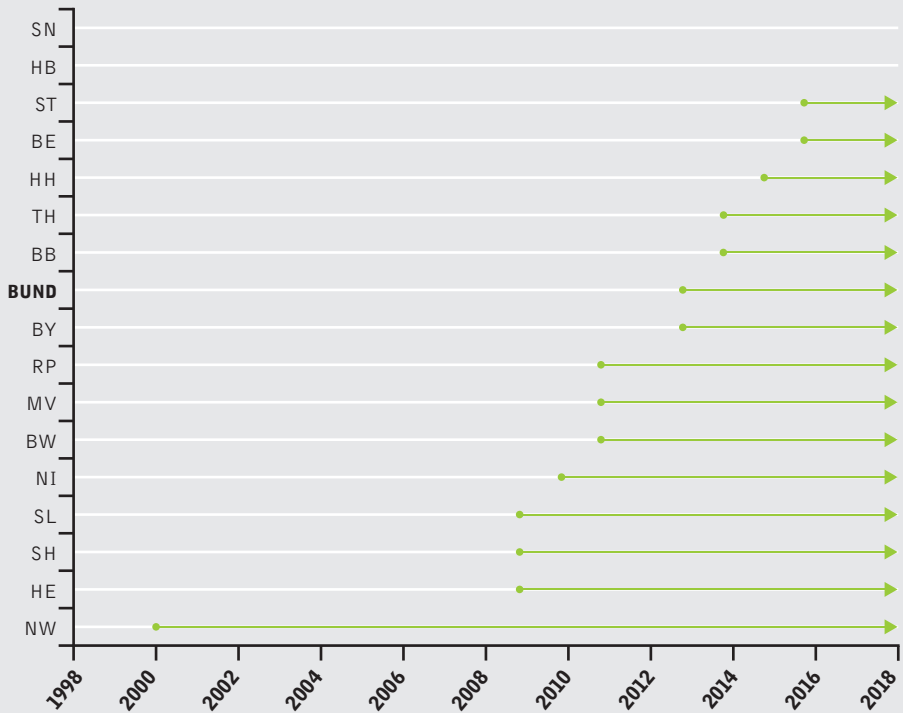
Quelle: eigene Recherche; eigene Darstellung.

Dass die Energiepolitik für Bündnis 90/Die Grünen im Falle einer Regierungsbeteiligung eine hohe Priorität genießt, wird an der Namensgebung der Ministerien deutlich. In 7 von 14 Fällen wurde der Begriff «Energie» erstmals in einem Ressortnamen explizit nach Eintritt der Grünen in eine Regierung erwähnt. Vorreiter war im Jahr 2000 die rot-grüne Landesregierung in Nordrhein-Westfalen. Heute taucht der Begriff in 14 Landesministerien auf, er fehlt lediglich in Bremen und Sachsen. Dennoch dürfte die Nennung von Energie nicht nur auf die Grünen zurückzuführen, sondern Ausdruck dafür sein, dass das Themenfeld rund um die Energiewende in den letzten zehn Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen hat.

In der Namensgebung der Ministerien setzen die Grünen darüber hinaus auch energiepolitische Akzente (Abb. 5). So ist das grüne Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume deutschlandweit einzigartig. In Baden-Württemberg hieß das Umweltressort in Zeiten der letzten schwarz-gelben Koalition Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr. Mit

dem Regierungswechsel zu Grün-Rot im Frühsommer 2011 erfolgte der Neuzuschnitt der Ministerien, der sich auch in den Namen widerfand. Der Geschäftsbereich Verkehr wurde von Umwelt abgespalten und erhielt durch die Gründung eines eigenen Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur eine Aufwertung. Das neue Umweltministerium hieß fortan Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft und markiert damit einen höheren Stellenwert für den Klimaschutz.

Abb. 5: Erstmalige Verwendung des Begriffs «Energie» im Titel von Landesministerien



Quelle: eigene Darstellung.

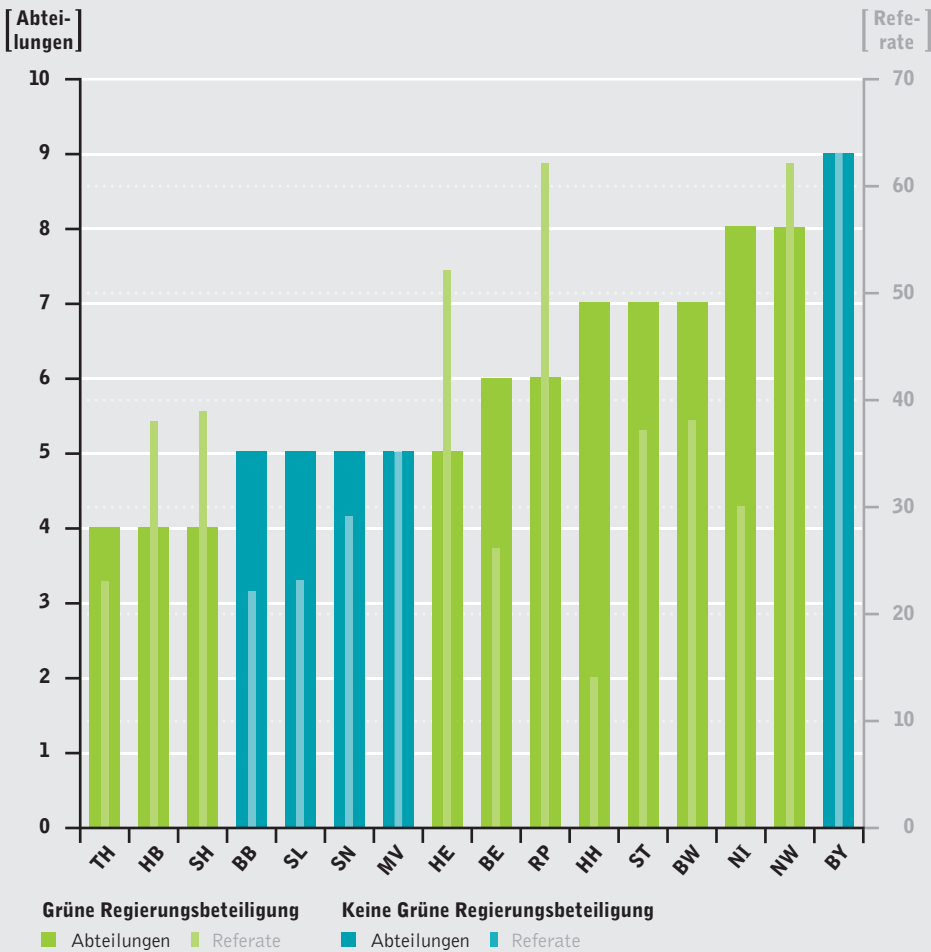
Allerdings ist zu erwähnen, dass nicht immer alle Geschäftsbereiche des Ministeriums auch in dessen Namen abgebildet werden. Die Bremer Umweltbehörde verantwortet zum Beispiel auch den Geschäftsbereich Landwirtschaft. Weil dieses Politikfeld in einem Stadtstaat eine untergeordnete Rolle spielt, wurde auf die namentliche Erwähnung im Titel des Hauses verzichtet. Nichtsdestotrotz kann der Umweltsenator durch diese Zuständigkeit über die üblichen Mechanismen an der Bundesgesetzgebung mitwirken (z.B. Agrarausschuss des Bundesrates, Fachministerkonferenzen, Bund-Länder-Arbeitsgruppen).

3.2 Größe des Ministeriums

Um die Größe beziehungsweise Binnendifferenzierung der Umweltministerien einzuschätzen, bietet sich ein Blick auf den organisatorischen Aufbau der Abteilungen und Referate an. Hier unterscheiden sich die Länder stark (Abb. 6). Die Umweltministerien der Länder bestehen aus vier bis neun Abteilungen und 14 bis 63 Referaten. Im Durchschnitt verfügt ein Umweltministerium über sechs Abteilungen und 37 Referate. Länder mit großen Verwaltungen verfügen über überdurchschnittlich viele Referate. Hier zu nennen sind zum Beispiel Bayern (63), Rheinland-Pfalz (62), Nordrhein-Westfalen (62) und Hessen (52); deutlich weniger in Hamburg (14),

Abb. 6: Größe der Umweltministerien in den Ländern

Stand: Mai 2017



Quelle: jeweilige Organigramme, eigene Recherche; eigene Darstellung.

Brandenburg (22), Thüringen (23), Saarland (23) und Berlin (26). Die Anzahl der Abteilungen ist dabei nicht zwingend ausschlaggebend für die Anzahl der Referate. Beispielsweise gibt es in den Umweltministerien von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen jeweils acht Abteilungen, aber in Niedersachsen mit 30 Referaten nur etwa halb so viele wie in Nordrhein-Westfalen.

Ist aber die Anzahl von Abteilungen und Referaten ein aussagekräftiger Indikator dafür, welchen Handlungsspielraum ein Ministerium im politischen Alltag hat? Der Blick auf die Umweltministerien in Schleswig-Holstein und Bayern macht die Grenzen eines solchen Vergleichs deutlich. In Schleswig-Holstein verantwortet das Umweltministerium neben dem Geschäftsbereich Umwelt auch Landwirtschaft und Energie (sowie neuerdings auch Digitalisierung). Trotz dieser Breite an Zuständigkeiten besteht das Ministerium aus nur vier Abteilungen mit 39 Referaten. Im Gegensatz dazu verfügt das bayrische Umweltministerium über neun Abteilungen mit 63 Referaten, obwohl hier nur die beiden Bereiche Umwelt und Verbraucherschutz liegen, aber weder Landwirtschaft noch Energie. Demnach ist davon auszugehen, dass das bayrische Umweltministerium sehr viel mehr Ressourcen aufwenden kann, um wenige Geschäftsbereiche zu bearbeiten. Demgegenüber hat das Kieler Umweltministerium vergleichsweise wenige Ressourcen, um vergleichsweise viele Geschäftsbereiche abzudecken. In der Praxis bedeutet letzteres, dass neben den Pflichtaufgaben (wie z.B. die Umsetzung von Bundesgesetzen) weniger Zeit für Dinge bleibt, die darüber hinausgehen (wie z.B. die Erarbeitung von Bundesratsinitiativen, Informationskampagnen, regelmäßige Kontrollen etc.).

Festzuhalten bleibt damit eine breite Varianz in der formalen Binnendifferenzierung der Umweltministerien auf Landesebene, wenngleich der strukturelle Aufbau keinen Rückschluss auf grüne Regierungsbeteiligungen zulässt. Der Unterbau der Ministerien ist historisch gewachsen, stark landestypisch geprägt und ändert sich nur langsam. Die Anzahl an Abteilungen und Referaten orientiert sich zudem nicht zuletzt an den haushälterischen Vorgaben der einzelnen Länder, welche hier jedoch nicht weiter untersucht werden konnten.

3.3 Zuschnitt nach Politikfeldern

Klassische Ressorts wie das Innen-, Finanz- und Justizministerium sind in ihren Zuschnitten und Kompetenzen relativ klar und ähneln sich stark über Landesgrenzen hinweg. Andere Politikfelder sind hingegen ganz unterschiedlich in Regierungen abgebildet. Das gilt auch für das Politikfeld Umwelt. Als relativ junges Ressort – Bayern schuf 1970 das deutschlandweit erste Ministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen – mit ressortübergreifenden Bezügen, ist der Zuschnitt variabel. Ein Grund dafür sind auch regionale Besonderheiten. So gibt es beispielsweise im rheinland-pfälzischen Umweltministerium eine Abteilung für das Thema Weinbau, das in den Ressortzuschnitten anderer Landesregierungen ohne Weinanbaugebiete fehlt. Genauso finden sich nur in Ministerien derjenigen Länder, die an Nord- beziehungsweise Ostsee angrenzen, Zuständigkeiten für Meeressgewässer und Häfen. Die vermutlich größten Potenziale für eine ökologische Politik

liegen in den Umweltministerien. Von den Grünen wird als wichtigstes Ministerium innerhalb der Regierung für die eigene Partei und deren Anhänger/innen bewertet (Linhart/Raabe 2015). Darüber hinaus decken auch andere Ministerien mit ihren Geschäftsbereichen Politikfelder ab, die eine hohe ökologische Relevanz haben (z.B. Straßenbau, Agrar), wie im Folgenden ausgewertet wird.

Die Namen der Ministerien deuten bereits auf unterschiedliche Zuschnitte der Umweltministerien hin. Als Gemeinsamkeit teilen sie ein gemeinsames Fundament an umweltpolitischen Kernthemen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass sechs umweltpolitische Kernthemen im Zuständigkeitsbereich der Umweltministerien aller 16 Bundesländer liegen:⁶

- Natur-, Tier- und Artenschutz
- Wasser (inkl. Küsten und Meer)
- Boden und Altlasten
- Luftreinhaltung und Immissionsschutz
- Klimaschutz
- Abfall- und Kreislaufwirtschaft

Die Umweltministerien unterscheiden sich stärker darin, welche weiteren Geschäftsbereiche diese sechs Kernthemen ergänzen. Die meisten Umweltministerien umfassen die Geschäftsbereiche Energie- und/oder Agrar. Hierbei fällt auf, dass der Geschäftsbereich Energie ausschließlich in Grün regierten Ländern vom Umweltministerium verantwortet wird. Allein in Bayern und Berlin ist das Umweltministerium weder für Energie noch für Agrar zuständig. In den Stadtstaaten Bremen und Berlin ist der Geschäftsbereich Verkehr dem Umweltministerium zugeordnet. Damit ergeben sich vier Typen von Umweltministerien (Abb. 7):

- *Typ 1: Umwelt + Verkehrswende:* Umweltministerien, die neben Umwelt den Geschäftsbereich Verkehr verantworten.
- *Typ 2: Umwelt + Agrarwende:* Umweltministerien, die neben Umwelt den Geschäftsbereich Agrar verantworten.
- *Typ 3: Umwelt + Energiewende:* Umweltministerien, die neben Umwelt den Geschäftsbereich Energie verantworten.
- *Typ 4: Umwelt-Superministerium:* Umweltministerien, die neben Umwelt die Geschäftsbereiche Agrar und Energie (sowie Verkehr) verantworten.

In den Ländern, in denen Bündnis 90/Die Grünen mitregieren, finden sich diese vier Gruppen wieder. Im Vergleich der G-Länder stechen die Länder Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und besonders Bremen mit ökologischen Superministerien hervor – entlang der Geschäftsbereiche Energie, Umwelt und Agrar bilden sie die

⁶ Allein in Mecklenburg-Vorpommern liegt die Kompetenz für Klimaschutz im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung und die für Kreislauf- und Abfallwirtschaft im Wirtschaftsministerium.

große Bandbreite an Themen ab, die für eine Politik der ökologischen Modernisierung zentrale Eckpfeiler sind. In Sachsen-Anhalt ist das Umweltministerium allerdings auch das einzige grüne Ministerium der Regierungsbeteiligung. In Schleswig-Holstein ist das zweite grüne Ministerium das Finanzministerium und dabei kein Politikfeld mit ökologischer Relevanz im engeren Sinne, so dass sich die Splittung von ökologischen Politikfeldern zwischen grünen Ministern nicht anbietet. Ist es aufgrund der Ressortverteilung thematisch möglich, werden die ökologischen Politikfelder über mehrere von den Grünen verantwortete Ministerien verteilt.

Abb. 7: Typen Grüner Umweltministerien

Zentrale Geschäftsbereiche von Umweltministerien mit Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/ Die Grünen in den Ländern. Stand: Januar 2017

	BE	BW	HH	NI	RP	TH	HE	NW	SH	ST	HB
AGRAR							Ag	Ag	Ag	Ag	Ag
ENERGIE		En	En	En	En	En	plus	plus	En	En	En
UMWELT	Um	Um	Um	Um	Um	Um	Um	Um	Um	Um	Um
VERKEHR	Ve										Ve
	TYP 1		TYP 2				TYP 3		TYP 4		
	Umwelt und Verkehrswende		Umwelt und Energiewende				Umwelt und Agrarwende		Umwelt-Superministerium		

Quelle: eigene Recherche; eigene Darstellung.

Im Hinblick auf Regierungsbeteiligungen von Bündnis 90/Die Grünen fällt weiterhin eine besondere Rolle der Energiepolitik auf. Regieren die Grünen mit, liegt die Kompetenz für das **Politikfeld Energie** häufig im Umweltministerium (in acht von elf Fällen). Ohne grüne Regierungsbeteiligung hingegen gibt es keinen Fall. Die Grünen scheinen die Energiepolitik an sich zu ziehen, sobald sie in Regierungsverantwortung kommen. In zehn der elf Grünen Regierungsbeteiligungen ist dies der Fall: Neben den acht Umweltministerien verantworten darüber hinaus der grüne Wirtschaftsminister in Hessen und die grüne Wirtschaftssenatorin in Berlin den Geschäftsbereich Energie. Die einzige Ausnahme in diesem Kreis bildet die damalige rot-grüne Landesregierung in Nordrhein-Westfalen (2012–2017). Dort lag die Zuständigkeit für Energiepolitik im SPD-geführten Wirtschaftsministerium. Wohl aus landespolitischen Gründen dürfte die SPD darauf bedacht gewesen sein, das Energieressort und vor allem die Kompetenz für Kohle und somit die traditionelle

Stammwählerschaft in eigener Hand zu behalten. Die Grünen setzten hingegen durch, die Zuständigkeiten für erneuerbare Energien ins Umweltministerium zu übertragen (Westfälische Nachrichten 2012).

Am Politikfeld Energie wird erkennbar, dass Koalitionen auf Landesebene nicht im luftleeren Raum agieren, sondern auch bundespolitische Faktoren ihre Regierungsbildung beeinflussen und Parteien sich diese auch zu Nutze machen können. Mit Bildung der Großen Koalition 2013 wanderte die Zuständigkeit für erneuerbare Energien vom Bundesumwelt- ins Bundeswirtschaftsministerium. Seitdem ist im Bund das Wirtschaftsministerium alleine federführend für die Energiepolitik (Ehlerding 2018). Daran orientieren sich die Länder. Nach dieser Entscheidung im Bund gingen die Grünen fünf weitere Koalitionen ein. In allen Fällen übernahmen sie dabei Verantwortung für den Geschäftsbereich Energie. In drei Fällen über das Umweltministerium (Hamburg, Thüringen, Sachsen-Anhalt), in zwei Fällen über das Wirtschaftsministerium (Hessen, Berlin). Dass letzteres gelungen ist, dürfte auf das politische Spitzenpersonal zurückzuführen sein. Sowohl Tarek Al-Wazir als auch Ramona Pop haben als Spitzenkandidat/in ihrer Partei schon zu Oppositionszeiten ein wirtschaftspolitisches Profil aufgebaut. Umgekehrt konnten sie auch deshalb glaubhafter das Wirtschaftsministerium einfordern, weil den Grünen mittlerweile die höchste Kompetenz aller Parteien in der Energiepolitik – einem zentralen Geschäftsbereich im Wirtschaftsministerium – zugeschrieben wird (infratest dimap 2016). Das ist ein Hinweis darauf, dass die Grünen die bundespolitische Entwicklung dafür nutzten, in den Ländern auch den Wirtschaftsminister beziehungsweise die Senatorin für Wirtschaft zu stellen. Über den Hebel der Energiepolitik reklamieren die Grünen das Wirtschaftsministerium und schaffen es damit, ihr thematisches Portfolio in Richtung Wirtschaftspolitik zu erweitern.

