

Kooperative Umweltpolitik als Beispiel sich wandelnder Staatlichkeit¹

Franziska Wolff, Öko-Institut e.V. (f.wolff@oeko.de)

Paper für die Tagung „Staatlichkeit im Wandel“, Bremen, 31.03.-02.04. 2006

1 Einleitung

Der folgenden Artikel diskutiert die These, dass Politik auf Basis hierarchischer Steuerungsmechanismen („government“) in komplexen Gesellschaften an ihre Grenzen stößt und zunehmend durch kooperative, verhandlungsbasierte Steuerungsformen („governance“) ersetzt wird, bzw. zur Realisierung verbesserter Konflikt- und Problemlösungen sinnvollerweise zu ergänzen ist.

In einem theoretischen Aufriss werden zentrale Aspekte dieses Wandels von Staatlichkeit unter Bezugnahme auf die Steuerungstheorie und moderne Staatstheorie dargestellt. Dabei lässt sich Steuerungstheorie nicht als ein geschlossenes Bündel erklärender Aussagen begreifen; vielmehr existiert eine Vielzahl von Zugängen mit teilweise sehr unterschiedlichen Grundannahmen. Der system- sowie der handlungstheoretische Diskussionsstrang stellen die beiden Pole der Diskussion dar. Die Ansätze treffen sich bei aller Unterschiedlichkeit in ihrer Einschätzung, dass nicht-hierarchische Governance-Formen und Willensbildungsprozesse Steuerungsoptionen eröffnen. Drei Aspekte einer solchermaßen „kooperativen Staatstätigkeit“ werden herausgearbeitet: die Öffnung des politischen Prozesses für nichtstaatliche Akteure; die Erweiterung des klassischen Steuerungsinstrumentariums um ‚optionale‘ (anreizorientierte) Instrumente, prozedurale Instrumente sowie Selbstregulierungsansätze; sowie die Notwendigkeit zu Kooperation und Verhandlung zwischen staatlichen Akteuren im Rahmen politisch-institutioneller Mehrebenensysteme.

Empirisch wird aufgezeigt, in welchem Maße diese drei Dimensionen für die deutsche Umweltpolitik tatsächlich relevant geworden sind und inwieweit folglich vom einem Wandel hin zum ‚kooperativen Staat‘ gesprochen werden kann. Als Ergebnis wird herausgearbeitet, dass sich Staatlichkeit im Bereich der Umweltpolitik in der Tat wandelt. Dieser Prozess verteilt sich allerdings ungleichmäßig über die drei Dimensionen, berücksichtigt unterschiedliche gesellschaftliche Interessensgruppen in ungleichem Maße, ist teils mit Rückschlägen versehen und bleibt oft hinter Entwicklungen in anderen Ländern zurück. Zudem entstehen mit dem Wandel von Staatlichkeit in der Umweltpolitik auch Blockademöglichkeiten und demokratietheoretische Spannungsfelder.

2 Theoretische Annäherungen an den Wandel von Staatlichkeit

Seit Ende der 1980er Jahre und verstärkt seit den '90ern diskutieren Sozialwissenschaftler/innen, wie sich gesellschaftliche Differenzierung und die Internationalisierung politischer Entscheidungsprozesse auf Handeln, Struktur und Funktion des politisch-administrativen Systems – kurz: auf Staatlichkeit – auswirken. Eine zentrale These ist dabei, dass Politik auf Basis hierarchischer Steuerungsmechanismen („government“) unter den genannten Bedingungen an ihre Grenzen stößt und durch kooperative, verhandlungsbasierte Steuerungsformen („go-

¹ Dieser Artikel basiert in weiten Zügen auf der Buchpublikation Wolff (2004).

vernance') ersetzt wird, bzw. zu ergänzen ist, soll die Konflikt- und Problemlösungsfähigkeit staatlicher Politik gewährleistet bleiben. Diese These vom Wandel zum „kooperativen Staat“ wird im Folgenden in ihrer quantitativen und qualitativen Komponente aus der Steuerungs- bzw. Governance-Theorie abgeleitet und zunächst theoretisch diskutiert. Im nachfolgenden Kapitel wird sie im Bereich der Umweltpolitik auf ihre empirische Bedeutung überprüft.

Die Steuerungstheorie entstand in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Sie entwickelte sich von einer weitgehend präskriptiven Planungstheorie zu einem empirisch-analytischen, durch die Soziologie befruchteten Forschungsprogramm, das sich mit staatlichem Handeln unter den Bedingungen moderner Gesellschaften auseinandersetzt. Seit Ende der 1990er wird die Debatte unter dem englischen Begriff Governance breiter geführt: Governance bezeichnet nicht nur Steuerung in der *Polis*, sondern auch gesellschaftliche Norm- und Regelsetzungsprozesse außerhalb des politischen Systems, die kollektive Handlungsfähigkeit herstellen. In vereinfachender Weise lassen sich zwei Argumentationslinien – eine systemtheoretische und eine handlungstheoretische – herausarbeiten, die die These vom kooperativen Staat aus teils unterschiedlichen Grundannahmen heraus begründen.

2.1 Systemtheoretische Argumentation: Grenzen von Steuerung

Den Ausgangspunkt der systemtheoretischen Argumentation zum Wandel von Staatlichkeit bilden die Theorie funktionaler Differenzierung und die Theorie autopoietischer Systeme. Erstere besagt, dass moderne Gesellschaften in funktionelle Teilsysteme wie Recht, Politik, Wirtschaft, Erziehung, Wissenschaft, Religion etc. ausdifferenziert sind (Schimank 1997). Diese produzieren jeweils Leistungen für Nachbarsysteme und üben spezielle Funktionen im Rahmen des gesellschaftlichen Ganzen aus,² operieren jedoch weitgehend unabhängig voneinander.³ Eine solche Struktur erlaubt Gesellschaften, Vorgänge von größerer Komplexität zu bewältigen (Willke 1992: 61), steigert jedoch zugleich die Abhängigkeit der Systeme voneinander sowie deren potenzielle Abschottung gegeneinander (Luhmann 1997: 763). Die Theorie autopoietischer Systeme wiederum geht davon aus, dass soziale (Teil-) Systeme (die weder aus Menschen noch Handlungen, sondern aus Kommunikationen bestehen) operativ geschlossen sind: Operationen eines Systems hängen nur von den früheren Operationen desselben Systems ab – nicht etwa von Operationen der Umwelt.⁴ Damit kann Kommunikation innerhalb von verschiedenen System nicht direkt aneinander anschließen und systemübergreifende Kommunikation ist, zumindest bei Luhmann (1984, 1986), im Grunde ausgeschlossen. Das Dilemma moderner „Staatlichkeit“ – ein Begriff, den die Systemtheorie selbst nicht verwendet – besteht im steigenden Bedarf an kollektiv bindenden Entscheidungen bei gleichzeitig wachsenden Beschränkungen politischen Handelns, ausgelöst durch die Autonomisierung und selbstreferenzielle Geschlossenheit sozialer Funktionssysteme.

Diese Annahmen setzen der Möglichkeit politischer Steuerung – definiert als Kommunikation zwischen (nicht innerhalb von) autopoietischen sozialen Teilssystemen (Ulrich 1994: 89) – enge Grenzen, da Impulse aus dem Teilsystem Politik allenfalls zufällig und sporadisch, kei-

² Weil alle Systeme eine gesellshaftserhaltende Funktion ausüben und voneinander abhängen, wird dem politisch-administrativen Teilsystem kein Primat mehr zugesprochen.