Für das **Politikfeld Agrar** fällt auf, dass die Verbindung von Agrar und Umwelt in einem Ministerium keine grüne Besonderheit, sondern die Regel in den Ländern darstellt. In neun von 16 Bundesländern liegt die Zuständigkeit für Agrarpolitik im Umweltministerium: in vier der fünf Regierungen ohne Grüne Regierungsbeteiligung (BB, MV, SL, SN) sowie in fünf der elf Grünen Umweltministerien (HE, NW, ST, SH, HB). Allerdings lässt sich in den sieben Fällen (BE, BW, BY, HH, NI, RP, TH), in denen Agrar nicht im Umweltressort untergebracht ist, kein Zusammenhang zu einer bestimmten Koalitionskonstellation herstellen. Vielmehr stellen diese Fälle landeseigene Pfadabhängigkeiten dar, da bereits in den Vorgängerregierungen Agrar nicht im Umweltministerium verortet war. In Niedersachsen und Berlin lag beziehungsweise liegt die Zuständigkeit für Landwirtschaft in einem anderen Grünen Ministerium. Das heißt, allein in Baden-Württemberg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen wird Agrar vom grünen Koalitionspartner verantwortet. Es sind übrigens auch allesamt Bundesländer, in welchen die Zuständigkeit für Energie im Umweltministerium liegt. Das ist ein Hinweis darauf, dass die Zuständigkeit einer Partei für genau ein Ministerium nicht aus diesem Politikfeld allein zu erklären ist. Vielmehr beeinflussen der Zuschnitt diverser Ministerien innerhalb einer Regierung, die Anzahl an Koalitionspartnern und weitere Faktoren den Zuschnitt eines Ministeriums.

Der Zuschnitt von Landesministerien für das **Politikfeld Verkehr** macht eine gewisse Zerfaserung deutlich, die sich u.a. aus regionalen Besonderheiten ergeben. In einigen Fällen gibt es ein Verkehrsministerium, das den alleinigen Fokus auf Verkehrspolitik setzt. In anderen Fällen ist der Geschäftsbereich Verkehr mit anderen wichtigen Politikfeldern kombiniert, wie zum Beispiel Umwelt oder Wirtschaft. Auf der Landesebene verantworten die Grünen in Berlin, Bremen, Hessen und Baden-Württemberg den Geschäftsbereich Verkehr. Die Zuschnitte unterscheiden sich jedoch stark von Land zu Land. In den Stadtstaaten Berlin und Bremen sind beide Umweltbehörden auch für Verkehr zuständig. In Bremen beinhaltet das u.a. den Küstenschutz, das Hochwasserrisikomanagement oder Anlagen im Deichbereich. In Baden-Württemberg handelt es sich um ein klassisches Verkehrsministerium in einem großen Flächenland. In Hessen ist der Geschäftsbereich Verkehr im Wirtschaftsministerium angesiedelt, das ebenso für Energiepolitik zuständig ist. Aufgrund der hohen wirtschaftlichen Relevanz des Frankfurter Flughafens für das Land spielt der Flugverkehr eine übergeordnete Rolle in der Verkehrspolitik.

Immer wieder werden Zuständigkeiten für einzelne Politikfelder aufgeteilt und über mehrere Ministerien verteilt. Ein zuvor genanntes Beispiel ist die Energiepolitik in der rot-grünen Regierung in Nordrhein-Westfalen. Ein zweites Beispiel für das Verteilen eines Geschäftsbereichs über mehrere Ministerien sind der ökologische Landbau und die Wald- und Forstwirtschaft, die beide thematisch dem Politikfeld Agrar zugeordnet werden können. In der aktuellen Ampelkoalition in Rheinland-Pfalz sind sowohl der ökologische Landbau als auch die Wald- und Forstwirtschaft im Grünen Umweltministerium verortet, während die konventionelle Landwirtschaft im FDP geführten Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau verantwortet wird. In der rot-rot-grünen Koalition in Thüringen liegt die Zuständigkeit für Wald- und Forstwirtschaft im Umweltministerium, die anderen agrarpolitischen Themen im von den Linken geführten Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft. Die Splittung von Geschäftsbereichen über mehrere Ministerien ist nichts Ungewöhnliches und wird immer wieder zwischen Koalitionspartnern vereinbart. Durch die Aufteilung kann beispielsweise die Proportionalität zwischen den Koalitionspartnern gewahrt werden. Sie ermöglicht außerdem eine geteilte Verantwortlichkeit für einzelne Politikfelder. Sind zum Beispiel Energie und erneuerbare Energien auf zwei Ministerien verteilt, müssen sich die beiden verantwortlichen Minister/innen austauschen und einigen, bevor das Kabinett einen Beschluss fasst. Die Koalitionspartner können so ihre Meinungsverschiedenheiten schon frühzeitig – auf Ebene der Regierung, zwischen zwei Ministerien – austragen. Ein Diskurs zwischen den Koalitionspartnern kann außerdem eine Diskussion in der Öffentlichkeit befördern, wodurch beide Regierungspartner an Profil gewinnen. Allerdings kann es auch negative Auswirkungen haben, wenn der erhöhte Diskussionsbedarf als Streit und Regierungsunfähigkeit wahrgenommen wird.

3.4 Zwischenfazit zu Umweltministerien im Bundesländervergleich

Die Regierungsbeteiligungen von Bündnis 90/Die Grünen haben erkennbare Auswirkungen auf die Ausrichtung und den Zuschnitt von Umweltministerien in den Ländern, in dreierlei Hinsicht.

Erstens setzen die Grünen einen Schwerpunkt auf den Klimaschutz. Das lässt sich daran erkennen, dass der Begriff Klima beziehungsweise Klimaschutz nur dann im Namen von Umweltministerien aufgegriffen wird, wenn die Grünen in die Regierung eintreten. Dadurch kommt eine politische Priorität zum Ausdruck, die in den meisten Fällen durch inhaltliche Vereinbarungen im Koalitionsvertrag gedeckt wird.

Zweitens setzen die Grünen einen Schwerpunkt auf die Energiepolitik. Regieren die Grünen mit, liegt die Kompetenz für Energie in den meisten Fällen im Umweltministerium. Ohne grüne Regierungsbeteiligung hingegen gibt es keinen Fall. Dies ist an der Namensgebung ablesbar.⁷ In sieben von 14 Fällen gingen mit dem Regierungseintritt der Grünen auch die erstmalige Erwähnung des Geschäftsbereichs Energie einher. Die Namen der grün-geführten Umweltministerien in Schleswig-Holstein (Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume) und in Baden-Württemberg (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft) bringen den hohen Stellenwert zum Ausdruck, den die Grünen der Energiewende und der Herausforderung des Klimaschutzes beimessen.

Drittens zeigen die von den Grünen geführten Umweltministerien unterschiedliche Ausprägungen bei der Zuordnung weiterer Geschäftsbereiche über die Umweltpolitik hinaus (z.B. Agrar, Energie, Verkehr). Im Vergleich aller Bundesländer sind die Zuschnitte der Umweltministerien von Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und besonders Bremen bemerkenswert. Mit der Breite ihrer Geschäftsbereiche stechen sie als ökologische Superministerien hervor.

Ob eine Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen auch die Größe beziehungsweise Binnendifferenzierung eines Umweltministeriums und damit dessen Handlungskapazitäten beeinflusst, belegt die Untersuchung nicht. Dafür müsste ein längerer Untersuchungszeitraum abgedeckt werden, um Veränderungen über den Verlauf mehrerer Legislaturperioden zu erfassen. Es verdient eine genauere Betrachtung, ob mit der Namensänderung auch ein mittelfristiger Zubau an administrativen Ressourcen in besagten Ministerien in Form von Abteilungen, Referaten oder Personalstellen einhergeht.

⁷ Gleichwohl die Beobachtung neben dem Umwelt- auch das Wirtschaftsministerium berücksichtigt, weil es in vielen Ländern für den Geschäftsbereich Energie zuständig ist.

4 Verkehrspolitik im Land: Fallbeispiel Radverkehr

Die politikwissenschaftliche Forschung hat die Verkehrspolitik lange vernachlässigt. Das ändert sich langsam. Doch noch immer stellt die Verkehrspolitik kein eigenständiges Politikfeld innerhalb der Politikwissenschaft dar. Die Herausgeber eines aktuellen Handbuchs zum Themenfeld haben sogar ernste Zweifel, ob das je gelingen wird (Schweddes et al. 2016: 5). Die Gründe hierfür sind vielfältig. Die Forschungslücke erklärt sich erstens daraus, dass die reale Verkehrspolitik des 20. Jahrhunderts traditionell in der Verteilung beträchtlicher Finanzmittel zum Ausbau von Straßen, Schienen, Flughäfen und Wasserwegen liegt, was die wissenschaftliche Neugier auf den wirtschaftlichen Output durch die Wirtschaftswissenschaften gelenkt hat. Zweitens ist die Verkehrspolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern schwer zu erfassen, weil sie einerseits durch ein hohes Maß an Politikverflechtung geprägt und andererseits durch wirtschaftliche, technologische, ökologische und soziale Bezüge so komplex ist, dass sie als Querschnittsthema nur durch eine interdisziplinäre Herangehensweise zu erfassen ist (Rösener 2011). Das erklärt, warum bislang auch kaum wissenschaftliche Untersuchungen zur Verkehrspolitik der Länder vorliegen. Es ist noch immer «weitgehend ungeklärt, wie groß die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes in der Verkehrspolitik sind und welche Handlungsspielräume den Ländern bleiben» (Schweddes/Ruhrort 2016: 212). Die wenigen Studien, die vorliegen, zeichnen ein ambivalentes Bild der verkehrspolitischen Handlungskompetenz der Länder (Schweddes/Ruhrort 2016).

Verkehrspolitik verfolgt eine ganze Reihe von Zielen wie Wohlstand, Förderung des Wirtschaftswachstums und regionaler Strukturen, die internationale Zusammenarbeit, die Stärkung der Verkehrssicherheit und den Schutz der Umwelt (Grandjot/Bernecker 2014: 58). Dabei stehen viele von ihnen in Konkurrenz zueinander. Obwohl sie sich alle auf das Gemeinwohl berufen, verfolgen unterschiedliche Einfluss- und Entscheidungsträger unterschiedliche Ziele in der Verkehrspolitik. So können sich Gewerkschaften für sichere Arbeitsplätze, Logistikunternehmen für den Ausbau von Autobahnen, Umweltverbände für klimafreundliche Antriebstechniken und Bürgerinitiativen gegen oder für den Bau einer neuen Umgehungsstraße einsetzen.

Für diese Arbeit über das Politikfeld der ökologischen Modernisierung sind insbesondere die umwelt- und klimapolitischen Ziele der Verkehrspolitik von Interesse. Die Idee einer nachhaltigen Mobilität hat sich bis Ende der 1990er Jahre als Konzept herausgebildet. Anfangs lag hierfür der Schwerpunkt auf Klimaschutz und Lärm. In den Folgejahren und mit der stärkeren Anwendung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung wurden ebenso Kriterien wie Flächenverbrauch berücksichtigt,

aber auch der Ressourcenverbrauch, die Lichtverschmutzung, die Versäuerung der Böden und nicht zuletzt der Ausstoß von Luftschadstoffen wie Stickoxiden und Feinstäuben, die die menschliche Gesundheit gefährden. Angesichts dieser vielfältigen Herausforderungen wundert es nicht, dass die Literatur über zwei Dutzend Maßnahmen zur Reduzierung der Umweltauswirkungen auflistet.

In kaum einem anderen Politikfeld ist die Lücke zwischen dem programmatischen Anspruch einer «nachhaltiger Mobilität» und der realen Umsetzung so groß. Denn die reale Entwicklung verläuft quantitativ und qualitativ mit ganz wenigen Ausnahmen in die entgegengesetzte Richtung. Die aktuelle Verkehrspolitik, so das ernüchternde Fazit, sei der prognostizierten Verkehrsentwicklung nicht gewachsen (u.a. Schwedes et al. 2016: 24). Ein Paradebeispiel dieser Fehlentwicklung sind die Debatten rund um den Abgaskandal und die Fahrverbote für Dieselaautos in Innenstädten. Bund, Länder und Kommunen streiten darüber, wer schuld an der Lage ist. Weil viele Kommunen die gesetzlichen Grenzwerte für Luftschadstoffe nicht einhalten, führt die Umweltorganisation Deutsche Umwelthilfe Klageverfahren für «saubere Luft» in mehr als 30 Städten (DUH 2018).

Der Dieselskandal, aber auch technische Entwicklungen (z.B. Elektromotor, Batterien, autonomes Fahren, Digitalisierung) haben dazu beigetragen, dass die Verkehrspolitik in den letzten Jahren an Relevanz gewonnen hat und sich die Parteien programmatisch stärker ausdifferenzieren. Der Vergleich der bundespolitischen Positionen der Parteien in dieser Frage über den Zeitraum 2013–2017 macht deutlich, dass Bündnis 90/Die Grünen sich seit Jahren am stärksten für die Elektromobilität und umweltfreundliche Antriebstechniken einsetzen. Während alle anderen Parteien die Weiterentwicklung des «klassischen» Verbrennungsmotors diskutieren, präferieren lediglich die Grünen eine rasche Abkehr von dieser Technologie (Thiele et al 2018: 377).

Mit dem erfolgreichen Ausbau der erneuerbaren Energien im Stromsektor, den wachsenden Erfordernissen des Klimaschutzes und den Fortschritten der Energiewende insgesamt rückt die Rolle des Verkehrs verstärkt in den politischen Blickpunkt. Der Verkehr muss elektrifiziert werden, wenn er, wie von Seiten der Politik geplant, eine Speicher- und Pufferfunktion für überschüssigen Strom der erneuerbaren Energien ausüben soll. Gleichzeitig ist er gefordert, einen eigenen klimapolitischen Beitrag zu leisten und klimaschädliche Emissionen erheblich zu senken.

4.1 Verkehrspolitik und Radverkehr

Von Ausnahmen abgesehen ist der Radverkehr erst seit einigen Jahren Bestandteil verkehrspolitischer Strategien von Bund, Ländern und Kommunen. Dabei kommt ihm eine entscheidende Rolle als energiesparendes und gesundes Verkehrsmittel zu, welches Vorteile hinsichtlich des Klima- und des Lärmschutzes sowie der Luftreinhaltung bietet (Bracher 2016). Daher richtet diese Studie einen genaueren Blick auf diesen in der breiten Öffentlichkeit oft wenig beachteten verkehrspolitischen Handlungsstrang.

Der **Bund** hat die Zuständigkeiten für den Rechtsrahmen, für den Bau von Radwegen an Fernverkehrsstraßen und für die an den Radverkehr angrenzenden Politikfelder wie Umwelt, Klima, Gesundheit, Forschung und Wirtschaft (Bracher 2016). Für 2016 hat die Bundesregierung knapp 100 Millionen Euro für den Ausbau von Radwegen an Bundes- und Bundeswasserstraßen zur Verfügung gestellt. In 2017 sollen zusätzlich 25 Millionen Euro für den Ausbau von Radschnellwegen und 27 Millionen Euro für «Klimaschutz durch Radverkehr» fließen (Greenpeace 2017). Der Bund moderiert einen Bund-Länder-Arbeitskreis mit Vertreter/innen der Landesregierungen und der kommunalen Spitzenverbände, und er fördert Forschungs- und Modellvorhaben. Wichtigster Rechtsrahmen auf Bundesebene ist der Nationale Radverkehrsplan, den die Bundesregierung erstmalig 2002 aufgestellt hat. Der Zweite Nationale Radverkehrsplan (BMVBS 2012) bildet die Grundlage der Radverkehrspolitik 2013 bis 2020. Er weist den Ländern in der Umsetzung eine starke Rolle zu. Sie müssen den rechtlichen und infrastrukturellen Rahmen setzen und die Kommunen fördern (Bracher 2016: 269). Der Bund könnte darüber hinaus den Radverkehr dadurch stärken, dass er einheitliche Standards für Radschnellwege entwickelt und das Straßenverkehrsrecht dahingehend modernisiert, dass es die Bedürfnisse des Radverkehrs stärker berücksichtigt (Gastel 2016).

Die **Länder** sind verantwortlich für den Bau von Radwegen an Landstraßen. Darüber hinaus können sie den Radverkehr dadurch stärken, dass sie die Aktivitäten ihrer Kommunen, Gemeinden und Regionen organisatorisch und finanziell unterstützen. Das umfasst den Um- und Neubau von städtischen Radwegen und Radschnellwegen zwischen Städten, die Bereitstellung öffentlicher Fahrradleihsysteme, die Förderung von Pedelecs, die Bereitstellung von Stellplätzen für Räder und eine bessere Kommunikation und Information für den Radverkehr (Bracher 2016: 278). Neben der direkten Unterstützung der Kommunen fällt den Landesregierungen eine koordinierende Rolle zu. Folgerichtig stellen immer mehr Bundesländer eigene Radverkehrsstrategien auf. Bislang ist Berlin das einzige Bundesland, das ein Mobilitätsgesetz verabschiedet hat, das zum Ziel hat, den «Vorrang des Umweltverbundes» (SUVK 2018) zu sichern und einen Schwerpunkt auf die Stärkung des Radverkehrs setzt. Einige Länder initiieren oder fördern Arbeitsgemeinschaften fahrradfreundlicher Kommunen. Ausdruck dieser Förderung sind beispielsweise die populär werdenden Radschnellwege. Für die erfolgreiche Umsetzung dieser für den Pendlerverkehr gedachten Schnellverbindungen braucht es Abstimmung und Finanzmittel über Gemeindegrenzen hinweg. Insgesamt stellt der Verkehrsclub Deutschland bei den Ländern erhebliche Unterschiede im Niveau der Radverkehrsförderung fest (VCD 2017).