³ auf Grundlage professionalisierter Rollen, spezialisierter Organisationen und spezieller Codes.

⁴ Autopoiesis heißt, dass jedes Teilsystem „die Elemente, aus denen es besteht, als Funktionseinheiten selbst konstituiert und in allen Beziehungen zwischen diesen Elementen eine Verweisung auf diese Selbstkonstitution mitlaufen lässt“ (Luhmann 1984: 59). Binäre Codes – im Wissenschaftssystem z.B. die Leitdifferenz Wahrheit/Unwahrheit, im Teilsystem Recht der Code Recht/Unrecht – strukturieren systeminterne Operationen und ermöglichen es dem System, diese von Umweltsachverhalten abzugrenzen (Luhmann 1986: 75ff).

nesfalls aber deterministisch die gewünschten Reaktionen in Wirtschaft, Recht, Kultur etc. hervorrufen werden. Dafür wird das steuernde System zu ungenügend durchschaut, bzw. jedes Wissen um die systemische Organisation des Steuerungsobjektes kann nur mit Hilfe (system-) eigener Realitätskonstruktionen entstehen. Auch stellt Steuerung immer nur einen Bruchteil aller selbstreferenziellen Operationen der beiden beteiligten Systeme dar, so dass, „während man steuert (...), gleichzeitig Milliardenfach etwas anderes [passiert], das man, weil gleichzeitig, weder kennen noch kausal beeinflussen kann“ (Luhmann 1989: 15). Steuerungsabsichten können frühzeitig erkannt und durch Ausweichstrategien konterkariert werden, zudem erschweren zahllose nicht-beabsichtigte Nebenwirkungen oder Rückwirkungen (Kontrolle) des Adressatensystems auf das steuernde System lineare Steuerung. Politische Steuerung ist letztlich höchstens als „Hilfe zur Selbststeuerung“ denkbar, als Unterstützung der Adressaten bei ihren Bemühungen, den eigenen Lernprozess zu organisieren (Ulrich 1994: 73).

Wenn mit Blick auf die Wirklichkeit die Möglichkeit erfolgreicher staatlicher Intervention nicht vollständig negiert wird, so wird dies auf die Resonanzfähigkeit von Systemen zurück geführt: Systeme können von ihrer Umwelt, wenn nicht „gesteuert“, so doch durch „Irritationen“ (Resonanz) angeregt werden. Bahnen regelmäßiger wechselseitiger Resonanz (strukturelle Koppelung),⁵ die die Funktionssysteme miteinander verbinden, erleichtern deshalb steuernde Eingriffe. Bleibt Steuerungserfolg für Luhmann unwahrscheinlich – unter anderem weil die politischen Steuerungsmittel Recht und Geld „Überlastungssymptome“ aufwiesen und für eine zielgenaue Verhaltenssteuerung ungeeignet seien (Luhmann 1981: 151) –, so sieht Willke (1999) in der Gestaltung der Beziehungen zwischen den Teilsystemen eine echte Steuerungschance. ‚Intersystembeziehungen‘ lassen sich bilden, indem durch Verhandlungssysteme, konzertierte Aktionen, Sozialpartnerschaften etc. systemübergreifende oder gar gesamtgesellschaftliche Diskurse aufgebaut werden. Politisches und zu steuerndes System stünden sich in der Folge nicht mehr als „Black Boxes“ gegenüber. Umweltanstöße müssten dabei „zum einen in der „Sprache“ (...) des Systems formuliert sein, um überhaupt wahrgenommen zu werden, und sie müssen zum anderen als Kontextinformationen in die zirkuläre Operationsweise des Systems sich einschleusen lassen, um wirksam zu werden“ (Willke 1996: 197). Dezentrale Kontextsteuerung, bei der wichtige gesellschaftliche Akteure in politische Entscheidungsfindung und Umsetzung eingebunden werden, gelinge eher als autoritative Verhaltenssteuerung nach Wenn-Dann-Schemata (Willke 1996: 181, Willke/Teubner 1984).

2.2 Handlungstheoretische Argumentation: Wandel von Steuerung

Handlungstheoretische Ansätze reichen von Rational Choice-Ansätzen bis zu neo-institutionalistischen Theorien. Mit steuerungstheoretischen Fragestellungen hat sich dabei vor allem der Akteurszentrierte Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995) befasst. Gemein ist handlungstheoretischen Ansätzen, dass sie die Annahme ablehnen, politische Steuerung träfe auf der gesellschaftlichen Makroebene auf systemische und quasi unüberwindbare Hindernisse. Zwar erkennen sie Barrieren in Steuerungsprozessen an, verorten diese aber auf der Mikroebene bei den Akteuren, ihren Interessen, Situationsdeutungen und absichtsvollen Handlungen bzw. auf der Mesoebene derjenigen institutionellen Strukturen, die Akteurshandeln beeinflussen. Dabei stützt sich auch die handlungstheoretische Argumentation auf die Theorie sozialer Differenzierung. Sie betrachten funktionale Teilsysteme allerdings als institutio-

⁵ Beispiele für strukturelle Kopplung: Steuern, die Notenbank (zwischen politischem und wirtschaftlichem System); die Verfassung (zwischen Recht und Politik); Eigentum und Vertrag (zwischen Recht und Wirtschaft); Wahlen, öffentliche Meinung (zwischen politischem System und Umwelt) (Luhmann 1997: 781f).

nell verfestigte *Handlungs-* (und nicht als Kommunikations-) Zusammenhänge,⁶ deren Abgrenzung folglich nicht von internen Operationen abhängt, sondern vom Selbstverständnis der Akteure (Ulrich 1994: 109f). Dennoch wird den Teilsystemen eine gewisse autonome Dynamik (Systemcharakter) zugesprochen.

Auf der höchsten Abstraktionsebene wird soziale Steuerung mit Grundformen sozialer Ordnung oder gesellschaftlichen Koordinationsmechanismen (Governancetypen) gleichgesetzt.⁷ Sie lässt sich in die Idealtypen Wettbewerb, Hierarchie, Verhandlung und Solidarität unterteilen (vgl. Tabelle 1), die oft an den metaphorischen ‚Orten‘ Markt, Staat, Netzwerk und Gemeinschaft angesiedelt werden.⁸ Die Governancetypen sind durch unterschiedliche Mechanismen und Formen der Handlungskoordination charakterisiert und eignen sich für unterschiedliche Teilnehmerkreise, die in der folgenden Tabelle näher beschrieben sind.

Tabelle 1: Verschiedene Governancetypen

Idealtypus	Hierarchie	Wettbewerb	Verhandlung	Solidarität
‚Ort‘	Staat	Markt	Netzwerke	Gemeinschaft
Koordinationsmechanismus	Befehl, „command and control“	Preis, Konkurrenz	Aushandlung, Kooperation	Kooperation auf Basis gemeinsamer Werte
Koordinationsform	Zentral, einseitig abhängig	Dezentral, unabhängig	Dezentral, interdependent	Dezentral, interdependent
Teilnehmerkreis	Unbegrenzte Teilnehmerzahl	Unbegrenzte Teilnehmerzahl	Begrenzte Teilnehmerzahl	Exklusive, dauerhafte soziale Beziehungen

Quelle: Wolff (2004: 34)⁹

Politische Steuerung wird als „absichtsvolle Beeinflussung sozialer Prozesse“ durch handlungsfähige Subjekte verstanden (Mayntz 1995: 157). Sie nutzt die beschriebenen Governancetypen wie Wettbewerb oder Hierarchie. Steuerungsbedarf wird wie in der Systemtheorie aus den negativen Konsequenzen ungezügelter funktioneller Differenzierung hergeleitet, d.h. aus der Abhängigkeit der Teilsysteme voneinander und aus negativen Externalitäten (Mayntz 1995: 154).