Neben diesen Ansätzen auf Landesebene haben die Länder darüber hinaus die Möglichkeit, an der Bundesgesetzgebung mitzuwirken. Über den Bundesrat können sie verkehrspolitische Entscheidungen im Bund beeinflussen. Zusätzlich übernehmen sie für den Bund die Verwaltung von Bundesautobahnen und -straßen, in der Luftfahrt sowie bei den Flughäfen. Die Verkehrsministerkonferenz (VMK) stellt für die Länder ein wichtiges Instrument dar, um ihre verkehrspolitische

Zusammenarbeit untereinander abzustimmen und gemeinsame Standpunkte gegenüber dem Bund festzulegen. Die Länder wiederum übertragen einen Teil ihrer Aufgaben an kommunale Gebietskörperschaften.

4.2 Radverkehrspolitik in Bremen und Baden-Württemberg

Exemplarisch wird nachfolgend die Radverkehrspolitik der Landesregierungen in Bremen und in Baden-Württemberg untersucht. In diesen beiden Ländern regieren Bündnis 90/Die Grünen bereits mehr als eine Legislaturperiode und verantworten zudem jeweils das Verkehrsressort. Bremen ist deutschlandweit als Vorreiter beim Radverkehr bekannt (z.B. durch die deutschlandweit erste Fahrradstraße). Als Stadtstaat sollten sich zwischen Landes- und kommunaler Ebene Handlungssynergien erschließen können. In Baden-Württemberg haben Kommunen wie Freiburg, Tübingen und Karlsruhe in den letzten Jahren große Fortschritte beim Radverkehr gemacht. Hier lohnt der Blick darauf, wie die Landesregierung eines Flächenlandes ihre Kommunen mit übergeordneten Programmen unterstützt. Obendrein wird die Verkehrspolitik in Baden-Württemberg von einem Minister verantwortet, der selbst passionierter Radfahrer ist und aufgrund vorheriger Tätigkeiten über eine vergleichsweise hohe Fachexpertise in diesem Feld verfügt.⁸ Im Folgenden wird die Radverkehrspolitik beider Länder der letzten Jahre dargestellt: über die Auswertung der jeweiligen Koalitionsverträge, die Darstellung der Ressorts mit ihren radverkehrspolitischen Zuständigkeiten und die Politiken. Ergänzend wird skizziert, wie sich die Vertreter/innen beider Länder über parteinterne, informelle Strukturen zwischen Bund und Ländern koordinieren, um bundespolitisch Einfluss zu nehmen.

Die **Auswertung der Koalitionsverträge** in Bremen und in *Baden-Württemberg* belegt, dass die Radverkehrspolitik in beiden Ländern über die Jahre an Relevanz zugenommen hat. Vergleicht man für Baden-Württemberg den grün-roten Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2011 mit dessen grün-schwarzem Nachfolger fünf Jahre später, ist ein wachsender Stellenwert des Radverkehrs erkennbar. Der grün-rote Vertrag formuliert das allgemeine Ziel, Baden-Württemberg «zu einem fußgänger- und fahrradfreundlichen Land» (Bündnis 90/Die Grünen/SPD 2011: 27) zu machen. Dafür werden drei Maßnahmen aufgelistet: das Radwegenetz attraktiver und sicherer zu machen, im Haushalt einen eigenen Titel für den Bau von Radwegen einzurichten und die Investitionen für den Fußgänger- und Radverkehr zu erhöhen. Im Koalitionsvertrag vier Jahre später bekennt sich die grün-schwarze Koalition dazu, die «erfolgreiche Förderung des Radverkehrs im Alltags- und Freizeitverkehr» fortzusetzen und «Baden-Württemberg noch fahrradfreundlicher [zu] machen» (Bündnis 90/Die Grünen/CDU 2016: 115). Der Koalitionsvertrag beruft sich dabei auf die von Grün-Rot erarbeitete Radstrategie 2015. Zur Zielerreichung werden fünf Maßnahmen aufgelistet: die Konzeption und Umsetzung von Radschnellwegen, die

8 Verkehrsminister Winfried Hermann vertrat von 1998 bis 2011 den Wahlkreis Tübingen im Bundestag und war dort innerhalb der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen für Verkehr zuständig. Von 2009 bis 2011 übte er den Vorsitz des Verkehrsausschusses im Deutschen Bundestag aus (Ministerium für Verkehr 2018b).

Ausstattung von Landstraßen mit Radwegen (inkl. Netzkonzeption und systematischem Erhalt), die Förderung der kommunalen Rad- und Fußverkehrsinfrastruktur, den Bau sicherer Radabstellanlagen sowie die Verbesserung der (kostenlosen) Mitnahmemöglichkeit von Rädern in Bussen und Bahnen (Bündnis 90/Die Grünen/CDU 2016). Im Vergleich fällt der grün-schwarze Koalitionsvertrag ausführlicher und konkreter als sein grün-roter Vorgänger aus und listet mehr Maßnahmen auf, die die Koalition umsetzen will. In Bremen regieren Bündnis 90/Die Grünen seit 2007 mit der SPD zusammen. Der Vergleich der drei rot-grünen Koalitionsverträge (2007–2011, 2011–2015 und seit 2015) ergibt ein ähnliches Bild wie in Baden-Württemberg. Die erste rot-grüne Koalition beschränkte sich auf das Ziel, «bessere Bedingungen zu schaffen, damit mehr Menschen zu Fuß und mit dem Fahrrad durch Bremen unterwegs sind» (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2011: 38). Die zweite Koalition formulierte den Anspruch, «den Anteil des Fußgänger- und des Radverkehrs in Bremen deutlich [zu] erhöhen.» Dafür sollen «die Bedingungen für Fußgänger und Radfahrer weiter konsequent» (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2015: 35) verbessert werden. Im aktuellen Koalitionsvertrag beanspruchen die Koalitionäre eine internationale Vorreiterrolle für die Hansestadt und erklären «das Radfahren in Bremen noch bequemer und angenehmer zu machen[...]. Bremen muss auf der nationalen und internationalen Landkarte herausragender Fahrradstädte sichtbar werden» (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2015: 49). Über die drei Koalitionsverträge hinweg wurden für den Radverkehr ehrgeizigere Ziele formuliert. Ähnlich verhält es sich mit den in den Bremer Koalitionsverträgen genannten Maßnahmen zur Zielerreichung. Der erste Koalitionsvertrag bleibt vage mit der Formulierung, so dass zunächst Problemstellen identifiziert werden, um dann «ein Maßnahmenpaket [zu] schnüren, damit sich mehr Menschen sicher auf Straßen, Wegen und Plätzen bewegen können» (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2011: 38). Für die folgende Legislaturperiode nennt der nächste Koalitionsvertrag fünf konkrete Maßnahmen, die speziell den Radverkehr fördern (bessere Berücksichtigung des Radverkehrs bei Planung und Bau, Abstellplätze und Fahrradstraßen), den Autoverkehr zurückdrängen (Pilotversuche für *shared spaces*, autofreie Sonntage) und Barrierefreiheit im Verkehr fördern (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2015: 35). Der aktuelle Koalitionsvertrag benennt sogar zehn Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs, wie etwa die Fortsetzung des Programms zum fahrradfreundlichen Umbau von Knotenpunkten, mehr Fahrradstraßen und die Schaffung eines Fahrradmodellquartiers (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2015: 48f.). Über die drei rot-grünen Koalitionsverträge hinweg ist erkennbar, dass in puncto Radverkehr jeder Koalitionsvertrag umfangreicher und konkreter als sein Vorgänger ausfiel. Die Ziele wurden anspruchsvoller. Die Maßnahmen zur Zielerreichung wurden konkreter und stiegen in der Anzahl deutlich. Es sticht hervor, dass die jüngeren Maßnahmen auf den Vorarbeiten der vorherigen Koalition aufbauen. Dies ist ein Hinweis dafür, dass die Radverkehrspolitik ein Politikfeld ist, für das ein langer Atem und ein gewisser politischer Entwicklungs- und Lernprozess erforderlich sind, um substanzielle Änderungen zu erreichen.

Ein **Vergleich der Verkehrsministerien** in Bremen und in Baden-Württemberg zeigt, dass sich die beiden erkennbar in Zuständigkeiten und Zuschnitt unterscheiden.

Das Organigramm des Ministeriums für Verkehr des Landes *Baden-Württemberg* (2018a) weist neben der Abteilung für Verwaltung drei inhaltliche Abteilungen aus: für Straßenverkehr und Straßeninfrastruktur, für öffentlichen Verkehr und für nachhaltige Mobilität. Die drei verkehrspolitischen Abteilungen verfügen insgesamt über 18 Referate. Die Zuständigkeit für den Radverkehr liegt im «Kommunale Mobilitätskonzepte, Rad- und Fußverkehr». Das Verkehrsministerium hat zudem die Zuständigkeit für Luftreinhaltung, was im Ländervergleich ungewöhnlich ist. So kann innerhalb des Ministeriums die Verkehrs- und Luftreinhaltungspolitik direkt verzahnt werden, wenn es etwa um den Einsatz von Busspuren oder Pfortnerampeln⁹ zur Luftreinhaltung geht. Insgesamt ist der Zuschnitt des Ministeriums durch seinen klaren Fokus auf die Verkehrspolitik geprägt. Der zuständige Abteilungsleiter sieht hierin Vorteile: Sie seien mit ihrem Ressort, mit dessen Zuschnitt und mit dessen Führung in einer guten Ausgangslage, strategisch zu handeln. Das sei ein Vorteil im Vergleich zu anderen Ländern (Erdmenger 2017). Oft sind Verkehrsministerien diejenigen Ressorts, die in Koalitionsverhandlungen zuletzt verhandelt und damit auch zugeschnitten werden. Bei den Verhandlungen zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD in 2011 war das anders, weil mit *Stuttgart 21* ein verkehrspolitisches Thema eine zentrale Rolle im Wahlkampf und damit auch in den Koalitionsverhandlungen spielte. Im Vergleich zu Baden-Württemberg ist das Verkehrsressort in *Bremen* thematisch breiter zugeschnitten, was schon am Namen Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV 2018) erkennbar wird. Neben einer allgemeinen Abteilung bearbeiten fünf Abteilungen die Themen des Ressorts: Umweltwirtschaft, Klima- und Ressourcenschutz; Natur, Wasser und Landwirtschaft; Verkehr; Stadtplanung und Bauordnung sowie Regional- und Stadtentwicklung, Stadtumbau, Wohnungswesen. Die Abteilung Verkehr besteht aus nur fünf Referaten, von denen im Organigramm keines namentlich für Radverkehr zuständig ist. Innerhalb der bestehenden Struktur ist ein Team Nahmobilität mit drei bis vier Mitarbeiter/innen für konkrete Projekte und zur Stärkung des Fuß- und Radverkehrs verantwortlich. Neben der Verkehrsabteilung verfügt die Behörde mit Stadtplanung und Stadtentwicklung über zwei weitere Abteilungen, die für die Verkehrs- und Radverkehrspolitik sehr relevant sind. Diese breite Aufstellung bietet die Chance für Synergieeffekte bei jenen Themen, die einen Querschnittscharakter haben. Das trifft beispielsweise auf Klimaschutz oder Flächenverbrauch zu, wo Belange von Umwelt, Klima, Verkehr und Städtebau höchste Relevanz haben und miteinander verzahnt werden können. In manchen Fällen müssen unterschiedliche Fachinteressen gegeneinander abgewogen werden. Werden diese von zwei Abteilungen innerhalb eines Ministeriums vertreten, können sie weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit moderiert werden. Letzteres ist schwieriger, wenn der Interessensausgleich nicht innerhalb eines Ministeriums, sondern zwischen zwei Ministerien und gegebenenfalls auch zwischen zwei Koalitionspartnern gelingen soll.

⁹ Eine Pfortnerampel ist eine Lichtanlage, die auf Auffahrampen von Autobahnen/Schnellstraßen installiert ist, um bei erhöhtem Verkehrsaufkommen den Zufluss einfahrender Fahrzeuge zu steuern.

Ein **Vergleich der Radverkehrspolitik beider Länder** verdeutlicht, welche Rolle Landesregierungen zur Stärkung des Radverkehrs spielen können. In *Baden-Württemberg* hat sich die Landesregierung zum Ziel gesetzt, den Radverkehrsanteil bis 2020 auf 16 Prozent und bis 2030 auf 20 Prozent zu steigern. In 2017 stellt sie rund 40 Millionen Euro für den Ausbau an Radwegen zur Verfügung (Millenet/Blau 2017). Damit werden auch Kommunen beim Bau der Radinfrastruktur unterstützt. In einem ersten Schritt fördert das Land Machbarkeitsanalysen der Kommunen, wo Radschnellwege im Land gebaut werden sollen. Dieses Programm soll einen Wettbewerb der Ideen ankurbeln, denn viele Landkreise haben Interesse daran, einen Radschnellweg über das eigene Gebiet zu führen. Von der Planung bis zum abgeschlossenen Bau eines solchen Radschnellwegs vergehen jedoch mindestens fünf Jahre. Für den eigentlichen Bau der Radfernwege werden deshalb in den kommenden Jahren mehr Mittel benötigt. Die von der Landesregierung aufgelegte *RadSTRATEGIE* (MVI 2016) bildet die konzeptionelle und strategische Grundlage der Radverkehrsförderung bis zum Jahr 2025. Dabei soll vor allem in Radwege an Landesstraßen und in kommunale Radwege, in eine bessere Beschilderung und in neue Radschnellwege investiert werden. Die Tatsache, dass an der Erstellung so gut wie alle Ministerien beteiligt waren, wird als Erfolg gewertet (Erdmenger 2017). Das *RadNETZ* Baden-Württemberg (MfV 2018a) steht für die Vernetzung bereits bestehender Radwege. Zusammen mit den Kommunen will die Landesregierung damit ein 7000 Kilometer langes Netz mit gut ausgeschilderten Routen bauen. 700 Kommunen sind an das *RadNETZ* angeschlossen. Das Verkehrsministerium bewertet die Erstellung des Programms als Meilenstein, weil hierbei die Tiefbauämter der Kommunen befragt wurden, wie die Radwege heute vor Ort sind und wie sie in Zukunft optimal verlaufen sollten. Wenn der zuständige Abteilungsleiter von einer riesigen Fortbildungserfahrung für alle Beteiligten (Erdmenger 2017) spricht, deutet das auf die Langzeitwirkung hin, die sich von der Erarbeitung eines solchen Ansatzes versprochen wird. Die Initiative *RadKULTUR* (MfV 2018b) wurde 2012 gestartet. Sie soll über das Radfahren informieren und motivieren, auf das Rad umzusteigen. Das Radfahren hat in *Bremen* ebenso einen besonderen Stellenwert. So hat zum Beispiel das Konzept der Fahrradstraße – einer Straße, in der Fahrrad-fahrende Vorrang haben und nebeneinander fahren dürfen –, welches in Bremen seinen Ursprung hat, mittlerweile bundesweit Schule gemacht. Ein Viertel aller Strecken in der Hansestadt werden mit dem Fahrrad erledigt. Im europaweiten Vergleich liegt Bremen damit auf Platz drei hinter Kopenhagen und Amsterdam (Keuer 2017). Bis 2019 entsteht in Bremen das erste Fahrradmodellquartier Deutschlands. Das Bauvorhaben zur Stärkung des Radverkehrs ist das wichtigste Ziel der Landesregierung für den Radverkehr in dieser Legislaturperiode (Polzin 2017). Der Bund bezuschusst das Projekt mit 2,4 Millionen Euro Fördermitteln. Dabei erfolgt diese Förderung nicht – wie anzunehmen wäre – durch das Bundesverkehrsministerium, sondern aus dem Klimaschutzfonds des Bundesumweltministeriums. In 2014 hat der Bremer Senat die Informationskampagne *BIKE IT* aufgelegt. Sie will Gäste als auch Bremer/innen dazu ermuntern, öfter Rad zu fahren. Im Rahmen der Kampagne kann sich jeder die Karten für Bremen, Bremerhaven und das

nieder-sächsische Umland kostenfrei über die *Bike Citizens App* herunterladen und auch zur Verfügung gestellte Touren nutzen (Keuer 2017).

4.3 Föderale Radverkehrspolitik

Die **Bund-Länder-Koordination** ist für Landesregierungen der wichtigste Hebel zur bundespolitischen Einflussnahme. Auch die Vertreter/innen der Verkehrsressorts in Baden-Württemberg und Bremen koordinieren sich zwischen Bund und Ländern, um den Radverkehr über Landesgrenzen hinweg zu stärken und Impulse für einen besseren bundespolitischen Rahmen zu setzen. Wichtigstes Gremium für die Koordination der Politiken zwischen Ländern und Bund sind die so genannten Fachministerkonferenzen (hier: VMK – Verkehrsministerkonferenz¹⁰). Sie dienen vorrangig dem Informationsaustausch, dürften durch ihre Zusammensetzung aber eine politische Bedeutung darüber hinaus haben. Die für diese Arbeit relevante Verkehrsministerkonferenz findet in der Regel zwei Mal im Jahr statt. Hier getroffene Beschlüsse können eine hohe symbolische Bedeutung entfalten und dadurch politischen Einfluss bewirken. Aber der Aufwand ist hoch, eine Mehrheit oder gar Einstimmigkeit für einen Beschluss zu organisieren, zumal wenn am Ende offen ist, welche Wirkung davon ausgehen.

Deutschlandweit verantworten Bündnis 90/Die Grünen in vier Landesregierungen das Verkehrsministerium (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hessen). Die Verkehrsminister dieser Länder koordinieren sich regelmäßig. Dies erfolgt am Rande der Verkehrsministerkonferenzen und zum Teil auch im Vorfeld der Plenarsitzungen des Bundesrates. In diesem Kreis ist Baden-Württemberg für dieses Thema der Wortführer der G-Länder (Polzin 2017). Darüber hinaus finden vor dem Bundesrat Vorbesprechungen der jeweiligen politischen Lager statt. Die Minister/innen der SPD-geführten Länder koordinieren sich auf der so genannten A-Seite, die CDU/CSU-geführten Länder auf der so genannten B-Seite. Die grünen Verkehrsminister/innen wiederum nehmen an diesen Vorbesprechungen an ihrer jeweiligen Seite teil: der Verkehrssenator Bremens und die Berliner Verkehrssenatorin nehmen an den Treffen der A-Seite teil, die beiden Verkehrsminister aus Baden-Württemberg und Hessen an der B-Seite. Weil im Verkehrsausschuss des Bundesrates die Grünen in

¹⁰ Verkehrsministerkonferenzen finden in der Regel zweimal im Jahr statt. In der VMK sind die für Verkehr zuständigen Minister und Senatoren der Länder vertreten. Der Bundesverkehrsminister ist als Gast geladen. Die VMK befasst sich mit sämtlichen verkehrspolitischen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung und erörtert verkehrspolitische Themen, die im Verhältnis der Länder untereinander und/oder im Verhältnis der Länder zum Bund besonders aktuell sind und führt sie einer Lösung zu. Neben dem gegenseitigen Informations- und Erfahrungsaustausch dient die VMK dem Zweck, gemeinsames politisches Handeln im eigenen Bereich oder gegenüber dem Bund zu erörtern und in Beschlüssen festzuschreiben. Die Sitzungen der VMK werden von der Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter (GKVS) vorbereitet. Fünf ständige Länderarbeitskreise (z.B. zur Bahnpolitik oder zur Straßenbaupolitik) und Bund-Länder-Fachausschüsse arbeiten der GKVS zu. Einstimmig gefasste Beschlüsse der VMK sind bindend. Mehrheitlich gefasste Beschlüsse geben nur die Mehrheitsmeinung der Konferenz wieder (MfV 2018c).

der Minderheit sind, können verkehrspolitische Akzente leichter über den Umweltausschuss vorgebracht werden.