Steuerungsprobleme werden als „Produkt erkennbarer Handlungsstrategien identifizierbarer Akteure“ (Mayntz 1987: 102) und als prinzipiell überwindbar begriffen. Sie erwachsen aus „gewachsenen Machtressourcen und der kollektiven Handlungs- und Widerstandsfähigkeit

⁶ Entsprechend gilt auch der Staat nicht als Konstrukt oder Selbstbeschreibung des politischen Systems, sondern als „konkret-historische Organisationsform der Politik“ (Beyerle 1994, 246).

⁷ Der Begriff Governance wurde von Williamson’s (1990) Transaktionskostentheorie geprägt. Während einige AutorInnen den Begriff lediglich zur Bezeichnung nicht-hierarchischer Koordinierungsformen verwenden, wird er in dieser Arbeit im Anschluss an Williamson im weiteren, hierarchische und nicht-hierarchische Steuerungsformen umfassenden Sinne benutzt.

⁸ Diese Identifizierung trifft empirisch allerdings nicht exakt zu und ist eher metaphorisch zu verstehen. So existiert im Rahmen von Markttransaktionen auch Hierarchie, z.B. innerhalb von Firmen, und in staatlichen Verwaltungen finden Wettbewerbs- und Aushandlungsprozesse statt.

⁹ Vgl. Willke (1998), Mayntz (1993), Williamson (1990), Kaufmann (1984), Hayek (1968) u.v.m..

hochgradig institutionalisierter und organisierter Teilsysteme, nicht aber (...) [aus] ihrer selbstreferentiellen Geschlossenheit“ (ebd.: 103). Die Wirksamkeit staatlichen Handelns sinkt zudem durch Interessensgegensätze zwischen zentralen gesellschaftlichen Akteuren und Zielkonflikten innerhalb des politisch-administrativen Systems, durch eine unmotivierte Verwaltung oder Widerstand von Steuerungsadressaten bei der Umsetzung, wenn z.B. eine Maßnahme nicht als legitim akzeptiert wird. Ursachen für Steuerungsprobleme werden in komplexen Problemstrukturen, fehlendem Wissen um Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, unbeachteten Nebenwirkungen und dem Fehlen zielgenauer Instrumenten gesehen. Mangelnde Steuerungsfähigkeit resultiert aber auch aus suboptimalen Institutionen, z.B. aus der Politikverflechtung zwischen föderalen, nationalen oder EU-Kompetenzen, aus sektoralen Partikularismen und vertikaler Versäulung („Ressortkumpanei“), mangelnden Durchsetzungsressourcen und technischen Überwachungsschwierigkeiten. Nicht zuletzt jedoch besitzen die unterschiedlichen Governancetypen verschiedene Stärken und Schwächen. So wird Hierarchien zwar die Ermöglichung kollektiver Willensbildung zugeschrieben, aber eine geringe Informationsverarbeitungskapazität, wenig Responsivität und Innovationskraft. Wettbewerb ist durch ein genau entgegengesetztes Leistungsprofil gekennzeichnet etc. (vgl. Tabelle 2). Anders als in der politischen Markt-Staat-Debatte der 80er Jahre werden weniger die absoluten Vor- und Nachteile der einzelnen Steuerungsformen betont, als ihr problem- bzw. kontextabhängiger Einsatz, ihre Komplementarität und Kombinierbarkeit (Jänicke et al. 1999: 107ff).

Staatliches Handeln, so fasst Braun (1995: 617) den akteurszentrierten Ansatz zusammen, kann erfolgreich sein, aber nur dann, wenn es „in der Lage ist, sich mit geeigneten Strategien in einer Umwelt durchzusetzen, in der eine Vielzahl von Akteuren mit Eigeninteressen und erheblicher Vetomacht agieren.“ Statt grundsätzliche Grenzen von Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten zu betonen (vgl. Systemtheorie), wird vor allem ein Formwandel staatlichen Handelns diagnostiziert. Mayntz konkretisiert diesen als die Abkehr von rein hierarchischer Steuerung, bestehend in einer „Kombination von gesellschaftlicher Selbstregelung und politischer Steuerung“ und damit „teils kooperative[m], teils konfliktive[m] Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure“ (Mayntz 1995: 163, 159). Eine wesentliche Rolle spielen dabei Organisationen, Netzwerke und neokorporatistische Arrangements als Transmissionsriemen der Interessensmediation.¹⁰ Ihre Ambivalenz besteht darin, dass sie sowohl die kollektive Widerstandsfähigkeit gegen staatliche Intervention festigen als auch – durch organisierte Verhandlungsfähigkeit – die Steuerbarkeit gesellschaftlicher Bereiche erhöhen.

Auch unter diesen Bedingungen sich wandelnder Staatlichkeit gilt der Staat als korporativer (wenngleich nicht monolithischer) Akteur als prinzipiell handlungs- und steuerungsfähig. So kann er die Zusammensetzung und Struktur von Akteurskonstellation beeinflussen („Collibration“, vgl. Dunsire 1993), Spielregeln setzen, selektiv Unterstützung gewähren, durch Information und Überzeugung die Handlungsorientierung nichtstaatlicher Akteure beeinflussen, und anderweitig nicht zustande kommende Entscheidungen autoritativ treffen (Mayntz 1995: 160). Hierarchische Steuerung wird zwar deutlich begrenzt, bleibt aber als „Schatten der Hierarchie“ erhalten, innerhalb dessen verstärkt gesellschaftliche Selbstregelung stattfindet. Grundsätzlich wird der Wandel staatlichen Handelns nicht nur auf veränderte Steuerungsbedingungen – technologischer, ökonomischer, politisch-institutioneller Art – zurückgeführt, sondern auch auf das autonome Entstehen neuer (Steuerungs-) Ideen und damit auf gesellschaftliche Diskurse (Holzinger et al. 2003).

¹⁰ vgl. Kenis/Scheider 1996, Kern 2001, Kooiman 1993, Marin/Mayntz 1991, Mayntz 1993, Reinicke/Deng 2000, Rhodes 1997, Streeck/Schmitter 1996, Weidner 1996 u.v.m.

Tabelle 2: Leistungsprofil verschiedener Governancetypen

Hierarchie	Wettbewerb	Verhandlung	Solidarität	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ermöglichung kollektiven/kooperativen Handelns ▪ Bereitstellung von Kollektivgütern ▪ hohe Umsetzungswahrscheinlichkeit ▪ Effektivität und Effizienz bei der Bewältigung bestimmter (nicht-komplexer) Probleme 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dezentrales Wissen, dez. Informationsverarbeitung ▪ Effizienz ▪ Innovation ▪ Responsivität, Anpassung an Umweltveränderungen ▪ positive Anreizstruktur (Nutzen aus ‚Übererfüllung‘ von Regelungen) ▪ geringe Transaktionskosten ▪ individuelle/organisatorische Entfaltungsmöglichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ermöglichung kollektiver Entscheidungen, idealiter Interessensausgleich ▪ Erschließung dezentraler Wissensreservoirs ▪ Aufbrechen eingengter Problemwahrnehmungen, Lerneffekte ▪ Überbrückung von Handlungsblockaden ▪ Kreativität und Implementationsnähe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ermöglichung kollektiven Handelns zur Verwirklichung gemeinsamer Interessen (z.B. Überwindung von Gefangenendilemmata oder Trittbrettfahrertum bei öffentlichen Gütern) ▪ Handeln gegen individuelle Interessen ▪ geringe Transaktionskosten ▪ Spontaneität, keine organisatorischen Voraussetzungen 	Stärken
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geringe Informationsverarbeitungskapazität ▪ Motivationsproblem, kein Anreiz zu Kooperation ▪ Überforderung bei komplexen und dynamischen Problemen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trittbrettfahrertum, Übernutzung: bestimmte Güter lassen sich über den Markt nicht anbieten ▪ Externe Effekte ▪ Präferenzen künftiger Generationen gehen nicht in Preisbildung ein 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ”Not in my backyard”, lokale Optima ▪ Konsensfindung: hohe Transaktionskosten ▪ Blockademöglichkeit ▪ Negative Koordination, kleinsten gemeinsamer Nenner ▪ Verhandlungsdilemma ▪ Principal-Agent-Dilemma 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geringe Informationsverarbeitungskapazität ▪ Kurze Handlungsketten ▪ Keine autoritativen Mittel zur Mobilisierung von Ressourcen ▪ Abschließung nach Außen (Corps-Geist, „Klüngel“, Gruppenegoismus) 	Schwächen

Quelle: Wolff (2004: 37)¹¹

¹¹ zusammengesetzt von F. Wolff/Jan-Peter Voß, basierend auf Willke (1998), Prittwitz (1997), Streeck/Schmitter (1996), Vanberg (1996), Mayntz (1993), Kaufmann (1984), Hayek (1968).

2.3 Diskussion

Die beiden vorgestellten Steuerungsmodelle haben ihre jeweiligen Stärken und Schwächen.

So ist die systemtheoretische Steuerungstheorie mit ihrem Kernkonzept der Autopoiesis hermetisch geschlossen und empirisch kaum zu operationalisieren – also letztlich nicht zu widerlegen. Auch wird das grobe Gesellschaftsraster der Differenzierungstheorie den unterschiedlichen Facetten von Politik kaum gerecht; *polity*- und *policy*-Dimension (institutioneller Rahmen bzw. Inhalte von Politik) wie auch ihre inter-/transnationale Dimension werden gänzlich ausgeblendet, obwohl davon ausgegangen werden muss, dass sie Steuerungsfähigkeit bzw. zumindest Steuerungsformen beeinflussen.¹² Modell-inhärent bleibt die Rolle des politischen Systems unklar – obwohl seine Funktion in der Herstellung *kollektiv verbindlicher* Entscheidungen liegt, wird ihm keine Sonderstellung eingeräumt. Überlappungen verschiedener Funktions- und Kommunikationssysteme¹³ werden ebenso wenig erfasst wie die unzähligen Zwischenformen zwischen hierarchischer Steuerung und Selbstregulierung. Luhmann stilisiert Widerstände gegen politische Einflussnahme grundsätzlich zu selbstreferenzieller Geschlossenheit, auch dort, wo sie institutionell oder machttheoretisch besser zu erklären wären (Beyme 1991b: 26). Willke andererseits versucht mittels der Kontextsteuerung, die (begrenzt) eingestandene Möglichkeit politischer Steuerung zu unterfüttern, doch indem sie systemübergreifende Kommunikation impliziert, widerspricht sie letztlich der unterstellten Selbstreferenzialität. Die Stärke des systemtheoretischen Ansatzes liegt darin, Kontrolle als Kehrseite von Steuerung zu betonen und „für den Eigensinn und die Borniertheit funktionspezifischer Kommunikationssysteme“ zu sensibilisieren (Scharpf 1989: 27). Die Relativierung von Politik als Steuerungszentrum der Gesellschaft lenkt den Blick auf nicht-hierarchische, kooperative Formen der Steuerung; die Absage an lineare Ursache-Wirkungs-Mechanismen macht auf Steuerungsversagen und unintendierte Nebeneffekte aufmerksam.

Handlungstheoretische Ansätze diskutieren in ergiebiger Weise vielfältige Formen und Ursachen von Steuerungsschwierigkeiten auf unterschiedlichen Ebenen des Politikprozesses. Allerdings werden diese nicht theoretisch integriert, so dass die Erörterung von Steuerungsproblemen letztlich fragmentarisch bleibt. Der akteurszentrierte Institutionalismus als wesentlicher Strang handlungstheoretischer Steuerungstheorie ist oft eher beschreibend als erklärend (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 66). Sein unverzichtbarer Beitrag liegt in der Betrachtung der Mesoebene von Organisationen, die zwischen System- und Handlungsorientierung steht und eine Verbindung von Mikro- und Makroebene schafft.¹⁴ Eine Stärke der institutionalistischen Handlungstheorie gegenüber der Systemtheorie liegt in ihrem besser operationalisierbaren Steuerungsbegriff und der Konkretisierung von politisch-institutionellen Einflussfaktoren auf Steuerung. Dies sind günstige Voraussetzungen für Hypothesenbildung und gehaltvolle empirische Analysen. Auf inhaltlicher Ebene kritisiert Mayntz (2001: 21) allerdings die „relative Herrschaftsblindheit“ der Steuerungstheorie und ihre Unterstellung, dass politische Akteure per se an der Lösung von Problemen interessiert seien.

¹² Dies gilt z.B. für *polity*-Aspekte wie die parlamentarische oder präsidentielle (Steffani 1981), konkurrenz- oder konkordanzdemokratische (Lehmbruch 1967) Verfasstheit eines politischen Systems oder Grad und Form sektoraler Organisiertheit.

¹³ Solche Überschneidungen existieren bereits, wenn Akteure/Individuen verschiedenen Systemen gleichzeitig angehören, und damit mehrere ‚Codes‘ beherrschen, z.B. ein Rechtsanwalt, der zugleich Parlamentarier ist.

¹⁴ Auf dieser Mesoebene müssen problematische Verhaltensannahmen der Rational Choice-Theorie wie die homogene Identität des Akteurs Staat und die Konsistenz seiner Präferenzen gar nicht angenommen werden.

Oben wurde gezeigt, dass sich Prämissen und Erkenntnisziele der beiden steuerungstheoretischen Argumentationslinien unterscheiden: Während sich die Systemtheorie unter der Annahme autopoetischer Systemrationalitäten auf die Restriktionen von Steuerung konzentriert, befasst sich der auf Akteure und ihre Interessen fokussierende handlungstheoretische Strang stärker mit den Umständen, unter denen Steuerung dennoch gelingen kann. Die Ansätze gegeneinander ‚auszuspielen‘, erscheint allerdings nicht nur unfruchtbar, sondern auch unnötig. Was die Ebene der Prämissen anbelangt, wurde der Argumentationsgegensatz zwischen Systemrationalitäten und Handlungsrationitäten inzwischen zu überbrücken versucht: Die so genannte akteurtheoretische Differenzierungstheorie argumentiert, dass sich Akteursrollen und -interessen, Akteursrationalitäten und -identitäten zu systemischen Zusammenhängen verdichten (Braun 1995, 1993; Lange/Braun 2000; Schimank 1997, 1988; Feindt 2002).¹⁵ Damit lässt sich die „Borniertheit“ sozialer Systeme auch handlungstheoretisch herleiten. Zusätzlich sind die beiden Ansätze auf der Ebene der Erkenntnisziele anschlussfähig: Mögliche Erfolgschancen werden in einem nicht-hierarchischen Governancemodus gesehen, der auf Kommunikation, Kooperation und Verhandeln zwischen dem politischen und anderen Funktionssystemen basiert. Aufbauend auf dieser Gemeinsamkeit wird im Folgenden das ‚Gerippe‘ der Hypothese vom kooperativen Staat ‚mit Fleisch versehen‘.