4.4 Radverkehr zwischen (Partei-)Politik und Verwaltung

In der Politikwissenschaft galt der Radverkehr lange Zeit als parteipolitisch unstrittiges Thema, weil dessen Förderung von allen Parteien im Grundsatz als notwendig betrachtet wurde. Für das Land Thüringen wurde beispielsweise festgestellt, dass bei der Verkehrspolitik des Landes in den vergangenen 25 Jahren nur wenige größere parteipolitische Kontroversen ausgetragen wurden. Demnach sei eine «deutlich parteipolitische Profilierung» (Gather 2017: 297) derzeit allein bei der Frage nach einem klimaverträglichen Verkehrssystem – auch wenn das grundsätzliche Ziel parteiübergreifend anerkannt wird – zu erkennen.

Es liegen keine Untersuchungen vor, ob die Radverkehrspolitik stärker in den Parteienwettbewerb rutscht. Aber es gibt aktuelle Hinweise, die dafür sprechen. Auf Bundesebene kritisieren die Grünen fehlende Mittel für den Radverkehr und werfen der Bundesregierung «Straßenbauwahnsinn» vor (Gelbhaar 2018). Beispiele aus den Ländern verdeutlichen, dass Regierungsparteien zum Teil Vorhaben aus taktischen Gründen verzögern, weil sie sich daraus einen Vorteil gegenüber dem Koalitionspartner versprechen. «Man kann den Eindruck gewinnen, dass der eine dem anderen eine erfolgreiche Projektumsetzung und den diesbezüglichen Erfolg nicht gönnen möchte» sagt der Abteilungsleiter in der Bremer Umweltbehörde Gunnar Polzin (2017) rückblickend auf mehrere Vorhaben zum Radverkehr in den letzten Jahren. Ein anderes Beispiel liefert die rot-rot-grüne Koalition in Berlin, wo Bündnis 90/Die Grünen die Verkehrsbehörde verantworten und damit die Federführung für das Mobilitätsgesetz haben. Es zielt auf die Stärkung des Umweltverbundes ab, was durch einen jeweils eigenen Abschnitt zum Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und zum Radverkehr zum Ausdruck kommt. Für die Koalition schien das Gesetz im Mai 2018 beschlossene Sache. Doch auf der Zielgeraden der parlamentarischen Beratungen überraschte die SPD damit, einen eigenen Abschnitt für den Autoverkehr einfügen zu wollen (Beug 2018). Mit ihrem Vorschlag hat sich die SPD zwar nicht durchgesetzt, das Gesetz trat ohne eigenen Abschnitt für den Autoverkehr am 5. Juli 2018 in Kraft (SUVK 2018). Doch die Intervention erfüllte den Zweck, dass sich die SPD als Anwalt der Autofahrer/innen profilieren konnte. Es ist davon auszugehen, dass die parteipolitische Auseinandersetzung um den Radverkehr kurzfristig zunehmen wird. Grund dafür sind die seit kurzem zu beobachtenden Bürgerinitiativen in vielen deutschen Großstädten wie Berlin, Hamburg, Frankfurt, München und Stuttgart, die sich für eine bessere Radinfrastruktur einsetzen. Mit Bürgerbegehren erhöhen die Aktivisten den Druck auf die Politik, die bis dato autozentrierte Verkehrspolitik vieler Städte verstärkt neu auszurichten. Mittlerweile vernetzen sich die Bürgerinitiativen bundesweit, um Synergien zu schaffen und ihre Schlagkraft zu erhöhen (Changing Cities 2018). Der Parteienwettbewerb könnte also im Zuge dieser «Verkehrswende von unten» zunehmen, weil die Parteien sich zu diesen

Forderungen verhalten und Position beziehen müssen – wie in Berlin exemplarisch zu beobachten ist.

Inwiefern sich der programmatische Unterschied der Parteien auch im Regierungshandeln niederschlägt, ist eine andere Frage. Wichtiger für den Ausbau von Radwegen und Stellplätzen sei nicht die Einigung zwischen Koalitionspartnern, sondern «das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung» sagt Albrecht Genzel, Verkehrsreferent vom ADFC Bremen. Wenn die ausführende Straßenverkehrsbehörde den Radverkehr zu restriktiv regelt, würden auch mal «großzügig gedachte Ideen des Verkehrssenators jahrelang im Klein-Klein straßenverkehrsbehördlicher Interpretationen hängen bleiben oder gar ganz untergehen» (Genzel 2018). Die Relevanz der Verwaltung führt dazu, dass sich Änderungen nur schleppend durchsetzen. So wird der Radverkehr «in den Regelwerken, bei der Finanzierung, der Personalausstattung in den Ämtern und in der Abwägung vor Ort» (Bracher 2016: 289) immer noch überwiegend nachrangig behandelt. Autoorientierte Strukturen werden durch den weiteren Straßen- oder Parkplatzbau zementiert. Auch fehlendes Personal beziehungsweise Planerkapazitäten in der Verwaltung seien ein Hemmnis für einen zügigeren Ausbau der Infrastruktur für den Radverkehr. Weil derzeit bundesweit viele Kommunen an neuer Radinfrastruktur arbeiteten, seien kompetente Planer derzeit schwer zu bekommen (Genzel 2018).

Dass die Verkehrsplanung so träge erscheint, hängt auch mit den großen zeitlichen Abständen zwischen politischer Entscheidung und tatsächlicher Umsetzung zusammen. In Thüringen hatten beispielsweise Bündnis 90/Die Grünen schon zu Oppositionszeiten eine stärkere Förderung des Fuß- und Radverkehrs gefordert, was sich auch im Koalitionsvertrag von Rot-Rot-Grün aus dem Jahr 2014 niederschlägt. Zur Stärkung des Radnetzes sollten Straßenbaumittel zur Förderung des Radverkehrs außerhalb von Ortschaften erhöht werden und mindestens zehn Prozent der Mittel für Erhalt, Um- und Ausbau betragen. Dass die Umsetzung dieser Ziele schleppend verläuft, läge auch daran, «dass – anders als beim Straßenbau – keine baureifen Planungen der Vorgängerregierung vorliegen und jede Baumaßnahme einen erheblichen zeitlichen Vorlauf erfordert» (Gather 2017: 295). Diese langen Vorlaufzeiten verschleiern ein Stück die Unterschiede, die die Parteien in der Radverkehrspolitik durchaus haben.

4.5 Zwischenfazit Radverkehrspolitik

Das Beispiel Radverkehrspolitik veranschaulicht, dass mehrere Faktoren die Umsetzung von parteipolitischer Programmatik zur Stärkung des Radverkehrs erschweren. Erstens ist der politische Handlungsspielraum einer Landesregierung dadurch eingeschränkt, dass sich Zuständigkeiten auf verschiedene Akteure und Verwaltungsebenen verteilen, die entweder wie der Bund den Rahmen setzen oder aber wie die Kommunen für die Umsetzung vor Ort verantwortlich sind. Die Länder stecken hier in einer undankbaren Mittel-Position. Ob ihre Politik zur Stärkung des Radverkehrs erfolgreich ist, hängt zum großen Teil davon ab, welchen Rahmen der Bund setzt und wie die Kommunen das Thema selbst voranbringen wollen.

Zweitens fällt auf, dass in diesem Politikfeld die nachgeordneten Behörden – etwa die Straßenbauämter – eine starke Rolle in der Umsetzung einnehmen. Sie haben einen relativ großen Ermessungsspielraum, wie Gesetze und Verordnungen in der Praxis umgesetzt werden können. Die Regierung kann hierauf nur begrenzt Einfluss nehmen. Insofern sind Politiker/innen stark auf die Zusammenarbeit mit der Verwaltung angewiesen. Der Bau jeder einzelnen Straße, jeder Brücke und jeder Kreuzung entscheidet immer wieder darüber, wie fahrradfreundlich die Infrastruktur gebaut wird. Es ist naheliegend, dass ein dauerhaftes Umsteuern nur über einen integrativen Ansatz gelingen kann, der auch das dafür ausgebildete und positiv zugewandte Personal in den Straßenbauämtern beinhalten muss. Diese Einschränkungen machen deutlich, dass der Handlungsspielraum für Landesregierungen zur Verbesserung des Radverkehrs begrenzt und tendenziell kleiner ist als in der Öffentlichkeit vermutet. Eine in eine Regierung eintretende Partei kann nicht «einfach durchregieren». Ihr Handlungsspielraum ist begrenzt. Die langen Vorlaufzeiten in der Verkehrsweegeplanung legen nahe, dass Veränderungen nicht über Nacht zu erreichen sind. Für ein Umsteuern für eine Verkehrswende ist ein langer Atem erforderlich.

Trotz der beschriebenen Einschränkungen ist erkennbar, dass die Koalitionen in Baden-Württemberg und Bremen den vorhandenen Spielraum zur Stärkung des Radverkehrs zu nutzen wissen. Sie üben die Rolle aus, den Radverkehr im Land stärker zu vernetzen; sie stärken die Koordination zwischen den Kommunen und werben Bundesmittel zur Förderung des Radverkehrs ein. Auch liefert das Fallbeispiel Belege dafür, dass die Grünen ihren Einfluss im Politikfeld Radverkehr ausbauen, wenn sie länger als eine Legislaturperiode regieren. In beiden Fällen ist erkennbar, dass die Koalitionen über den Lauf der Jahre ehrgeizigere Ziele für den Ausbau des Radverkehrs gesetzt und dass das Thema an Prominenz gewonnen hat (z.B. in den Koalitionsverträgen der Länder). Es kann eine Pfadabhängigkeit im Sinne einer positiven Entwicklung hin zu einer ökologischen Modernisierung festgestellt werden, je länger Bündnis 90/Die Grünen regieren. Es wäre deshalb interessant zu untersuchen, inwiefern es den Grünen in Baden-Württemberg und Bremen gelingt, die Weichen zugunsten des Radverkehrs zu stellen im Unterschied zu solchen Bundesländern, in denen die Grünen nur eine Legislaturperiode in der Regierung waren und dabei die Verkehrspolitik verantwortet haben. Auch die Frage, welche Konsequenzen ein Ausscheiden der Grünen aus der Regierung mit sich bringt in Bezug auf die Fortsetzung der Radverkehrspolitik, verdient Aufmerksamkeit.

5 Energiepolitik im Bund: Fallbeispiel EEG-Reform 2014

Inwiefern gelingt es Bündnis 90/Die Grünen, durch die Regierungsbeteiligungen in den Ländern auch die Bundesgesetzgebung im Politikfeld der ökologischen Modernisierung zu beeinflussen? Zur Beantwortung dieser Frage sind zwei Merkmale des deutschen Föderalismus von herausgehobener Bedeutung. Zum einen stellt die Kennzeichnung des so genannten Exekutivföderalismus die dominante Rolle der Landesregierungen (gegenüber den Landesparlamenten) heraus. Zum anderen sind die Beziehungen zwischen Bund und Ländern als System eines kooperativen Föderalismus zu verstehen, das von wechselseitigen Abhängigkeiten geprägt ist.

Durch ihre Beteiligung an derzeit neun Landesregierungen (Stand: November 2018) sind Bündnis 90/Die Grünen mittlerweile ein aktiver Verhandlungspartner in den verschiedenen Gremien zur Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Dafür haben sie über die letzten zehn Jahre informelle Strukturen zwischen den Landesgrünen in Regierungsverantwortung und den Bundesgrünen aufgebaut (Jungjohann 2018). Diese so genannte G-Koordination bereitet das Tagesgeschäft im Bundesrat vor. Darüber hinaus wird die Koordination vermehrt dazu genutzt, Synergien zu schaffen und Schwerpunkte zu setzen. Schließlich bietet die Koordination auch den zentralen Ort dafür, mit parteiinternen Differenzen umzugehen. Diese ergeben sich zwangsläufig aus einer Gesamtkonstellation für die Partei, die durch die Oppositionsrolle im Bund und Regierungsverantwortung in den Ländern geprägt ist. Auch die Tatsache, dass die Grünen über die politischen Lager hinweg in acht verschiedenen Konstellationen regieren, erhöht die Notwendigkeit zur Bund-Länder-Abstimmung und macht sie so komplex.

5.1 Ausgangslage EEG-Reform 2014

Um die Frage des grünen Einflusses aus den Ländern auf die Bundesgesetzgebung zu beantworten, bietet sich als Fallbeispiel die Reform des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG) im Jahr 2014 an. Sie eignet sich nicht nur deshalb gut, weil sie thematisch zur Leitfrage der Studie passt. Die Reform war ein zentrales Gesetzesvorhaben der damaligen Großen Koalition und erfuhr eine entsprechend hohe mediale öffentliche Aufmerksamkeit. Zudem liegen durch den zeitlichen Abstand einige politikwissenschaftliche Untersuchungen vor, auf die für diese Arbeit zurückgegriffen werden kann. Zum Zeitpunkt der Reform regierten die Grünen in sieben Koalitionen in den Ländern mit. In jeder Koalition stellten sie den/die jeweils

zuständige Energie- beziehungsweise Umweltminister/in¹¹ (Jungjohann 2018). Im Unterschied zu den beiden anderen Oppositionsparteien FDP und Die Linke beeinflussten sie den Diskurs zur EEG-Reform 2014 mit öffentlichen Interventionen maßgeblich mit (Bahnsen et al. 2016: 117).

Im Vergleich zu früheren Reformen war die Ausgangslage für diese EEG-Novelle durch drei Merkmale geprägt, die die Beratungen stark beeinflussen sollten. Erstens lag die alleinige Federführung innerhalb der Bundesregierung bei Sigmar Gabriel (SPD), der als Bundeswirtschaftsminister, Vizekanzler und SPD-Parteivorsitzender eine einflussreiche Position besaß und auf dem Weg einer möglichen Kanzlerkandidatur demonstrieren wollte, ein großes Gesetzespaket durchbringen zu können. In den Koalitionsverhandlungen hatte die SPD dafür gesorgt, dass der Geschäftsbereich für erneuerbare Energien vom Umwelt- in das von ihm geführte Wirtschaftsministerium wechselte. Mit diesem Neuzuschnitt sollten die früher so oft öffentlich ausgetragenen Konflikte zwischen Wirtschafts- und Umweltministerium der Vergangenheit angehören. Die alleinige Federführung des Wirtschaftsministeriums bedeutete, dass diese Reform zwischen den Ministerien der Bundesregierung relativ unumstritten war. Dass Gabriel mit Rainer Baake ausgerechnet einen Grünen zu seinem Staatssekretär ernannte, kann als kluger Schachzug gewertet werden. Als früherer Staatssekretär unter dem damaligen Bundesumweltminister Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen) von 1998 bis 2005 verfügte Baake nicht nur über langjährige Erfahrung, sondern kannte viele der Umwelt- und Energieminister der Länder von den Grünen persönlich. Er stellte die Grünen auf Bundesebene vor ein gewisses Dilemma, weil sein Parteibuch ihnen die Oppositionsarbeit erschwerte (Haas 2017: 194).

Zweitens spielte die EU-Kommission eine einflussreiche Rolle in den Beratungen. Obwohl ihr als supranationaler Akteur de facto keine formale Funktion in der Gesetzgebung zukam, hat sie die Reform aus dem Hintergrund heraus geprägt. Seit Jahren schon versuchte sie nationale Fördersysteme für den Ausbau der erneuerbaren Energien zu harmonisieren und EU-weit den Umstieg auf Ausschreibungen voranzutreiben. Mit der Überarbeitung ihrer Leitlinien für staatliche Beihilfen erhöhte die Kommission den Druck auf die Mitgliedsstaaten in diese Richtung (Ohlhorst 2016: 8). Infolge dessen leitete sie im Dezember 2013 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das deutsche Fördersystem mit festen Einspeisevergütungen ein. Neben dem Systemwechsel waren der Kommission insbesondere die großzügigen Industrierabatte im EEG ein Dorn im Auge (European Commission 2013).

Drittens setzte eben jenes Beihilfeverfahren die Bundesregierung unter Zugzwang. Denn ohne Einigung mit der Kommission hätten die Rabatte für die Industrie im Folgejahr nicht mehr gewährt werden können (Bauchmüller 2014). Um einer

11 Einzig in der rot-grünen Koalition in Nordrhein-Westfalen waren die Zuständigkeiten zwischen den Ministerien und damit auch den Koalitionspartnern geteilt. Der SPD-Wirtschaftsminister verantwortete die Energiepolitik, der grüne Umweltminister war für den Teilbereich erneuerbare Energien zuständig.

Verurteilung zuvorzukommen, war es Gabriels Ziel, das Gesetzgebungsverfahren noch vor der Sommerpause abzuschließen, damit die Reform zum 1. August 2014 in Kraft treten könne (BMWi 2014). Die Zielmarke erhöhte den Zeitdruck. Weil es sich beim EEG um ein Einspruchsgesetz handelt, war Gabriel zwar nicht auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen. Doch mit einem Einspruch hätte die Länderkammer ein zeitaufwendiges Vermittlungsverfahren erzwingen können (Rave 2016). Um den Zeitplan nicht zu gefährden, musste die Bundesregierung den Schulterchluss mit den Ländern suchen. Vor dem Hintergrund, dass ähnliche Verhandlungen in der Legislaturperiode zuvor unter dem damaligen Umweltminister Peter Altmaier scheiterten, waren Minister Gabriel und die Bundeskanzlerin kompromissbereit (Scheiner 2016: 223).

Dazu kommt, dass sich fast alle Länder Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien gesetzt haben, die in der Summe über dem Ziel der Bundesregierung liegen. Folglich drängen die Länder gegenüber dem Bund auf einen verstärkten Ausbau der erneuerbaren Energien. Weil die windreichen Nordländer (Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen) allesamt SPD-geführt waren, konnte Wirtschaftsminister Gabriel auf sie als Verbündeten für eine ehrgeizige Reform setzen. Obendrein hatten sie über die SPD im Koalitionsvertrag verankert, dass die Bundesregierung vor Überarbeitung des Gesetzentwurfes erst den Konsens mit den Ländern suchen müsse, so dass die Reform «von vornherein zu einem Chefthema zwischen Bundeskanzlerin, dem Bundeswirtschaftsminister und den Ministerpräsidenten der Länder» (Studt 2018) wurde. Demgegenüber stand die Bundestagsfraktion von CDU/CSU, in deren Reihen der Wirtschaftsflügel die Debatte dominierte und einem schnellen Ausbau der erneuerbaren Energien skeptisch gegenüberstand. Durch den Zeitdruck und die Notwendigkeit der Einbindung der Länder war klar, dass die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) eine zentrale Rolle bei den Beratungen spielen würde. Dies war kein Novum, war doch die Energiewende im Nachgang zum Atomunfall im japanischen Fukushima zu einem politischen Top-Thema aufgestiegen. Allein zwischen März 2011 und Dezember 2014 kam es zu sieben großen Energiegipfeln zwischen Bundesregierung und den Bundesländern (Scheiner 2016: 221).

5.2 Die grüne Gretchenfrage: föderal opponieren oder mitregieren?

Die EEG-Reform 2014 stellte die Grünen vor eine Grundsatzfrage. Sollten sie versuchen, ihre Regierungsverantwortung in den Ländern dafür zu nutzen, die Reform in ihrem Sinne zu beeinflussen? Oder sollten sie als Oppositionsfraktion im Bund mit Angriffen gegen die Große Koalition ihr Profil für die Bundestagswahl 2017 schärfen? Während die Bundesseite für einen schärferen Oppositionskurs warb, befürworteten die Regierungsgrünen in den Ländern die Doppelstrategie, aus der Opposition heraus gleichzeitig über die Länder mitzuregieren (Kade 2014).

Nach wochenlanger parteiinterner Abstimmung zwischen Bundespartei, Bundestagsfraktion und den Länderministern legten die Grünen am 17. Januar 2014 ein detailliertes Konzept *Energiewendeagenda 2020* (Bündnis 90/Die Grünen

2014) vor. «Die Energiewende ist eine Erfolgsgeschichte grüner Politik.» Mit diesem Einstiegssatz markierten die Grünen den Anspruch, das Thema nicht der Großen Koalition zu überlassen. Im Konzept machten sie konkrete Vorschläge für die Weiterentwicklung des EEG. Das ist insofern beachtlich, weil sich die energiepolitischen Interessen der Bundesländer zum Teil deutlich unterscheiden, selbst

Tabelle 2: Chronologie der EEG-Reform 2014

	Bundesregierung	Bundestag	Bundesrat	MPK	Bündnis'90/ Die Grünen
7. Januar					Energiewendeagenda 2020
21. Januar	Eckpunkte des Kabinetts				
4. März	Referentenentwurf				
im März					Treffen mit StS Baake
1. April				Sonder-MPK	
8. April	Kabinettsentwurf				
8. Mai		1. Lesung Bundestag			
23. Mai			Empfehlungen des Bundesrats		
28. Mai	Gegenäußerung Bundesregierung				
24. Juni		Beschluss Wirtschaftsausschuss			
26. Juni		2. und 3. Lesung Bundestag			
11. Juli			Bundesratsbeschluss		
24. Juli	Feststellung der Europäischen Kommission über den Einklang mit dem EU-Beihilferecht				
1. August	Inkrafttreten der EEG-Reform				

Quelle: Bundesrat, Bundestag, BMWi, eigene Recherche; eigene Darstellung.

wenn man ein gemeinsames Ziel (wie zum Beispiel die Vollversorgung durch erneuerbare Energien) unterstellt. Soll die Windkraft vorrangig an den windreichen und damit kostengünstigen Standorten im Norden oder auch im windärmeren Süden gefördert werden? Welche Rolle spielen Biomasse und Solarkraft, die vor allem in Baden-Württemberg und Bayern zum Zug kommen? Wie stark sollen die Privilegien der energieintensiven Industrien, von denen viele in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz angesiedelt sind, abgebaut werden? Obwohl die Fragen in einem Spannungsverhältnis stehen, einigten sich die Grünen in weiten Teilen auf eine gemeinsame Linie.

Das grüne Konzept war ein Angebot an die Bundesregierung zur Zusammenarbeit. Zudem erreichten die Grünen damit das Ziel, ihre Positionen noch vor Bundeswirtschaftsminister Gabriel zu veröffentlichen, der zwei Tage später mit eigenen Eckpunkten folgte (Bauchmüller 2014). Auch die Tonalität grüner Landespolitiker in den folgenden Tagen legt nahe, dass sie ihre Rolle nicht als Totalopposition sahen, sondern sich als konstruktiver Verhandlungspartner verstanden. So betonte Schleswig-Holsteins damaliger Energiewendeminister Robert Habeck (2014), dass Gabriels Pläne «Anknüpfungspunkte» bieten. Der baden-württembergische Umwelt- und Energieminister Franz Untersteller (2014) markierte «Nachbesserungsbedarf» als Reaktion auf den ersten Arbeitsentwurf der Novelle im Februar.

In den Wochen zwischen der Veröffentlichung der Eckpunkte und der für den 1. April 2014 angesetzten MPK arbeiteten die Beamten des Bundeswirtschaftsministeriums unter Hochdruck am Gesetzentwurf. Unterdessen loteten der Minister und sein Staatssekretär in Absprache mit dem Bundeskanzleramt Kompromisslinien mit den Landesregierungen aus. So traf Staatssekretär Rainer Baake in der letzten Märzwoche u.a. mit den grünen Umwelt- und Energieministern aus den sieben G-Ländern zusammen. Zeitgleich suchte Gabriel mit der EU-Kommission eine Einigung über die notwendige Reform, die das Beihilfeverfahren beenden sollte. In den Tagen vor der MPK-Konferenz forderten die Regierungschefs mehrerer Länder «weitreichende Nachbesserungen» zu den bis dahin bekannt gewordenen Plänen und drohten gar «mit Blockade» (Balsler 2014). Schließlich legte das Wirtschaftsministerium am 31. März einen überarbeiteten Referentenentwurf vor und erstellte eine politische Vorlage für die MPK.¹²

Eine Konferenz der Ministerpräsident/innen ist eine großkoalitionäre Angelegenheit. Auf der MPK am 1. April 2014 war Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Baden-Württemberg) der einzige Vertreter, der nicht aus den Reihen von CDU/CSU und SPD kam. Andererseits vertreten die Regierungschefs in diesen Verhandlungen vorrangig die Interessen ihres Landes beziehungsweise der jeweiligen Landesregierung. Weil die Grünen in allen Regierungsbeteiligungen das Umweltbeziehungsweise Energieressort der jeweiligen Koalition verantworteten, bestimmten sie maßgeblich die Verhandlungsposition ihres/r Ministerpräsidenten/in mit.

¹² Hierbei handelt es sich um ein so genanntes non-paper, über das die Beamten des Bundeswirtschaftsministeriums zwar informiert wurden. Es ist aber nicht in den üblichen Akten des Ministeriums hinterlegt (Anonym 2018).

Dabei unterschied sich die koalitionsinterne Abstimmung zur MPK von Land zu Land. Für diese Arbeit geführte Gespräche deuten an, dass die SPD-geführten Staatskanzleien in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz ihren grünen Koalitionspartner eng eingebunden haben. Demgegenüber war die koalitionsinterne Abstimmung in Nordrhein-Westfalen durch die Einrichtung einer Steuerungsgruppe unter Leitung der Staatskanzlei und Beteiligung des Wirtschafts- und des Umweltministeriums zwar besonders stark formalisiert, allerdings liefen die Interessen der Koalitionspartner weit auseinander. Bei so komplexen Verhandlungen zwischen Bundesregierung und 16 Staatskanzleien ist es naheliegend, dass sich die Ministerpräsident/innen die für sie jeweils ein, zwei oder drei relevantesten Punkte herausgreifen, die sie in ihrem Sinne beeinflussen wollen. Jedes Land kann nur begrenzt Forderungen durchsetzen. Am Ende nutzte NRW-Ministerpräsidentin Kraft auf der MPK ihre Möglichkeit vor allem dafür, für den Erhalt der Industrierabatte zu kämpfen, was besonders der SPD, aber keinesfalls den Grünen, ein wichtiges Anliegen war (Anonym 2017).

Am Ende der MPK verständigten Bund und Länder sich auf einen Kompromiss, der in der Summe auf einen schnelleren Ausbau der erneuerbaren Energien hinauslief. Die Länder konnten «viele ihrer Forderungen durchsetzen» (Kreutzfeldt 2014), wie etwa höhere Ausbauziele der Windkraft, eine bessere Förderung der Windkraft an Land und auf dem Meer sowie bessere Bedingungen für den Ausbau von Biomasse-Kraftwerken. Dies waren Verbesserungen, die im Sinne der Grünen ausfielen. Mit der Einigung hatte die Bundesregierung die wichtigste Hürde genommen, um das Verfahren bis zur Sommerpause abzuschließen. Schleswig-Holsteins Ministerpräsident Thorsten Albig signalisierte im Anschluss an die MPK, dass die Reform den Bundesrat passieren würde (ebd.).

Der Beschluss einer MPK entfaltet eine starke Bindekraft, die verfassungsrechtlich nicht unbedenklich ist.¹³ Es ist politisch kaum vorstellbar, dass der Bundesrat oder der Bundestag eine dort getroffene Vereinbarung in Frage stellt. Spielraum gibt es allenfalls noch in Detailfragen, wo der MPK-Beschluss ungenau ist. Aus diesem Grund war der Beschluss für die Bundesregierung ein Erfolg, der weitergehenden Änderungswünschen von den Grünen, aber auch den Koalitionsfraktionen im Bundestag und damit dem EEG kritisch eingestellten Wirtschaftsflügel der CDU/CSU-Fraktion einen Riegel vorschieben würde. In der darauffolgenden Woche verabschiedete das Bundeskabinett den überarbeiteten Gesetzentwurf, der den Kompromiss der MPK berücksichtigte. Daran schlossen sich intensive Beratungen zwischen Bundesregierung, Koalitionsfraktionen, Landesregierungen und EU-Kommission an. Auf der Zielgeraden des Verfahrens legten die Partei- und Fraktionschefs der Großen Koalition am 22. Juni 2014 bei einem Spitzentreffen im

13 Die Ministerpräsidentenkonferenz als Treffen der Regierungschefs von Bund und Ländern ist in der Verfassung nicht vorgesehen. In den letzten Jahren hat ihre Bedeutung für die Politikformulierung in einzelnen Politikfeldern stark zugenommen, was auch Beteiligte kritisch sehen. Der damalige Chef der Staatskanzlei Schleswig-Holsteins Stefan Studt (2018) sagt etwa: «Es erstaunt, dass diese Entwicklung bislang so wenig Diskussionen hervorgerufen hat.»

Kanzleramt noch einmal Hand an den EEG-Entwurf, bevor der Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages die letzten Änderungen verabschiedete (Haverkamp/Dehmer 2014).

Am 26. Juni beschloss der Bundestag in einer namentlichen Abstimmung mit großer Mehrheit die Reform. Während die Koalitionsfraktionen fast geschlossen mit Ja stimmten, votierten alle anwesenden Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen (wie auch der Linkspartei) gegen die Reform (Deutscher Bundestag 2014b). Die Grünen kritisierten die Reform und den Wirtschaftsminister scharf. Fraktionsvize Oliver Krischer erklärte, Gabriel sei «die Abrissbirne, die die erneuerbaren Energien in diesem Land kaputt macht». Keine zwei Wochen später stand der Entwurf auf der Tagesordnung im Bundesrat. Die Ländergrünen kritisierten die Reform als unzureichend, aber in erkennbar milderer Tonlage als ihre Parteikollegen im Bundestag. Nordrhein-Westfalens Umweltminister Johannes Remmel monierte den Zeitdruck, den die Bundesregierung bei der Novellierung ausgeübt habe und bedauerte, dass der Bundestag nur wenige vom Bundesrat angemahnte Änderungen übernommen hätte (PV Magazine 2014). Der niedersächsische Grünen-Umweltminister Stefan Wenzel kritisierte, dass mit der EEG-Reform die eigentlichen Probleme im Zuge der Energiewende nicht angegangen würden. Er lobte die Nachbesserungen, die die Länder im Zuge der Novellierung noch erreicht hätten, wie etwa eine leichte Verbesserung für die Photovoltaik (ebd.). Wie bei Einspruchsgesetzen üblich stand der Gesetzentwurf im Bundesrat – anders als im Bundestag – nicht zur Abstimmung. Die Sitzungsleitung stellte fest, dass zum Gesetzesentwurf kein Antrag zur Anrufung des Vermittlungsausschusses vorlag.¹⁴ Damit passierte die Reform den Bundesrat und trat wie geplant am 1. August 2014 in Kraft.

5.3 Zwischenfazit EEG-Reform

Die Grünen haben das Ziel erreicht, über die Länder die EEG-Reform 2014 in ihrem Sinne zu beeinflussen. Auch wenn sie im Bund nur Opposition sind, gestalten die Grünen die Bundesgesetzgebung für eine Politik der ökologischen Modernisierung aktiv über die Länder mit. Im konkreten Fall können sie für sich in Anspruch nehmen, Verbesserungen für die Photovoltaik und den Ausbau der Windkraft an Land erreicht zu haben, insbesondere für windschwache Standorte im Süden des Landes. Verschlechterungen für effiziente Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen im Industriesektor wurden verhindert (Anonym 2017). Gleichwohl ist zu konstatieren, dass an den zentralen Pfeilern der Reform – der Umstieg auf Ausschreibungen, die großzügigen Industrierabatte – nicht mehr gerüttelt wurde. Einer der Beteiligten (Anonym 2017) attestiert, dass der Aufwand der internen Abstimmungen zur Erarbeitung des gemeinsamen Positionspapiers und vor allem detaillierter Änderungsvorschläge zum Gesetzesentwurf, die am Ende nicht berücksichtigt wurden, sehr hoch war.

14 Für eine erfolgreiche Anrufung des Vermittlungsausschusses muss im Bundesrat eine Mehrheit von mindestens 35 Stimmen dafür votieren. Da Union und SPD die Reform befürworteten und sich Landesregierungen im Zweifelsfall ihrer Stimme enthalten, war für die Grünen von vornherein klar, dass ein Antrag auf Einspruch aussichtslos wäre.

Aufgrund dieser Erfahrung verzichteten die Grünen bei der nächsten Reform des EEG zwei Jahre später auf eine aufwendige Positionierung und nutzten ihre Koordination vor allem dafür, eine einheitliche Kommunikationslinie zu entwickeln. Die Konsequenz ist auch ein Hinweis darauf, dass dieses Gesetzgebungsverfahren untypisch war. Dass die Reform eines nicht-zustimmungspflichtigen Fachgesetzes auf höchster politischer Ebene zwischen Bund und Ländern im Detail ausverhandelt wird und die Verhandlungen über mehrere Monate im Rampenlicht der Öffentlichkeit stehen, dürfte eine Ausnahme bleiben. Im Politikfeld der ökologischen Modernisierung hat kein anderes Gesetzgebungsverfahren der letzten fünf Jahre eine ähnliche Aufmerksamkeit erfahren.

Insgesamt gelang es den Grünen bei der EEG-Reform 2014, inhaltliche Differenzen zwischen ihren Ländern und zwischen Bundes- und Landesgrünen zu überbrücken. Aus Sicht einer an den Verhandlungen beteiligten Person aus der Ministerialbürokratie habe dies die Position der Grünen gegenüber der Großen Koalition gestärkt: «Dadurch haben es die G-Länder geschafft, einige Punkte durchzusetzen, so dass sie auch die Reform als Ganzes mitgetragen haben» (Anonym 2018). In Zeiten der Auflösung der politischen Lager gelingt es den Grünen offensichtlich, ihre Rolle als eine landes- und bundespolitische «Scharnierpartei» (Scheiner 2016: 419) als Vorteil in den Bund-Länder-Verhandlungen auszuspielen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der potenzielle Einfluss auf die Bundesgesetzgebung bei Einspruchsgesetzen wie dem EEG deutlich geringer ausfällt als bei zustimmungspflichtigen Gesetzen. Eine Partei, die im Bund in Opposition ist, und die in vielen Ländern (mit)regiert, kann zwar einen stark verhindernden, aber vermutlich nur schwachen gestaltenden Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes ausüben (Leunig/Träger 2017: 268). Das Fallbeispiel bestätigt diese Vermutung insofern, als dass die Grünen zwar erkennbare Verbesserungen, aber keine substanziellen Änderungen am Gesetz erreicht haben.

Das Fallbeispiel belegt zugleich die Grenzen der G-Koordination, die unterschiedlichen Wahrnehmungen und Interessen von Bundes- und Landesgrünen nicht einfach «wegkoordinieren» zu können. Die Grünen im Bundestag sendeten mit ihrer schroffen Ablehnung an einer aus ihrer Sicht höchst kritikwürdigen EEG-Reform ein anderes Signal als die Landesgrünen, die glaubhaft reklamieren konnten, Verbesserungen erreicht zu haben. Das ist ein Hinweis darauf, dass der Versuch einer konsistenten Doppelstrategie – über die Länder mitregieren, über den Bund zu opponieren – ein schwieriger Spagat für die Partei bleibt.

Die Analyse verdeutlicht, dass informelle Bund-Länder-Abstimmungen eine wichtige Funktion in der Gesetzgebung spielen und den Ländern ein Forum bieten, ihre Interessen gegenüber dem Bund zu artikulieren, und bestätigt damit frühere Befunde für die Energiepolitik (Scheiner 2016). Zwangsläufig übten die Grünen ihren Einfluss jenseits der formalen Interventionsmöglichkeiten Bundestag und Bundesrat aus. Relevanter waren informelle Bund-Länder-Treffen der federführenden Minister/innen sowie die Ministerpräsidentenkonferenz. Bei letzterer waren die Grünen zum Teil stark von ihrem jeweiligen Koalitionspartner abhängig.