2.4 Die Hypothese der kooperativen Staatlichkeit

Auf Grundlage der obigen Ausführungen wird die erstmals von Ritter (1979) formulierte These vom „kooperativen Staat“ konkretisiert, indem drei Aspekte kooperativer Staatstätigkeit herausgearbeitet werden: die Öffnung politischer Prozesse für nichtstaatliche Akteure (*politics*-Dimension); die Erweiterung des klassischen Steuerungsinstrumentariums (*policy*-Dimension); und die Notwendigkeit zu Kooperation und Verhandlung im Rahmen politisch-institutioneller Mehrebenensysteme (*polity*-Dimension). Diese Hypothese soll in ihrer quantitativen Perspektive – „Hat kooperatives Staatshandeln zugenommen?“ – in Kapitel 3 am Beispiel deutscher Umweltpolitik empirisch untersucht werden; die qualitative Komponente – „Steigt mit der Zunahme kooperativen Staatshandelns auch die Steuerungsfähigkeit?“ – kann im Rahmen zusammenfassender „Bewertungs“-Kapitel (Kap. 3.1.4, 3.2.4, 3.3.5) lediglich abstrakt diskutiert werden.

2.4.1 Einbezug gesellschaftlicher Akteure in politische Steuerung

Im Rahmen der Hypothese wollen wir annehmen, dass sich wandelnde Staatlichkeit in einem stärkeren Einbezug gesellschaftlicher Akteure in politische Steuerung äußert. Dieser kann in unterschiedlichen Formen bzw. Intensitäten erfolgen: Ein eher „anhörender“ und unverbindlicher Stakeholder-Einbezug (*Konsultation*) lässt sich abgrenzen von einer tatsächlich „enthierarchisierten“ und kooperativen Verhandlung zwischen den Bürgern/ Interessengruppen und staatlichen Institutionen (*Kooperation*). Schließlich kann Einbindung in Steuerung auch die Abgabe realer Entscheidungsmacht an die Gesellschaft beinhalten (*Steuerungsdelegation*). Im Rahmen der Beteiligungstypen entstehen zwischen den staatlichen und/oder gesellschaftlichen Akteuren in unterschiedlichem Maße Verhandlungssysteme bzw. Politiknetzwerke.¹⁶

¹⁵ Dabei können unterschiedliche Faktoren zu informalen Ausgrenzungen (Schließungsmechanismen) und so zu funktionaler Ausdifferenzierung führen. Hierunter fallen z.B. die Organisiertheit von Teilsystemen oder der Machtkampf zwischen ‚traditionalen‘ und ‚innovativen‘ Eliten. Auch die Entwicklung beruflicher Spezialisierung („professionalisierte Leistungsrollen“) und die Rollendifferenzierung zwischen ExpertInnen und Laien tragen zu einer Abschottung gesellschaftlicher Teilsysteme bei.

¹⁶ Verhandlungssysteme sind gering formalisierte Koordinationsformen, die sich durch horizontale Kompetenz-

Die Annahme, dass gesellschaftliche Akteure verstärkt in politische Steuerung einbezogen werden, wird abgeleitet aus der steigenden Abhängigkeit staatlicher Entscheidungen von Stakeholdern in sich funktional ausdifferenzierenden Gesellschaften, in denen Umfang und Komplexität von Staatsfunktionen und Steuerungsfeldern wachsen. Sozialer Wandel stützt diesen Prozess.¹⁷ Vor diesem Hintergrund können Konsultation und Kooperation Effektivität erhöhen, Transaktionskosten und Fehlerquoten im Politikvollzug mindern, Akzeptanz sichern und politische Kosten z.B. bei Verteilungskonflikten senken. Insbesondere kooperativen, verhandlungsbasierten Formen des Einbezugs wird ein hohes Konfliktlösungs- und insofern auch Steuerungspotential zugeschrieben, da sie „nicht auf die Steuerung von Adressaten [zielen], sondern auf der Selbststeuerung der Beteiligten in einem Verhandlungssystem [beruhen], die wechselseitige Einflussnahme ermöglicht“ (Benz 1994: 37). Steuerungsdelegation als weitestgehende Form des Einbezugs kann darüber hinaus den Staat von der direkten Problembewältigung und ihren Kosten entlasten. Verhandlungssysteme sind effektiv, da durch Ausgleichszahlungen selbst bei egoistisch-rationalem Verhalten der Beteiligten (*bargaining*) ähnliche Wohlfahrtseffekte wie unter hierarchischer Koordination erzielt werden können.¹⁸

2.4.2 Wandel von Steuerungsinstrumenten

Als zweite Dimension der Hypothese wird angenommen, dass der Wandel von Staatlichkeit eine Erweiterung und Schwerpunktverlagerung der Instrumentierung staatlicher Steuerung beinhaltet.¹⁹ Während (1) *hierarchisch-regulative*, direkt steuernde Instrumente wie Ge- und Verbote vergleichsweise an Gewicht verlieren, so wird die Hypothese konkretisiert, steigt der Einsatz von (2) *anreizorientierten*, indirekt steuernden Instrumenten (z.B. Steuern, Subventionen, Zertifikatehandel) und von (3) *prozeduralen* (kontextsteuernden) *Instrumenten* und ‚*regulierter Selbstregulierung*‘ wie konzertierten Aktionen, Produktkennzeichnungen oder staatlichen Leistungsangeboten (vgl. Mayntz 1995: 163; Scharpf 1991: 623; Willke 1996).

Auch diese Annahme wird aus gestiegener gesellschaftliche Differenzierung, Komplexität und Abschottung der Teilsysteme hergeleitet. Sie bedingen die Notwendigkeit, staatliche Interventionen der jeweiligen Systemrationalität anzupassen (ad 2) oder auf Anreize zur Selbständerung des Teilsystems zu beschränken (ad 3). Denn während Instrumente hierarchischer/direkter Steuerung unmittelbar gebieten, verbieten oder beschränken, Zuwiderhandeln unrechtmäßig ist und sanktioniert werden kann, nehmen Instrumente indirekter Steuerung „ausschließlich auf die Motivation der Adressaten Einfluß und lassen diesen einen entsprechenden (mehr oder weniger) weiten Entscheidungsspielraum. Der Staat formuliert gegenüber dem Bürger lediglich eine (häufig mit Anreizen versehene) Verhaltenserwartung, wobei das erwartungswidrige Verhalten rechtmäßig (jedoch aus staatlicher Sicht unerwünscht) bleibt“ (Kloepfer et al. 1990: 339). Bei Instrumenten der prozeduralen Steuerung und der regulierten

verteilung und hohe Kommunikationsdichte auszeichnen. Alle TeilnehmerInnen besitzen Vetomacht (*Exit-Option*). Politiknetzwerke sind Verhandlungssysteme, die durch besonders niedrige Zutrittsbarrieren, Informalität, Vertrautheit und eine freundlich-solidarische Orientierung charakterisiert sind (Prittwitz 1994: 92f).