6 Fazit

Ausgangspunkt der Studie war die Frage, ob es der Partei Bündnis 90/Die Grünen gelingt, ihre Kernkompetenz der Ökologie in Regierungszeiten auszuspielen und den Handlungsspielraum ihrer Regierungsbeteiligungen in den Ländern zu nutzen, um Politiken für die Ziele für eine ökologische Modernisierung durchzusetzen. Die Frage stellt sich umso mehr angesichts der vielen Regierungsbeteiligungen, die die Grünen in den letzten Jahren in den Bundesländern eingegangen sind. Die Beteiligung an Regierungen und die damit verbundene Übernahme thematisch zentraler Ministerien sollten der Partei Handlungsspielräume eröffnen, Politiken für ihre Ziele einer ökologischen Modernisierung, also Umweltpolitik im weitesten Sinne, durchzusetzen. Denn der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen berührt viele Politikfelder: die Umwelt- und Naturschutzpolitik (Luft, Wasser, Boden, Meeresschutz, Hochwasserschutz, Artenschutz, Biodiversität), die Landwirtschaftspolitik (incl. regionaler Themen wie Weinbau, Fischerei), die Jagdpolitik, die Gentechnik, den Tierschutz, die Energiepolitik, die Klimapolitik und die Verkehrspolitik.

Policy-Outcome: Die Analyse belegt mit Blick auf das *Policy-Outcome*, dass Bündnis 90/Die Grünen den Handlungsspielraum ihrer Regierungsbeteiligungen in den Ländern dafür nutzen, um Politiken für die ökologische Modernisierung voranzubringen – sowohl in den Ländern als auch über die Bundespolitik. Koalitionen, an denen die Grünen beteiligt sind, verfolgen mehrheitlich eine ehrgeizigere Politik für eine ökologische Modernisierung als Regierungen ohne ihre Beteiligung. Eine grüne Handschrift der Regierungspolitik ist in den Politikfeldern besonders deutlich, in denen Länder vergleichsweise großen politischen Handlungsspielraum besitzen: in der Energiepolitik (und hier insbesondere die erneuerbaren Energien) und in der Agrarpolitik (und hier am deutlichsten der Tierschutz). Beim Klimaschutz nutzen die Grünen nicht nur den Spielraum aus. Sie sind die treibende Kraft dahinter, dass sich Klimapolitik als eigenes Politikfeld auf Landesebene überhaupt etabliert. Dort, wo der Spielraum für die Länder kleiner ausfällt, setzen die Grünen zumindest Akzente. Als Beispiel hierfür gilt die Gentechnik. In anderen Politikfeldern mit ökologischer Relevanz ist der Einfluss einer grünen Regierungsbeteiligung weniger deutlich beziehungsweise aufwendiger zu ermitteln. Ob es einer Landesregierung beispielsweise gelingt, den Radverkehr zu stärken, hängt nicht unwesentlich davon ab, welchen Rahmen der Bund setzt und wie die Kommunen im jeweiligen Land das Thema selbst voranbringen wollen. Das hier untersuchte Fallbeispiel legt zumindest aber nahe, dass die Grünen dort, wo sie wie in Bremen und Baden-Württemberg die Verkehrspolitik verantworten, den vorhandenen Spielraum zur Stärkung des Radverkehrs durchaus zu nutzen wissen. Sie vernetzen den Radverkehr im Land, stärken die Koordination zwischen den Kommunen und werben Bundesmittel zur

Förderung des Radverkehrs ein. Auch gelingt es den Grünen über die Länder immer wieder, die Bundespolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen und die ökologische Modernisierung voranzubringen. Ein prominentes, wenn auch außergewöhnliches Beispiel ist die Endlagersuche für Atommüll, die maßgeblich durch die Kooperationsbereitschaft von Ministerpräsident Kretschmann (unter Hintanstellung landeseigener Interessen) ermöglicht wurde. Auch das Fallbeispiel EEG-Reform 2014 belegt, dass die Grünen bundespolitischen Einfluss nehmen und im konkreten Fall moderate Verbesserungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien erreicht haben. Dabei gelang es ihnen über die parteiinterne Koordination und mit nicht unerheblichem Aufwand, inhaltliche Differenzen zwischen ihren Ländern und zwischen Bundes- und Landesgrünen zu überbrücken. Die Auswertung zeigt zugleich die Grenzen der G-Koordination auf, die unterschiedliche Wahrnehmungen und Interessen von Bundes- und Landesgrünen nicht einfach wegkoordinieren kann. In Zeiten der Auflösung der politischen Lager gelingt es den Grünen zunehmend, ihre Rolle als eine landes- und bundespolitische «Scharnierpartei» als Vorteil in den Bund-Länder-Verhandlungen auszuspielen.

Formale Effekte: Der Anspruch der Grünen, über Regierungsbeteiligungen die ökologische Modernisierung voranzutreiben, findet einen institutionellen Niederschlag. So übernehmen sie in ihren Regierungsbeteiligungen in allen Fällen das Umweltministerium und schaffen damit die Voraussetzung, ihre Kernkompetenz auszuspielen. Beim Zuschnitt der Ministerien, aber auch durch die Namensgebung werden politische Prioritäten in Sachen Klimaschutz und Energiewende sichtbar. Regieren die Grünen mit, liegt die Kompetenz für Energie in den meisten Fällen im Umweltministerium. Ohne grüne Regierungsbeteiligung hingegen gibt es keinen Fall. In sieben von 14 Fällen gingen mit dem Regierungseintritt der Grünen auch die erstmalige Erwähnung des Geschäftsbereichs Energie im Namen des Ministeriums einher. Die Namen der grün-geführten Umweltministerien in Schleswig-Holstein (Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume) und in Baden-Württemberg (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft) drücken den hohen Stellenwert aus, den die Grünen der Energiewende und der Herausforderung des Klimaschutzes beimisst. Bemerkenswert ist, dass der Begriff Klima beziehungsweise Klimaschutz nur in den Ländern im Namen von Umweltministerien aufgeführt wird, wo die Grünen mitregieren und das Ressort verantworten. Darüber hinaus ist erkennbar, dass die Grünen neben dem Umweltministerium auch verstärkt solche Ministerien reklamieren, die eine hohe ökologische Relevanz haben wie etwa Verkehr, Agrar und Wirtschaft (Energie). Im Vergleich aller Bundesländer sind die Zuschnitte der grün-geführten Umweltministerien von Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und besonders Bremen bemerkenswert. Mit der Breite ihrer Geschäftsbereiche stechen sie bundesweit als ökologische Superministerien hervor.

Neue Chancen: Die hohe Anzahl an Regierungsbeteiligungen und deren fortschreitende Dauer eröffnet den Grünen die Möglichkeit, die mittel- und langfristigen institutionellen Strukturen für die ökologische Modernisierung zu verbessern und auszuweiten. Gerade eine zweite Amtszeit einer Regierung bietet die Chance, nachhaltig auf die Organisation, die Abläufe und die Personalentwicklung in Ministerien

und deren nachgeordneten Behörden einzuwirken. So prägen die Grünen zunehmend die Organisationsstruktur in der Verwaltung, beeinflussen die Personalpolitik und setzen neue inhaltliche Schwerpunkte. Dadurch beeinflussen sie die politische Landschaft in Deutschland nachhaltig und verbessern die Voraussetzung für die ökologische Modernisierung auch institutionell. Es ist davon auszugehen, dass nach einem Regierungswechsel, durch den die Grünen zurück in die Opposition gehen, die politischen Wettbewerber nicht alles wieder zurück abwickeln wollen beziehungsweise kurzfristig können.

Problem Politikverflechtung: Die Analyse dieser Arbeit stößt dort an Grenzen, wo Überlappungen von Zuständigkeiten der politischen Ebenen es schwer machen, politische Entscheidungsprozesse nachzuvollziehen und Verantwortlichkeiten eindeutig zu bestimmen. Das gilt vor allem für die Verkehrspolitik. Das Beispiel Radverkehrspolitik veranschaulicht, wie schwer ein Politikwechsel anzustoßen ist, wenn sich Zuständigkeiten auf verschiedene Akteure und Verwaltungsebenen verteilen, die entweder wie der Bund den Rahmen setzen oder aber wie die Kommunen für die Umsetzung vor Ort verantwortlich sind. Die Länder und ihre Regierungen stecken hier in einer undankbaren Sandwich-Position, die dadurch erschwert wird, dass die Verwaltungen vor Ort – im konkreten Beispiel hier die Straßenbauämter – eine vergleichsweise starke Position und einen gewissen Ermessungsspielraum haben, die politischen Vorgaben einer Landesregierung umzusetzen. Auch liefert das Fallbeispiel Belege dafür, dass die Grünen ihren Einfluss im Politikfeld Radverkehr ausbauen, wenn sie länger als eine Legislaturperiode regieren. Sowohl in Bremen als auch in Baden-Württemberg ist erkennbar, dass die Koalitionen über den Lauf der Jahre ehrgeizigere Ziele für den Ausbau des Radverkehrs gesetzt und dass das Thema an Prominenz gewonnen hat, etwa in den Koalitionsverträgen der Länder. Das ist ein Hinweis darauf, dass nach einem Regierungswechsel die Neuausrichtung der Politik im Sinne eines Politikwechsels nicht über Nacht gelingt, sondern seine Zeit braucht.

Verschärfter Wettbewerb: Mit ihren Regierungsbeteiligungen forcieren Bündnis 90/Die Grünen den Parteienwettbewerb um die Ökologiepolitik. Klimaschutz, der Ausbau erneuerbarer Energien oder nachhaltige Mobilität sind Ziele, die im Grundsatz alle Parteien vertreten. Sie unterscheiden sich nicht darin, ob entsprechende Ziele erreicht werden sollen, sondern wie schnell und auf welchem Wege. Wenn aber zutrifft, dass die Grünen in Regierungszeiten auf den diversen Politikfeldern der ökologischen Modernisierung eine ehrgeizigere Politik als die anderen Parteien betreiben, müssen letztere über kurz oder lang nachziehen. Das legen die weiterhin hohen Kompetenzzuschreibungen nahe, die die Grünen in Umfragen regelmäßig bei Themen wie Umweltschutz, Klimaschutz, Energiepolitik erzielen und mit denen sie weit vor der politischen Konkurrenz liegen. Die anderen Parteien müssen sich fragen, wie weit sie den Grünen das Feld bei einer so zentralen Zukunftsfrage freiwillig überlassen. Als Reaktion auf die grüne Dominanz sind verschiedene Strategien denkbar, die zwischen Wettbewerb und Abgrenzung schwanken. Erste Anzeichen deuten darauf hin, dass zumindest bei der Union ein Umdenken stattfindet.

Künftige Herausforderungen: Die – aus Sicht der ökologischen Modernisierung – vielen erfolgreichen Regierungsbeteiligungen stellen Bündnis 90/Die Grünen vor die Herausforderung, ihre ökologische Programmatik weiterzuentwickeln. Mit den Themen Energiewende, Klimaschutz und Dieselskandal haben sie derzeit einen Vorsprung vor ihren politischen Wettbewerbern. Doch die Parteien der Großen Koalition werden aufholen, wenn sie im Bund einen Kohleausstieg organisieren und den Ausbau der erneuerbaren Energien vorantreiben, weil sie dann weniger Angriffsfläche bieten und beispielsweise die Proteste gegen die Abholzung des Hambacher Waldes abflauen werden. Die öffentliche Wahrnehmung könnte sich dahingehend ändern, wenn die Bundesregierung ihren ökologischen Hausaufgaben nachkommt. Ist das der Fall, müssen die Grünen neue Projekte entwickeln. Die Umweltbewegung und deren Verbände können hier eine wichtige Rolle spielen. Angesichts der fortschreitenden ökologischen Krise – mit Themen wie Klimawandel, Artensterben, Fleischkonsum, verschmutztem Wasser und schlechter Luft – ist das ohnehin unabdingbar. Die Frage wird sein, ob die den Umweltverbänden thematisch am nächsten stehende Grüne Partei in der Lage sein wird, deren Initiativen aufzugreifen und von ihnen zu profitieren, oder ob es in Zukunft auch anderen Parteien gelingen wird, ökologische Forderungen ins eigene Programm zu integrieren und zur Profilbildung zu nutzen. An diese Überlegungen drängen sich einige weiterführende Fragen aus parteipolitischer Hinsicht auf: Gibt es Hinweise darauf, dass für die ökologische Modernisierung die Zusammenarbeit mit bestimmten Parteien als Koalitionspartner leichter als mit anderen fällt? Können also ökologische Inhalte besser in einer Koalition mit der SPD oder mit der CDU durchgesetzt werden? Macht es einen Unterschied, ob die Grünen mit einem oder zwei Koalitionspartnern regieren? Inwiefern wirken sich Koalitionskonstellationen auf die Umsetzung ökologischer Inhalte aus? Und kann die ökologische Modernisierung nicht besser über jene Ministerien geleistet werden, über deren Geschäftsbereich bisher die meisten ökologischen Schäden verursacht werden? Lässt sich also beispielsweise der Naturschutz besser aus dem Agrarministerium stärken, weil hier die Zuständigkeiten liegen, der Landwirtschaft strengere Umweltauflagen zu machen und mit Prämien zur Umstellung zu bewegen?

Offene Fragen: Zu guter Letzt fallen einige Beobachtungen mit forschungspolitischen Implikationen auf. So offenbart die Untersuchung, dass sich der umweltpolitische Diskurs von Parteien, Wissenschaft und Medien nicht mehr um klassische Umweltthemen wie saurer Regen, das Waldsterben und der nach Schutz der Ozonschicht dreht. Diskussionen über den Schutz der Böden, die Sauberkeit von Flüssen und der Zustand des Waldes spielen, sofern sie überhaupt stattfinden, derzeit eine eher untergeordnete Rolle. Vielmehr ist die umweltpolitische Debatte heute stark von der Klima- und Energiepolitik überlagert. Gerade der Klimaschutz weist eine hohe Dominanz auf. Die Politikwissenschaft hat hier einen Nachholbedarf, das Politikfeld Klimapolitik stärker in den Fokus zu nehmen, auch auf Ebene der Bundesländer, wo sich das Thema in den letzten Jahren etabliert hat. Ähnlich verhält es sich mit dem Politikfeld Verkehr, das politikwissenschaftlich erstaunlich große

Forschungslücken aufweist. Die zunehmenden Umweltbelastungen des weiter steigenden Verkehrsaufkommens, aber auch die technische Entwicklung rund um Elektrofahrzeuge, Batterietechnik und Digitalisierung sprechen dafür, dass sich der Parteienwettbewerb zu diesem Thema intensivieren wird. Das Thema bleibt prominent und wird genug Anschauungsmaterial produzieren, um sich damit auch politikwissenschaftlich zu beschäftigen. Zu guter Letzt drängt sich nach der Untersuchung die Frage auf, ob es nicht von Vorteil wäre, die ökologische Modernisierung als übergeordnetes und multidisziplinäres Politikfeld in der Politikwissenschaft zu behandeln.

ANHANG

LITERATURVERZEICHNIS

- AGENTUR FÜR ERNEUERBARE ENERGIEN (2017a). Bundesländer-Übersicht zu Erneuerbaren Energien. Von www.foederal-erneuerbar.de/uebersicht/bundeslaender/BW%7CBY%7CB%7CB-B%7CHB%7CHH%7CHE%7CMV%7CNI%7CNRW%7CRLP%7CSL%7CSN%7CST%7CSH%7C-TH%7CD/kategorie/gesetze/auswahl/325-regelungen_gesetze_u/#goto_325 abgerufen.
- AGENTUR FÜR ERNEUERBARE ENERGIEN (2017b). Bundesländer-Übersicht zu Erneuerbaren Energien. Abgerufen am 11.November 2017 von www.foederal-erneuerbar.de/uebersicht/bundeslaender/BY%7CB%7CB%7CB%7CHB%7CHH%7CHE%7CMV%7CNI%7CNRW%7CRLP%7CSL%7CSN%7CST%7CSH%7C-TH%7CD/kategorie/politik.
- BAHNSEN, O./Linhart, E./Tosun, J. (2016). Wer mit wem in der Energiepolitik? Eine Analyse des öffentlichen Diskurses über die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2014. *DMS - Der moderne Staat* 9 (1): 109–134.
- BALSER, M. (2014). Wind von vorn. *Süddeutsche Zeitung* vom 1.4.: 19.
- BANDELOW, N./Lindloff, K./Sikatzi, S. (2016). Governance im Politikfeld Verkehr: Steuerungsmuster und Handlungsmodi in der Verkehrspolitik. In: Schwedes, O./Canzler, W./Knie, A. (Hg.), *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden: VS Springer.
- BAUCHMÜLLER, M. (2014). Wenn der Wind sich dreht. *Süddeutsche Zeitung* vom 20.1.: 2.
- BERLINER ENERGIEWENDEGESETZ (EWG Bln) (2016). Abgerufen am 4.12.2017 von <http://gesetze.berlin.de/jportal/;jsessionid=9A5946E4D5A21B7A9AC99C28ED2FF588.jp27?quelle=jlink&query=EWendG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-EWendGBErahmen>.
- BEUG, S. (2018). Zoff im Berliner Senat. SPD bremst Mobilitätsgesetz aus – Radfahrer ist der Dumme! Abgerufen am 26.11.2018 von www.bz-berlin.de/berlin/spd-bremst-mobilitaetsgesetz-aus-radfahrer-ist-der-dumme.
- BLUM, S./Schubert, K. (2009): *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BÖCHER, M./Töller, A. (2016). Umwelt- und Naturschutzpolitik der Bundesländer. In: Hildebrandt, A./Wolf, F. (Hg.), *Die Politik der Bundesländer*. Wiesbaden. Springer VS: 259–282.
- BRACHER, T. (2016). Fahrrad- und Fußverkehr: Strukturen und Potenziale. In: Schwedes, O./Canzler, W./Knie, A. (Hg.), *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden: VS Springer.
- BRÄUNINGER, T./Debus, M. (2012). *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BREMISCHES KLIMASCHUTZ- UND ENERGIEGESETZ (BremKEG) (2015). Abgerufen am 4. Dezember 2017 von http://transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.68216.de&asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d.
- BRÖCHLER, S. (2013). Opposition ohne Stachel. *Süddeutsche Zeitung* vom 22.10: 2.
- BRÖCHLER, S. (2017). Die Mini-Opposition. *taz.de*. Abgerufen am 10. August 2017 von www.taz.de/Debatte-Politik-im-Bundestag/!5432808.
- BUKOW, S. (2018a). Landtagswahl Bayern. Ergebnisse und Analysen. Abgerufen am 26.11.2018 von www.boell.de/wahlanalysen.
- BUKOW, S. (2018b). Landtagswahl Hessen. Ergebnisse und Analysen. Abgerufen am 26.11.2018 von www.boell.de/wahlanalysen.
- BUKOW, S./Switek, N. (2017). Ökonomie sticht Ökologie? Programmatische Reaktionen der grünen Parteifamilie als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 11 (1): 104–128.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) (Hg.) (2012). *Nationaler Radverkehrsplan 2020*. Abgerufen am 27.November 2017 von www.bmvi.de/

- SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Fahrrad/nationaler-radverkehrsplan-2020.pdf?_blob=publicationFile.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (BMWi) (2014). Eckpunkte für die Reform des EEG. Berlin, 21.1. Abgerufen am 5.12.2018 von www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eeg-reform-eckpunkte.html.
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (BPB) (2008). Umweltpolitik. Abgerufen am 26.11.2018 von www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202196/umweltpolitik?p=all.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/CDU (2016). Baden-Württemberg gestalten. Verlässlich. Nachhaltig. Innovativ. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg 2016–2021. Stuttgart.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/SPD (2011). Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD Baden-Württemberg. Stuttgart.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2002). Die Zukunft ist grün. Grundsatzprogramm von Bündnis 90/Die Grünen. Abgerufen am 5.12.2018 von www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Grundsatzprogramm-2002.pdf.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2017). Energiewendeagenda 2020. Pressekonferenz am 17.1. Abgerufen am 26.11.2018 von www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Energiewendeagenda_2020_01.pdf.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2017). Zukunft wird aus Mut gemacht. Beschluss des Länderrats. Berlin. 30.09. Abgerufen am 26.11.2018 von www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Beschluesse_Laenderrat/Zukunft_wird_aus_Mut_gemacht_-_BUENDNIS_90_DIE_GRUENE_nach_der_Bundestagwahl.pdf.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2018). Neue Fragen der Ökologie. Bundesvorstand. Abgerufen am 22. November 2018 von www.gruene.de/ueber-uns/2018/alle-informationen-zum-programm-prozess.html.
- CARSTENS, P. (2018). SPD in der Krise: Auf der Suche nach der zündenden Idee. 1.11. Abgerufen am 30.11.2018. www.faz.net/aktuell/politik/spd-in-der-krise-auf-der-suche-nach-der-zuendenden-idee-15869421.html.
- CASPARI, L. (2017). Grünen-Wähler: Weitgereiste Bücherfreunde. *Zeit Online*. Abgerufen am 6. September 2017 von www.zeit.de/politik/deutschland/2017-07/gruene-waehler-vergleich-spd/komplettansicht.
- CHANGING CITIES E.V. (2018). Über uns. Website. Abgerufen am 30.11.2018. <https://changing-cities.org/%C3%BCber-uns>.
- DEHMER, D. (2017). Forschung für die Energiewende. *Tagesspiegel.de*. Abgerufen am 1. Dezember 2017 von www.tagesspiegel.de/wirtschaft/energiewende-forschung-fuer-die-energiewende/19666858.html.
- DER SENATOR FÜR UMWELT, BAU UND VERKEHR. Freie Hansestadt Bremen (SUBV) (2018). Organigramm SUBV. Abgerufen am 30.11.2018. www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/2018-11-01%20Organisationsplan.pdf
- DETTERBECK, K. (2011). Parteien und Parteiensystem. Konstanz und München: UVK-Verlag.
- DEUTSCHE UMWELTHILFE (DUH) (2018). Deutsche Umwelthilfe erwirkt erstes Autobahn-Diesel-Fahrverbot auf der A40 im Ruhrgebiet sowie Diesel-Fahrverbote für Essen und Gelsenkirchen. Abgerufen am 26.11.2018 von www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-erwirkt-erstes-autobahn-diesel-fahrverbot-auf-der-a40-im-ruhrgebiet-so-wie-diese.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2014a). Namentliche Abstimmung zur Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. 27.06. Abgerufen am 26.11.2018 von www.bundestag.de/parlament/plenum/abstimmung/abstimmung/?id=285.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2014b). Bundestag billigt Reform des EEG. Textarchiv. Abgerufen am 26.11.2018 von www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/kw26_de_eeg/283688.
- DIE LINKE/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/SPD (2014). Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch. Koalitionsvertrag zwischen den Parteien Die Linke, SPD,

- Bündnis 90/Die Grünen für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags. Erfurt.
- DIEKMANN, J./Schill, W.-P./Püttner, A./Kirmann, S. (2017). Vergleich der Bundesländer: Analyse der Erfolgsfaktoren für den Ausbau der Erneuerbaren Energien 2017. Abgerufen am 30.11.2017 von www.foederal-erneuerbar.de/tl_files/aee/Bundeslaendervergleich_2017/AEE_DIW_ZSW_Bundeslaendervergleich_EE_Endbericht_nov17.pdf.
- EHLERDING, S. (2018). Energiewende. Bundesrechnungshof watscht Wirtschaftsministerium ab. Abgerufen am 26.11.2018 von www.tagesspiegel.de/politik/energiewende-bundesrechnungshof-watscht-wirtschaftsministerium-ab/23123606.html
- ENDRES, Alexandra (2018). Ich mache rote Umweltpolitik. Abgerufen am 30.11.2018 von www.zeit.de/wirtschaft/2018-11/svenja-schulze-un-klimagipfel-diesel-kohlekommission-co2-steuer.
- EUROPEAN COMMISSION (2013). State aid: Commission opens in-depth inquiry into support for energy-intensive companies benefitting from a reduced renewables surcharge. Pressemitteilung. Brüssel. 18.12. Abgerufen am 26.11.2018 von http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1283_en.htm?locale=en.
- EVRARD, A. (2012). Political Parties and Policy Change: Explaining the Impact of French and German Greens on Energy Policy. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 4: 275–291.
- EWERT, S. (2016). Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raumes – neue Felder der Politik der Bundesländer. In: Hildebrandt, A./Wolf, F. (Hg.), *Die Politik der Bundesländer*. Wiesbaden: Springer VS: 233–258.
- FAZ (2017). Thüringen will Stromtrassen-Ausbau blockieren. (A. Mihm, Redakteur) Abgerufen am 12.6.2017 von www.faz.net/aktuell/wirtschaft/energiepolitik/thueringen-will-stromtrassen-ausbau-blockieren-15054088.html.
- FAZ (2018). Wahlkampf um Merkel-Nachfolge. Kramp-Karrenbauer will CDU mit neuem Stil zu neuer Stärke führen. Abgerufen am 30.11.2018 von www.faz.net/aktuell/politik/inland/kramp-karrenbauer-erlaeuert-ihre-kandidatur-fuer-cdu-vorsitz-15878470.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0.
- FRANKE, Y. (2017). Umweltpolitik in Sachsen-Anhalt: Ein vernachlässigtes Politikfeld mit großen Potentialen. In: Träger, H./Priebus, S. (Hg.): *Politik und Regieren in Sachsen-Anhalt*. Wiesbaden: Springer Fachmedien: 387–400.
- GASTEL, M. (2016). Positionspapier: Für eine aktive Radverkehrspolitik. Abgerufen am 27.11.2017 von www.matthias-gastel.de/positionspapier-fuer-eine-aktive-radverkehrspolitik/#.WhvHNmDPIX.
- GATHER, M. (2017). Thüringer Verkehrspolitik seit 1990. Schnell und effizient – profitieren alle? In: Oppelland, T. (Hg.): *Politik und Regieren in Thüringen. Institutionen, Strukturen und Politikfelder im 21. Jahrhundert*. Wiesbaden: Springer Fachmedien: 279–299.
- GEBHARDT, H. (2016). Verkehr und Energie in Baden-Württemberg. *Der Bürger im Staat. Fünf Jahre Grün-Rot.*: 223–230. Stuttgart: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg.
- GELBHAAR, S. (2018). Radverkehr. Stefan Gelbhaar zum Verkehrshaushalt 2019. Abgerufen am 29.11.2018 von www.youtube.com/watch?time_continue=11&v=Yu0XocACZwk.
- GRANDJOT, H./Bernecker, T. (2014). *Verkehrspolitik: Grundlagen, Herausforderungen, Perspektiven*. Hamburg: DVV Media Group.
- GREENPEACE (2017). Die Verkehrspolitik der Großen Koalition von 2013 bis 2017. Abgerufen am 27.11.2017 von www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/2070818-greenpeace-bilanz-verkehrspolitik-grosse-koalition.pdf.
- HAAS, T. (2017). *Die politische Ökonomie der Energiewende*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- HABECK, R. (2014). Das macht die Systematik der Energiewende kaputt. Interview im Deutschlandfunk 21.1. Abgerufen am 26.11.2018 von www.deutschlandfunkkultur.de/umweltpolitik-das-macht-die-systematik-der-energiewende.1008.de.html?dram:article_id=275171.
- HARTUNG, U./Hörisch, F. (2017). Regulation vs symbolic policy-making. Genetically modified organism in the German states. Konferenzpapier für Sektionstagung Policyanalyse in den Ländern vom 21.–22.9. in Hamburg.
- HAVERKAMP, L./Dehmer, D. (2014). Brüssel bringt Berlin ins Schwitzen. *Der Tagesspiegel* vom 25.6.2014. Abgerufen am 26.11.2018 von www.tagesspiegel.de/politik/energiewende-und-eeg-reform-bruessel-bringt-berlin-ins-schwitzen/10091502.html

- HEIMANN, U. (2015). Der Rechtsrahmen der Bedarfs- und Netzplanung im Föderalismus. In: Müller, T./Kahl, H. (Hg.): *Energiewende im Föderalismus*. Baden-Baden: Nomos. S. 219–250.
- HILDEBRANDT, A./Wolf, F. (2016). *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse* (2. erweiterte und aktualisierte Auflage). Wiesbaden: Springer VS.
- HÖRISCH, F./Wurster, S. (2017). Einleitung «Das grün-rote Experiment: Politikwechsel nach 57 Jahren CDU-Regierung?». In: Hörisch, F./Wurster, S. (Hg.): *Das grün-rote Experiment in Baden-Württemberg. Eine Bilanz der Landesregierung Kretschmann 2011–2016*. Wiesbaden: Springer Fachmedien: 1–14.
- INFRATEST DIMAP (2016). ARD Deutschland-Trend. Welcher Partei trauen Sie am ehesten zu, diese politische Aufgabe zu lösen? Angaben/Zustimmung in Prozent. Stand: Mai 2016. Abgerufen am 26.11.2018 von www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-551.pdf
- INFRATEST DIMAP (2018a). Landtagswahl 2018. Bayern. Umfragen zu den Grünen. Abgerufen am 26.11.2018 von <https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2018-10-14-LT-DE-BY/umfrage-gruene.shtml>.
- INFRATEST DIMAP (2018b). Landtagswahl 2018. Hessen. Umfragen zu den Grünen. Abgerufen am 26.11.2018 von <https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2018-10-28-LT-DE-HE/umfrage-gruene.shtml>
- ITZENPLITZ, A. (2012): *Klimaschutz als nationales und internationales Politikfeld. Zwischenstaatliche Kooperation und nationalstaatliche Implementierung*. Lohmar, Köln: Josef Eul Verlag.
- JACOB, K./Wolff, F./Graaf, L./Arne, D./Guske, A.-L. (2016). *Dynamiken der Umweltpolitik in Deutschland: Rückschau und Perspektiven. TEXTE 70/2016*. Dessau-Roßlau. Abgerufen am 12.6.2017 von www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/dynamiken_der_umweltpolitik_in_deutschl_and-ruckschau_und_perspektiven_final.pdf.
- JUNGJOHANN, A. (2018). *Grün regieren. Eine Analyse der Regierungspraxis von Bündnis 90/Die Grünen*. Heinrich-Böll-Stiftung. Schriften zur Demokratie (3. Auflage). Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- KADE, C. (2014). Das neue Problem der Grünen mit der Energiepolitik. *Die Welt* vom 3.1. Abgerufen am 26.11.2018 von www.welt.de/politik/deutschland/article123519229/Das-neue-Problem-der-Gruenen-mit-der-Energiepolitik.html.
- KEUER, C. (2017). 2.4 Millionen Euro für ein Fahrrad-Paradies in Bremen. Abgerufen am 27. November 2017 von www.bikecitizens.net/de/2-millionen-fuer-fahrradmodellquartier-in-bremen.
- KLUSMANN, B. (2014). *Energiepolitik der Länder und ihre Bedeutung für Projektentwickler. Konferenzpapier für Mehrebenen-Governance der dt. Energiewende* am 3.11.2014. Abgerufen am 4.12.2017 von www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/.../1-juwi-klusmann.pdf.
- KREUTZFELDT, M. (2014). Fast überall Gewinner. *TAZ* vom 3.4.: 4.
- KROLL, F. (2017). *Klimaschutz in Ländern und Kommunen*. In: Porth, M./Schüttrumpf, H. (Hg.): *Wasser, Energie und Umwelt*. Wiesbaden: Springer Vieweg.
- KROPP, S. (2001). *Regieren in Koalitionen: Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- LANDESREGIERUNG SCHLESWIG-HOLSTEIN (2017). *Energiewende- und Klimaschutzgesetz*. Abgerufen am 1.1.2017 von www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/klimaschutz/energiewendeKlimaschutzgesetz.html.
- LANGER, M. (2017). *Umwelt- und Energiepolitik in Thüringen*. In: Oppelland, T. (Hg.): *Politik und Regieren in Thüringen. Institutionen, Strukturen und Politikfelder im 21. Jahrhundert*. Wiesbaden: Springer Fachmedien: 279–299.
- LEUNIG, S./Träger, H. (2012). *Parteipolitik und Landesinteressen: Der deutsche Bundesrat 1949–2009*. Berlin: LIT Verlag.
- LEUNIG, S./Träger, H. (2017). *Grüne Parteipolitik im Bundesrat: Eine Analyse der Koalitionsvereinbarungen auf Landesebene seit der Bundestagswahl 2013*. In: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZEF). Jahrbuch des Föderalismus 2017. Band 18*. Nomos: Baden-Baden.
- LEUNIG, S. (2007). Rezension zu: Schöller, O. & Canzler, W. und Knie, A. (Hg.) (2007): *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden: Springer. Abgerufen am 22.11.2017 von http://pw-portal.de/rezension/27775-handbuch-verkehrspolitik_32620.

- LINHART, E./Raabe, J. (2015). Die Stärken unterschiedlicher Ministerien aus der Sicht von Politikern. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 25(2): 159–188.
- MEDICK, V. (2018) Streit über Klimaschutz. SPD-Chefin Nahles attackiert die Grünen. Abgerufen am 26.11.2018 von www.spiegel.de/politik/deutschland/klimaschutzpolitik-nahles-greift-die-gruene-an-a-1225885.html.
- MILLENET, J./Blaue, C. (2017). Der Radverkehr ist auf der Überholspur. In: *Rhein-Neckar-Zeitung*. Abgerufen am 27.11.2017 von www.rnz.de/nachrichten/mannheim_artikel,-Mannheim-Radkongress-in-Mannheim-Der-Radverkehr-ist-auf-der-Ueberholspur-_arid,266056.html.
- MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE, ERNÄHRUNG UND FORSTEN RHEINLAND-PFALZ (2014). Landesklimaschutzgesetz. Abgerufen am 4.12.2017 von <https://mueef.rlp.de/de/themen/klima-und-ressourcenschutz/klimaschutz/klimaschutzgesetz>.
- MINISTERIUM FÜR UMWELT, LANDWIRTSCHAFT UND ENERGIE SACHSEN-ANHALT (2018). Entwurf des Klima- und Energiekonzeptes. Abgerufen am 30.8.2018 von https://mule.sachsen-anhalt.de/startseite-mule/artikel-detail/news/gemeinsam-die-klimaziele-erreichen-und-treibhausgase-einsparen/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=c13c317077ebbee321d1088299d1e378
- MINISTERIUM FÜR VERKEHR BADEN-WÜRTTEMBERG (MfV) (2018a). Informationsportal zur Radverkehrsförderung. Das RadNETZ Baden-Württemberg. Mehr Rad fürs Land. Abgerufen am 26.11.2018 von www.fahrradland-bw.de/radverkehr-in-bw/radnetz.
- MINISTERIUM FÜR VERKEHR BADEN-WÜRTTEMBERG (MfV) (2018b). Informationsportal zur Radverkehrsförderung. Initiative RadKULTUR. Abgerufen am 26.11.2018 von www.fahrradland-bw.de/radverkehr-in-bw/radkultur.
- MINISTERIUM FÜR VERKEHR BADEN-WÜRTTEMBERG (MfV) (2018c). Verkehrsministerkonferenz. Gemeinsam handeln. Abgerufen am 26.11.2018 von <https://vm.baden-wuerttemberg.de/fr/ministerium/verkehrsministerkonferenz>.
- MINISTERIUM FÜR VERKEHR BADEN-WÜRTTEMBERG (MfV) (2018d). Der Minister. Lebenslauf. Abgerufen am 26.11.2018 von <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/minister-winfried-hermann-mdl/lebenslauf>.
- MINISTERIUM FÜR VERKEHR BADEN-WÜRTTEMBERG (MfV) (2018e). Organigramm des Ministeriums für Verkehr. Stand 1.10.2018. Abgerufen am 26.11.2018 von https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/181130_Organigramm_VM.pdf
- MINISTERIUM FÜR VERKEHR UND INFRASTRUKTUR BADEN-WÜRTTEMBERG (MVI) (2016). Radstrategie Baden-Württemberg. Abgerufen am 27.11.2017 von www.fahrradland-bw.de/fileadmin/user_upload_fahrradlandbw/Downloads/RadSTRATEGIE_Baden-Wuerttemberg_web.pdf.
- MISOCH, S. (2015). Qualitative Interviews. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- MONSTADT, J./Scheiner, S. (2016). Die Bundesländer in der nationalen Energie- und Klimapolitik: Räumliche Verteilungswirkungen und föderale Politikgestaltung der Energiewende. *Raumforschung Raumordnung*: 179–197.
- MORTSTIEF, H./Zaremba, N. M. (2017). Schleppende Umrüstung auf Elektrobusse. *Der Tagesspiegel*. Abgerufen am 6.9.2017 von http://m.tagesspiegel.de/wirtschaft/innenstaedte-ohne-diesel-schleppende-umruestung-auf-elektrobusse/20187694.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Ft.co%2FgDaQ2OVpLc.
- MÜLLER, T. (2015). Energiewende im Föderalismus. *Schriften zum Umweltenergierecht*, 18. Baden-Baden: Nomos.
- MÜLLER, T. (2018). Was ein Klimaschutzgesetz erreichen kann – und was nicht. *Der Tagesspiegel*. Abgerufen am 27.8.2018. <https://background.tagesspiegel.de/was-ein-klimaschutzgesetz-erreichen-kann-und-was-nicht>.
- MÜLLER, W. C. (2004). Koalitionstheorien. In: Helms, L./Jun, U. (Hg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Campus Frankfurt/New York: 267–301.
- NEUMANN, A. (2012). Die CDU auf Landesebene. Politische Strategien im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE, BAUEN UND KLIMASCHUTZ (MUEBK) (2017). Klimaschutz: Niedersachsen strebt bis 2030 Reduktion der Treibhausgasemissionen um 70 Prozent an. Abgerufen am 1.12.2017 von www.umwelt.niedersachsen.de/aktuelles/-klimaschutz-niedersachsen-strebt-bis-2030-reduktion-der-treibhausgasemissionen-um-70-prozent-an--landesregierung-bringt-gesetzentwurf-ins-parlament-ein-152198.html.
- OHLHORST, D./Tews, K./Schreurs, M. (2014). Energiewende als Herausforderung der Koordination im Mehrebenensystem. In: Brunnengräber, A./Di Nucci, M. (Hg.). Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: Springer VS: 93–104.
- OHLHORST, D. (2016). Die Umstellung auf Ausschreibungen im Zuge der EEG-Novelle 2014 – Auswirkungen auf Bürgerbeteiligung und Vielfalt der Akteure in der Energieversorgung. *FFU-Report* 01-2016. Abgerufen am 26.11.2018 von https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/19772/FFU-Report_01-2016_Ohlhorst_Akteursvielfalt_final.pdf?sequence=1.
- PV MAGAZINE (2014). Bundesrat stimmt für EEG-Reform. 11.07. Abgerufen am 26.11.2018 von www.pv-magazine.de/2014/07/11/bundesrat-stimmt-fr-eeg-reform.
- RAVE, T. (2016). Der Ausbau Erneuerbarer Energien im Föderalismus und Mehrebenensystem. Neoklassische und neoinstitutionalistische Perspektiven. *Ifo Forschungsberichte*, 75. München: ifo Institut.
- REIMER, F. (2015). Die Energiewende und die Kompetenzordnung des Grundgesetzes. In: Müller, T./Kahl, H. (Hg.): *Energiewende im Föderalismus*. Baden-Baden: Nomos. S. 69–99.
- RINKE, A. (2018). Rezepte gegen Grün gesucht – Union entdeckt Umweltpolitik. 30.11. Abgerufen am 30.11.2018. <https://de.reuters.com/article/deutschland-union-umweltpolitik-idDEKCN1NZ0Q4>.
- RÖSENER, A. (2011). Rezension zu: Schwedes, O. (2011) *Verkehrspolitik*. Wiesbaden: Springer. Abgerufen am 22.11.2017 von https://pw-portal.de/rezension/33672-verkehrspolitik_40329.
- SCHEINER, S. (2016). Interessen der Bundesländer in der deutschen Klimapolitik. *Schriften zum Föderalismus*, Bd. 5. Baden-Baden: Nomos.
- SCHULZE, S. (2018). «Ich mache rote Umweltpolitik». Interview von Alexandra Endres. 29.11. Abgerufen am 30.11.2018. www.zeit.de/wirtschaft/2018-11/svenja-schulze-un-klimagipfel-diesel-kohlekommission-co2-steuer/komplettansicht.
- SCHWEDES, O. (2011). *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*. Wiesbaden: VS Springer.
- SCHWEDES, O. (2016). *Verkehrspolitik: Ein problemorientierter Überblick*. In: Schwedes, O. /Canzler, W./Knie, A. (Hg.), *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden: VS Springer.
- SCHWEDES, O. (2017). *Verkehr im Kapitalismus*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- SCHWEDES, O./Canzler, W./Knie, A. (Hg.) (2016). *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden: VS Springer.
- SCHWEDES, O./Ruhrt, L. (2016). *Länderverkehrspolitik*. In: Hildebrandt, A./Wolf, F. (Hg.), *Die Politik der Bundesländer*. Wiesbaden. Springer VS: 209–232.
- SENATSWERALTUNG FÜR UMWELT, VERKEHR UND KLIMASCHUTZ (SUVK) (2018). Berliner Mobilitätsgesetz. 5.7.2018. Abgerufen am 30.11.2018 von http://gesetze.berlin.de/jportal/portal/t/1lxv/page/bsbeprod.psm;jsessionid=79BD7A387F52D4C8C1E260CDF4180613.jp24;jsessionid=88CA893B0161DA93AFDFD45090B172C0.jp24?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-MobGBErahmen&doc.part=X&doc.price=0.0#jlr-MobGBEELS.
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2007). Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 17. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2007–2011. Bremen. Abgerufen am 30.11.2018. www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/Koalitionsvereinbarung_2007_2011.pdf.
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2011). Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 18. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2011–2015. Bremen. Abgerufen am 30.11.2018. www.spd-land-bremen.de/Koalitionsvertrag-2011-2015-2.html.
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2015). Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015–2019. Bremen. Abgerufen am 30.11.2018. www.spd-land-bremen.de/Binaries/Binary1102/Koalitionsvereinbarung-2015.pdf.

- SWITEK, N. (2015). Bündnis 90/Die Grünen. Koalitionsentscheidungen in den Ländern. Baden-Baden: Nomos.
- THIELE, J./Hartung, U. /Tosun, J. (2018). Wer steuert die Verkehrswende? Eine Analyse von Positionen und Regierungshandeln. *Zeitschrift für Umweltfragen*, 3/2018: 356–384.
- THÜRINGER MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND NATURSCHUTZ (2017). Thüringen wird Vorreiter beim Klimaschutz. Abgerufen am 4.12.2017 von www.thueringen.de/th8/tmuen/aktuell/presse/97506.
- TÖLLER, A. E. (2017). Verkehrte Welt? Parteien(in)differenz in der Umweltpolitik am Beispiel der Regulierung des Frackings. (Springer, Hg.) *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 27(2): 131–160.
- TOSUN, J./Hartung, U. (2017). Wie «grün» wurde die Agrar- und Verbraucherpolitik unter Grün-Rot? In: Hörisch, F./Wurster, S. (Hg.), *Das grün-rote Experiment in Baden-Württemberg. Eine Bilanz der Landesregierung Kretschmann 2011–2016*. Wiesbaden: Springer Fachmedien: 223–250.
- TOSUN, J./Lang, A. (2016). The Politics of Hydraulic Fracturing in Germany: Party Competition at Different Levels of Government. In: Weible, C./Heikkilä, T./Ingold, K./Fischer, M. (Hg.), *Policy Debates on Hydraulic Fracturing*. New York: Palgrave Macmillan: 177–200.
- ULRICH, B. (2017). Mit den Grünen wäre das nicht passiert. *Zeit Online*. Abgerufen am 27.7.2017 von www.zeit.de/2017/31/bundesregierung-umweltschutz-autoindustrie-die-gruenen
- UNTERSTELLER, F. (2014). EEG-Entwurf mit Schwachstellen. Pressemitteilung, gemeinsam mit Ministerpräsident Winfried Kretschmann vom 18.02. Abgerufen am 26.11.2018 von <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/eeg-entwurf-mit-schwachstellen>.
- VERKEHRSClub DEUTSCHLAND (VCD) (2017). Erfolgreiche Fahrradförderung – Verantwortung und Maßnahmen. Abgerufen am 27.11.2017 von www.vcd.org/themen/radverkehr/fahradpolitik/#c2303.
- VOGELER, C. S. (2017). Parteiendifferenz in der deutschen Tierschutzpolitik – Gestaltungsspielraum der Länder in neuen Politikfeldern? *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3: 634–656.
- VOLKERY, A. (2008). Naturschutzpolitik in den Bundesländern. In: Hildebrandt, A./Wolf, F. (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer*. Wiesbaden: Springer Verlag: 257–273.
- WENZELBURGER, G. (2015). Parteien. In: Wenzelburger, G./Zohnhöfer, R. (Hg.): *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS: 81–112.
- WESTFÄLISCHE NACHRICHTEN (2012): NRW. Rot-grüne Koalitionsverhandlungen in NRW vor Durchbruch. Abgerufen am 26.11.2018 von www.wn.de/NRW/2012/06/NRW-Rot-gruene-Koalitionsverhandlungen-in-NRW-vor-Durchbruch.
- WICKEL, M. (2015). Klimaschutz auf Länderebene. In: Müller, T./Kahl, H. (Hg.): *Energiewende im Föderalismus*. Baden-Baden: Nomos: 187–202.
- WURSTER, S. (2010). Zukunftsvorsorge in Deutschland. Ein Vergleich der Bildungs-, Forschungs-, Umwelt-, und Energiepolitik. Baden-Baden: Nomos.
- WURSTER, S. (2017). Energiewende in Baden-Württemberg: Ausmaß und Folgen. In: Hörisch, F./Wurster, S. (Hg.), *Das grün-rote Experiment in Baden-Württemberg. Eine Bilanz der Landesregierung Kretschmann 2011–2016*. Wiesbaden: Springer Fachmedien: 251–278.
- WURSTER, S./Hagemann, C. (2017). Zwei Wege zum Erfolg. Der Ausbau Erneuerbarer Energien im Bundesländervergleich. Konferenzpapier für Sektionstagung Policyanalyse in den Ländern vom 21.–22.09 in Hamburg.
- WURSTER, S./Köhler, C. (2016). Die Energiepolitik der Bundesländer. Scheitert die Energiewende am deutschen Föderalismus? In: Hildebrandt, A./Wolf, F. (Hg.), *Die Politik der Bundesländer*. Wiesbaden. Springer VS: 283–314.

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abb. 1:	Parteikompetenzen	9
Abb. 2:	Geschäftsbereiche von Bündnis 90/Die Grünen in den Ländern	10
Abb. 3:	Politikfeld der ökologischen Modernisierung	18
Abb. 4:	Wirksamkeit grüner Regierungsbeteiligung in Politiken der ökologischen Modernisierung	27
Abb. 5:	Erstmalige Verwendung des Begriffs «Energie» im Titel von Landesministerien	33
Abb. 6:	Größe der Umweltministerien in den Ländern	34
Abb. 7:	Typen Grüner Umweltministerien	37
Tab. 1:	Namen der Umweltministerien in den Ländern	32
Tab. 2:	Chronologie der EEG-Reform 2014	55
Tab.Anh.:	Überblick der Studien	76

INTERVIEWPARTNER/INNEN

Für die Bereitschaft zum Gespräch und für ihre Offenheit dankt der Autor folgenden Interviewpartner/innen:

ANONYM (2017). Interview eines/r Mitarbeiter/in der G-Koordination am 06.12.2017. Berlin.

ANONYM (2018). Interview eines/r Mitarbeiter/in der Bundesregierung am 07.02.2018. Berlin.

ERDMENGER, Christoph, Abteilungsleiter Nachhaltige Mobilität, Ministerium für Verkehr des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart: 20.10.2017.

GENZEL, Albrecht, Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club Bremen, Bremen: 15.08.2017.

KATZENSTEIN, Hermino, Mitglied des Landtags Baden-Württemberg, Stuttgart: 25.09.2017.

POLZIN, Gunnar, Abteilungsleiter Verkehr, Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, Freie Hansestadt Bremen, Bremen: 15.08.2017.

STUDT, Stefan, Chef der Staatskanzlei Schleswig-Holstein 2012–2014, Telefonisches Interview: 20.02.2018.

ÜBERBLICK DER STUDIEN

Studie	Geschäftsbereich	Politikfeld	Fragestellung(en)
Monstadt/Scheiner 2016	Energie	Erneuerbare Energien, Klima	Inwieweit bestimmen Verteilungsinteressen die Haltung der Bundesländer zur Energiewende?
Töller 2017	Energie	Fracking	Warum unterscheidet sich die Haltung der rot-grünen Landesregierungen in NRW und Niedersachsen hinsichtlich der Regulierung des Frackings?
Diekmann et al. 2017	Energie	Erneuerbare Energien	Wie ambitioniert fördern die Bundesländer den Ausbau Erneuerbarer Energien sowie technologischen Fortschritt? (quantitative Analyse anhand von Indikatoren)
Wurster/Köhler 2016	Energie	Energiepolitik	Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede lassen sich für die Energiepolitiken der Bundesländer feststellen?
Wurster/Hagemann 2017	Energie	Erneuerbare Energien	Inwiefern begünstigen eine Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen und deren Zuständigkeit für Energie den Ausbau der erneuerbaren Energien in den Bundesländern?
Wurster 2017	Energie	Energiepolitik	Bilanz der Energiepolitik im Hinblick auf Energieerzeugung, -verteilung und -verbrauch.

	Ergebnis	Untersuchungsgegenstand	Untersuchungszeitraum	Macht Grün den Unterschied?
	Regionalwirtschaftliche Standortinteressen bestimmen die Haltung der Bundesländer. Parteipolitische Positionen treten in den Hintergrund.	16 Länder	1990er–?	andere Faktoren dominieren
	Die Problemstruktur spielt eine maßgebliche Rolle. In NRW schätzten sowohl Grüne als auch SPD den potentiellen Schaden von Fracking höher als den Nutzen und traten für ein generelles Verbot ein. NI hat ein wirtschaftliches Interesse an Fracking, so dass die Grünen entgegen der Vorstellung der Parteibasis und ihrer Programmatik einer schwachen Regulierung zustimmten.	CDU/CSU im Bund, Rot-Grün in NRW, Rot-Grün in Niedersachsen	2011–2016	andere Faktoren dominieren
	Die Länder Baden-Württemberg, Thüringen und Schleswig-Holstein zeigen die größten Anstrengungen für den Ausbau, die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Bayern für den technologischen Wandel.	16 Länder	2014–2017	nicht erkennbar
	Die Länder verfolgen unterschiedliche und eigenständige Energiepolitiken. Teilweise sind starke Parteeffekte sichtbar. Eine grüne Regierungsbeteiligung wirkt sich häufig positiv auf die Förderung erneuerbarer Energien aus.	16 Länder	Unklar: ca. 2011–2015	leicht
	Die parteipolitische Zusammensetzung von Landesregierungen spielt für den Ausbau der erneuerbaren Energien eine moderate Rolle. Dort, wo Bündnis 90/Die Grünen mitregieren, ist tendenziell ein schnellerer Ausbau festzustellen.	16 Länder	2004–2014	leicht
	Koalition hat mit Atomausstieg, Windkraftausbau und Bürgerbeteiligung eigene Akzente gesetzt. Bei der Endlagersuche hat sie zudem einen positiven Beitrag zur gesamtdeutschen Energiewende geleistet.	Grün-Rot in Baden-Württemberg	2011–2016	markant

Studie	Geschäftsbereich	Politikfeld	Fragestellung(en)	
Gebhardt 2016	Energie, Verkehr	Erneuerbare Energien, Verkehrspolitik	Zwischenbilanz der grün-roten Verkehrs- und Energiepolitik, insbesondere Windkraft	
Böcher/Töller 2016	Umwelt	Umwelt, Naturschutz	Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede lassen sich für die Umweltpolitik der Länder feststellen? Was sind Gründe dafür?	
Hartung/Hörisch 2017	Agrar	Gentechnik	Was erklärt den Beitritt einer Landesregierung zum Netzwerk GVO-freier Regionen? Was erklärt die Verabschiedung von GVO-Politiken?	
Ewert 2016	Agrar	Agrar, Gentechnik, Tierschutz	Inwieweit können die Grünen ihre agrarpolitischen Vorstellungen in Koalitionsverträgen festschreiben und dann auch umsetzen?	
Tosun/Hartung 2017	Agrar	Agrar, Gentechnik, Verbraucherschutz	Inwieweit konnten die Grünen eine Neuausrichtung in der Agrar- und Verbraucherpolitik durchsetzen?	
Vogeler 2017	Agrar	Tierschutz	Welche Unterschiede finden sich in der Formulierung und Priorisierung tierschutzpolitischer Ziele bei den politischen Parteien und inwiefern finden sich unterschiedliche parteipolitische Präferenzen in der Politikgestaltung wieder?	

	Ergebnis	Untersuchungsgegenstand	Untersuchungszeitraum	Macht Grün den Unterschied?
	Geringe Handlungsspielräume in der Verkehrspolitik werden genutzt, um nachhaltige Mobilität zu fördern. Die erneuerbaren Energien werden ausgebaut.	Grün-Rot in Baden-Württemberg	2011–2016	nicht erkennbar
	Unterschiede lassen sich unter anderem bei Klimaschutzgesetzen, Nationalparks und dem Jagdrecht feststellen. In diesen Fällen beeinflusst die grüne Regierungsbeteiligung die Ausgestaltung positiv.	16 Länder	2000–2014	leicht
	Bündnis 90/Die Grünen und deren Minister sind treibende Kräfte für Beitritt zum Netzwerk. Kein Hinweis darauf, dass bestimmte Koalitionen oder Parteien dies besonders vorantreiben.	16 Länder	2010–2015	leicht
	Eine grüne Regierungsbeteiligung macht einen Unterschied. Tierschutz, Gentechnikverbot und Nachhaltigkeit werden in Koalitionsverträgen festgeschrieben und umgesetzt.	16 Länder	2007–2014	markant
	Die grün-rote Regierung hat einen Politikwechsel vollzogen. Die Grünen könnten sich mit weitreichenderen Vorstellungen durchsetzen.	Grün-Rot in Baden-Württemberg	2011–2016	markant
	Weitreichende Policy-Veränderungen werden vor allem in den Bundesländern formuliert und vorangetrieben, in denen Bündnis 90/Die Grünen an der Regierung beteiligt sind.	16 Länder	2011–2017	sehr deutlich

Quelle: Referenzierung im Literaturverzeichnis; eigene Darstellung.

Ökologisch regieren

Eine Analyse der Regierungspraxis von Bündnis 90/Die Grünen im Feld der ökologischen Modernisierung

Die Partei Bündnis 90/Die Grünen versteht sich als «Partei der Ökologie.» Der Schutz der Umwelt gehört zu ihrer politischen DNA. In bundesweiten Umfragen schneidet sie am besten ab, wenn nach Kompetenzen in Fragen des Umwelt- und Klimaschutzes gefragt wird. Auch in der Energiepolitik wird den Grünen mittlerweile die höchste Fachkompetenz aller Parteien zugeschrieben.

Aber ist das auch gerechtfertigt? Macht es letztlich einen Unterschied, wer im Land regiert?

Der Politikwissenschaftler Arne Jungjohann hat die grünen Regierungsbeteiligungen der vergangenen Jahre in dieser Studie zum Thema Ökologie analysiert und kommt bei der Beantwortung der obigen Fragen zu interessanten Ergebnissen.

ISBN 978-3-86928-190-2