¹⁷ z.B. durch steigende Mitbestimmungsansprüche (Inglehart 1995, Klages 1998) und schwindende politische Loyalitäten, die „eine generalisierte Akzeptanz- und Folgebereitschaft für politische Entscheidungen“ erschweren (Barthe/Brand 1990: 72).

¹⁸ So die Annahme des Coase-Theorems (unter Ausblendung von Transaktionskosten).

¹⁹ *Steuerungsinstrumente* wie Verbote, Abgaben oder Informationsangebote sind analytisch unterhalb der Ebene der Governance- bzw. *Steuerungsformen* (Wettbewerb, Hierarchie, Verhandeln etc., vgl. Kapitel 2.2) angesiedelt. Es gibt keine direkte und eindeutige Ableitung von Steuerungsinstrumenten aus bestimmten Governance-Formen, auch wenn diese z.T. eng zusammenhängen.

Selbstregulierung gibt das politisch-administrative System nur noch Verfahren vor, innerhalb derer gesellschaftliche Akteure das eigene Handeln frei bestimmen können, bzw. bietet Leistungen, die die Adressaten freiwillig nutzen können. Im Zusammenspiel von externen Verfahrensvorgaben und ‚lokalem‘ Wissens bzw. sozialen Ressourcen kann die Reflexions-, Anpassungs-, Reaktions- und Problemlösungskapazität des jeweiligen Teilsystems steigen.

2.4.3 Kooperation im Mehrebenensystem

Die dritte Dimension der These kooperativer Staatlichkeit betrifft die zunehmende Verflechtung lokaler, regionaler, nationaler, und internationaler Politikebenen, die zu einer Verschiebung, Verflechtung und Schachtelung von Steuerungskapazitäten und -kompetenzen führt. Es wird angenommen, dass über das Zusammenspiel formal teils gleichrangiger staatlicher Verhandlungspartner Kooperation gegenüber hierarchischem oder majoritärem Entscheiden gestärkt wird. Dabei geht der Kooperationsbedarf auf unterschiedliche Verflechtungsformen zurück (Scharpf et al. 1976): *Horizontale Politikverflechtung* beinhaltet Kooperation von dezentralen Einheiten untereinander.²⁰ *Vertikale oder hierarchische Politikverflechtung* bezeichnet die Festlegung der Handlungsrestriktionen der dezentralen Einheiten durch die zentrale Einheit.²¹ *Verbundverflechtung* bedeutet die gleichzeitig vertikale und horizontale Koordination von zentralen und dezentralen Einheiten.²² Bei vertikaler und Verbundverflechtung können Entscheidungen nur mit Zustimmung der Untereinheiten, und bei horizontaler Verflechtung nur im Konsens der gleichgeordneten Einheiten stattfinden. Der Aushandlungsbedarf potenziert sich, wenn föderale und überstaatliche Ebenen im Rahmen „*doppelter Politikverflechtung*“ (Hrbek 1986) interagieren.

Kooperationsbedarf innerhalb des (deutschen) Föderalismus steigt, so die Annahme, weil mit der funktionalen Differenzierung von Gesellschaften in der Moderne die Regelungsdichte allgemein zunimmt und – bundesländergrenzenübergreifende/-unabhängige – Politikfelder entstehen, bedeutsamer werden bzw. sich ausdifferenzieren, die Lernen und Koordinierung erfordern (z.B. Umwelt, Gesundheit, Frauenpolitik); und weil die zunehmende Europäisierung von Politik auch die Mitgestaltung bzw. das Einverständnis der Länder voraussetzt. Auf EU bzw. internationaler Ebene liegen die Ursachen steigenden Kooperationsbedarfs wiederum in sich verdichtenden ökonomischen und gesellschaftlichen Verflechtungen zwischen Staaten, in der (wahrgenommenen) geographischen Ausweitung von Problemen, und dem Versuch, politische Entscheidungsstrukturen mit grenzüberschreitenden Problemstrukturen in Übereinklang zu bringen. Der Untersuchungsschwerpunkt wird im Folgenden auf der innerdeutschen/ föderalistischen Dimension von Mehrebenenpolitik liegen.

3 Kooperative Umweltpolitik als Beispiel sich wandelnder Staatlichkeit

Im folgenden Kapitel wird die Hypothese des kooperativen Staates in ihren drei Dimensionen am Beispiel der deutschen Umweltpolitik untersucht. Als Ergebnis wird herausgearbeitet,

²⁰ Z.B. den deutschen Bundesländern oder EU-Mitgliedsstaaten im Rat.

²¹ Z.B. der Länder durch den Bund; in der EU findet vertikale Verflechtung allenfalls im Rahmen der (Rechtsprechung und) Rechtsfortentwicklung durch den EuGH statt (vgl. Wolff 2004: 199-201).

²² Bund/Länder bzw. EU-Mitgliedsstaaten im Rat/Kommission und Europäisches Parlament (EP). Während im deutschen Föderalismus allerdings die zentrale Ebene des Bundes die Restriktionen setzt, ist im EU-System die dezentrale Ebene der Mitgliedsstaaten stärker als die ‚zentrale‘, supranationale Ebene (Kommission und EP).

dass in der Umweltpolitik in begrenztem Maß von einem Wandel von Staatlichkeit hin zum ‚kooperativen Staat‘ gesprochen werden kann.

3.1 Einbezug gesellschaftlicher Akteure in Umweltpolitik

Die Beteiligung nichtstaatlicher Kräfte wurde in der deutschen Umweltpolitik ab 1971 durch das so genannte Kooperationsprinzip in zunehmender Verbindlichkeit verankert. Wenngleich der Kooperationsbegriff nicht umfassend definiert ist, fällt unter ihn das „Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft beim Schutz der Umwelt (Kloepfer et al. 1990: 155), und konkret „jede Mitwirkung nichtstaatlicher Träger an umweltrelevanten Entscheidungen, sei es durch Anhörungs- und Beteiligungsrechte, sei es durch eigenverantwortliche Entscheidung“ (ebd.: 157). Hierunter lassen sich die drei oben konkretisierten Formen von konsultativem, kooperativem Einbezug und von Steuerungsdelegation fassen.

3.1.1 Konsultation – unverbindliche Entscheidungsvorbereitung

Konsultation findet in der Umweltpolitik sowohl in der Exekutive (in Form allgemeiner Beratung durch Beiräte, im Referentenstadium von Gesetzgebung, bei Normkonkretisierung und im Normvollzug), als auch in der Legislative (im Wesentlichen im Rahmen von Anhörungen und Enquetekommissionen) statt. Viele dieser Konsultationsformen unterscheiden sich nicht von denen in anderen Politikfeldern. Näher eingegangen werden soll daher auf drei besondere Aspekte: (a) auf die langjährige Verzerrtheit der Interessensrepräsentation in konsultativen Verfahren; (b) auf Strategische Umweltprüfungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen als speziellen Konsultationsverfahren; und (c) auf die restriktive Entwicklung von Beteiligungsrechten im Normvollzug während der 1990er Jahre.

Reguläre Konsultationsverfahren – irreguläre Ungleichgewichte

Die Besetzung von Beiräten und Enquetekommissionen, sowie die informellen und formellen Konsultationen in Legislative und Exekutive waren von den Anfängen staatlicher Umweltpolitik (1970er) bis in die 1990er durch eine hohe Unausgewogenheit gekennzeichnet: es dominierten ExpertInnen aus Wirtschaft und Industrie; eine Beteiligung von Umwelt- und Naturschutzverbänden oder „explizit »umweltengagierten«, gegenüber dem bestehenden Umweltregelungsansatz ausgesprochen kritischen Wissenschaftlern“ blieb die Ausnahme (Weidner 1996: 13). Im Laufe der 90er Jahre und insbesondere mit dem Regierungswechsel 1998 setzte sich jedoch eine stärkere Ausgewogenheit durch. Die Abwehrhaltung der Verwaltung gegenüber den als ‚radikal‘ empfundenen Umweltverbänden hatte mit dem Aufweichen der ideologischen Konfrontation zwischen Umweltbewegung und Staat und dem „Generationswechsel“ innerhalb der Behörden abzunehmen begonnen (SRU 1996: Rn. 585-603). Dennoch unterliegen Umweltverbände wegen strukturell geringer Organisations- und Konfliktfähigkeit (Pritt-witz 1990, 1996) auch heute noch häufig im Wettstreit um Einfluss den Verursacherinteressen. Industrielobbies haben oft bessere informelle Kontakte in die Administration, und auch bei formellen Anhörungen wurden zwischen der 5. und 12. Legislaturperiode bei wichtigen umweltpolitischen Gesetzgebungsprozessen Stellungnahmen fast doppelt so häufig von Seiten der Wirtschafts- wie von Seiten der Umweltverbände eingebracht (von Beyme 1997: 217).

Spezielle Konsultationsverfahren in Normkonkretisierung und -vollzug: SUP und UVP

Erläutert werden sollen zudem zwei der Umweltpolitik eigene, innovative Formen von Konsultation: die Strategische Umweltprüfung (SUP) und die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Erstere setzt auf der Ebene von Plänen und Programmen an. Angestoßen durch die internationale Aarhus-Konvention und eine entsprechende europäische Richtlinie, müssen seit

Mitte 2005 bestimmte Pläne und Programme der öffentlichen Hand, die mit erheblichen Umweltauswirkungen verbunden sind, einer umfassenden, medienübergreifenden und grenzüberschreitenden Umweltprüfung unterzogen werden. Kern der planungsbegleitend angelegten SUP ist ein Umweltbericht, in dem die „voraussichtlichen erheblichen“ Umweltauswirkungen dargestellt und zugleich für jeden Plan auch Planalternativen geprüft werden sollen. Planentwurf und Umweltbericht werden frühzeitig den betroffenen Umweltbehörden übermittelt und der Öffentlichkeit²³ zugänglich gemacht, die Stellungnahmen abgeben kann. Diese Stellungnahmen müssen in der Entscheidungsfindung geprüft und in die Abwägung einbezogen werden.²⁴ Auch die Empfehlungen des Umweltberichts sind – wenngleich nicht verpflichtend – zu berücksichtigen. In der Durchführung des Plans oder Programms sind die Behörden verpflichtet, erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu überwachen und alle sieben Jahre in einem Evaluierungsbericht darzulegen. Die Einführung der Strategischen Umweltprüfung wird allgemein als Fortschritt in Richtung eines integrierten, präventiven und partizipativen Umweltschutzes gewertet.

Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVPs) stellen einen weiteren wichtigen Fall von konsultativem Normvollzug in der deutschen Umweltpolitik dar. Anders als Strategische Umweltprüfungen beziehen sie sich nicht auf Normpräzisierung, sondern den Normvollzug. Ihr Ziel ist es, bei bestimmten Großprojekten öffentlicher und privater Träger – Kraftwerken, industriellen Anlagen, großen Infrastrukturmaßnahmen, Verkehrswegeprojekten etc. – vor deren Durchführung mögliche Umweltauswirkungen zu prüfen. Konsultation kann dabei bereits im *Scoping*-Verfahren – zur Festlegung der Reichweite (*scope*) der erforderlichen Untersuchungen – stattfinden. Nachdem der Antragsteller Unterlagen zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens und Gegenmaßnahmen öffentlich dargelegt hat, wird in einem zweiten Schritt wird Öffentlichkeit angehört. Wer unter ‚Öffentlichkeit‘ fällt, wird im UVP-Gesetz selbst nicht näher bestimmt.²⁵ Jeder, dessen – recht weit interpretierte – Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann Einwendungen dagegen erheben. Die verschiedenen Unterlagen und Stellungnahmen gehen dann in die Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) ein, die bei der Entscheidung über die Zulassung zu berücksichtigen ist. Eine negativ ausfallende UVP kann zwar die Zulassung des Vorhabens nicht unbedingt verhindern, resultiert aber meist in Auflagen, die die Umweltschäden begrenzen sollen. Mit Hilfe von UVPs können ökologische Belange also vorsorgend, medienübergreifend, verursachergerecht und unter Beteiligung der Öffentlichkeit berücksichtigt werden. Schätzungen zufolge wurden zwischen 1990 und 1997/98 deutschlandweit rund 4 800 UVP-Verfahren durchgeführt (Wende 2001). Mit der Ausweitung der UVP-pflichtigen industriellen Anlagenarten von 25 auf über 60 und mit der Einführung eines grenzüberschreitenden Anhörungsverfahrens durch die UVPG-Novellierung 2001 wurden Beteiligungsmöglichkeiten ausgeweitet.²⁶

²³ Dabei zählen zur „betroffenen Öffentlichkeit“ im Sinne des Gesetzes Personen, „deren Belange durch eine Entscheidung (...) berührt werden“. Demgegenüber hätte die Europäische SUP-Richtlinie (Art. 6 Abs. 4) erlaubt, einen sehr viel weiteren Öffentlichkeitsbegriff zugrunde zu legen, da sie auch solche Personen als „Öffentlichkeit“ definiert, die lediglich ein Interesse am Entscheidungsprozess haben („Jedermann“-Ansatz).

²⁴ Wie in analogen Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung muss den Stellungnahmen der Öffentlichkeit jedoch nicht gefolgt werden. Der Grad an Abwägungs- und Prüfpflichten hängt u.a. davon ab, ob Betroffene die Beeinträchtigung eigener, geschützter Rechtspositionen geltend machen können.

²⁵ In Anlehnung an die EU-Richtlinie unterscheidet das Bundesverwaltungsgericht zwischen der (allgemeinen) Öffentlichkeit, die von dem Vorhaben und den Beschlüssen unterrichtet wird, und der „betroffenen“ Öffentlichkeit, die in das Anhörungsverfahren einbezogen wird (BVerwGE 98, 339, 360f).

²⁶ Zu beachten ist allerdings, dass die EU-Kommission eine bestehende Regelung jüngst dahingehend ausgelegt hat, dass es im Ermessen der Mitgliedsstaaten stünde, unter bestimmten Bedingungen Projekte von der UVP-

Restriktive Entwicklung der Beteiligungs- und Verfahrensrechte im Normvollzug

Betrachtet man die allgemeine Entwicklung innerhalb des Genehmigungs- und Zulassungsrechts, so lässt sich in den letzten Jahren eine allmähliche Verringerung der Beteiligungsrechte von BürgerInnen in umweltrelevanten Verfahren feststellen (SRU 2002c: Rn. 131ff, Öko-Institut 1996). Maßgeblich hierfür war die so genannte Beschleunigungsgesetzgebung.²⁷ In ihrer Folge wurden Beteiligungs- und Verfahrensrechte bei der Zulassung von Industrieanlagen, im Risikotechnologiebereich (Atom-, Gentechnikrecht), im Verkehrsplanungsrecht, im Verwaltungsverfahren- und im Verwaltungsprozessrecht beschnitten: Verfahren wurden vereinfacht, Genehmigungserfordernisse reduziert, Vorhaben in anspruchslösere Verfahrensarten herabgestuft oder die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhabenänderungen während des Genehmigungsverfahrens neu geregelt. Dadurch nahm die Anzahl der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich ab, Fristen wurden verkürzt, Rechte und Klagemöglichkeiten Dritter beschnitten. Zum Teil sollten die Bestimmungen lediglich für die neuen Bundesländer gelten, wurden dann aber auf Gesamtdeutschland ausgedehnt (z.B. in der Verkehrsplanung).

Die der Beschleunigungsgesetzgebung zugrunde liegende Einschätzung, Öffentlichkeitsbeteiligung führe zu Verfahrensverlängerungen und ihre Kosten überstiegen ihren Nutzen, konnte in einer Reihe von Untersuchungen entkräftet werden, ohne dass dies den politische Trend brach.²⁸ So wurden mit dem so genannten Artikelgesetz von 2001 zwar einige Verbesserungen durchgesetzt, doch die in den 1990ern vorgenommenen Einschränkungen an Planfeststellungsverfahren wurden nicht rückgängig gemacht, bestimmte Vorhaben wurden von der Öffentlichkeitsbeteiligung befreit und teilweise sogar aus der Genehmigungsbedürftigkeit herausgenommen. Ein aktueller Gesetzentwurf zur Planungsbeschleunigung für Infrastrukturvorhaben sieht vor, für Verkehrsprojekte in Ost- und Westdeutschland den Gerichtsweg auf lediglich eine Instanz (im Westen bisher zwei) zu beschränken, Einspruchsfristen für Verbände zu kürzen und die Gültigkeit von Planfeststellungsbeschlüssen zu verlängern. Weitreichende Vorschläge zum Abbau von Verfahrensrechten beim Bau von Großprojekten machte jüngst auch die Posch-Kommission in Hessen, deren Empfehlungen auch auf Bundesebene vorangebracht werden sollen.

3.1.2 Kooperation – Verhandlung unter Gleichrangigen

Kooperation basiert (anders als Konsultation) auf Verhandlungsprozessen. Diese sind durch formale Gleichberechtigung der Beteiligten, unmittelbare Interaktion bzw. dialogische Kommunikation und eine gemeinsame, möglichst konsensuale Entscheidung gekennzeichnet (Benz 1994: 38f).

Kooperation in diesem Sinne findet in der Umweltpolitik zum einen bilateral zwischen staatlichen und ökonomischen Akteuren statt („informales“ oder „*kooperatives*“ *Verwaltungshandeln*, vgl. Bohne 1984, Bulling 1990, Benz 1994).²⁹ Es umfasst beispielsweise informale Vor-

Pflicht auszunehmen und dass die Kommission keine Möglichkeit habe, die Nichtanwendung abzulehnen (European Commission 2006).

²⁷ Diese umfasste u.a. die Maßnahmegesetze zu den „Verkehrsprojekten Deutsche Einheit“, das jüngst bis Ende 2006 verlängerte Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (InvestG), das Planungsvereinfachungsgesetz, die Gesetze zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (GenBeschlG) und zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (6. VwGOÄndG) und der aktuelle Gesetzentwurf zur Planungsbeschleunigung für Infrastrukturvorhaben.

²⁸ Vgl. hierzu SRU (2002, 1996, 1994), Wende (2001), Öko-Institut (1996: 32ff), Héritier et al. (1994: 73).

²⁹ Kooperatives Verwaltungshandeln kann normvollziehend, normvertretend bzw. eine Kombination aus beidem sein; rechtlich findet es im Rahmen von Arrangements, Agreements, unbewehrten und bewehrten Verträgen statt

verhandlungen zwischen Vorhabenträgern und Behörden, bevor ein Antrag gestellt oder ein Plan eingereicht wird; Sanierungsabsprachen, wenn Anlagen nicht mehr dem Stand der Umwelttechnik entsprechen; oder informale Belastungsgebietsabsprachen in der Luftreinhaltung zwischen IHKS und Landesministerien. Obwohl kooperatives Verwaltungshandeln rechtlich nicht bindend ist, ergeben sich daraus jedoch faktische Bindungswirkungen für die Genehmigungsbehörde. Für diese besteht der Anreiz darin, im Gegenzug zur Duldung gewisser Minderpflichterfüllungen Umweltschutzmaßnahmen veranlassen zu können, zu denen der Betroffene gesetzlich nicht verpflichtet wäre und so bei vergleichbaren Investitionskosten oft umweltfreundlichere Ergebnisse zu erzielen als bei hoheitlichem Vollzug (Bulling 1990: 148). Zentral sind auch verbesserte Akzeptanz und Durchsetzbarkeit, problemgerechtes Zuschneiden der Verfahren, und der Zugang zu Unternehmensdaten, die für die Weiterentwicklung von Umweltstandards nötig sind. Demgegenüber besteht die Gefahr, dass die wegen der Informationsasymmetrien relativ schwache Verhandlungsposition der Umweltbehörden ausgenutzt wird, dass in intransparenten Konstellationen Rechtsverstöße geduldet werden, und dass Dritt- oder Allgemeininteressen vernachlässigt werden.

Neben bilateraler Kooperation können über die unmittelbaren Normadressaten hinaus auch gesellschaftliche Stakeholder in Kooperationsprozesse einbezogen werden, die von den Entscheidungen im weitesten Sinne betroffen sind, wie Anwohner, Bürgerinitiativen, Umweltschutzorganisationen („*integratives Verwaltungshandeln*“, Hill 1993). Die in Deutschland praktizierten Modelle integrativer Kooperation lassen sich nach konfliktmittelnden und interessenneutralisierenden Ansätzen, partizipativer Projektentwicklung und Mischformen unterscheiden (Feindt 1997),³⁰ die jeweils unterschiedliche Ziele verfolgen. Konfliktmittelnde Verfahren umfassen Umweltmediation (z.B. bei Standortkonflikten), Konsensuskonferenzen und Technikforen. Hier versuchen die konfliktrelevanten Akteure unter Anleitung eines neutralen Mediators für einen konkreten Konflikt eine Konsenslösung zu finden. In interessenneutralisierenden Ansätzen wie Planungszellen, Mehrstufigen Dialogischen Verfahren oder kooperativen Diskursen sollen nach dem Zufallsprinzip bestimmte TeilnehmerInnen gemeinwohlorientierte Lösungen erarbeiten. In partizipativer Projektentwicklung werden Verhandlungs- und Beratungsprozesse für jedermann geöffnet, z.B. in Foren und Runden Tischen der Stadt- und Verkehrsentwicklung oder den breiter angelegten Lokale Agenda Prozessen. Wenngleich nichtstaatliche Akteure im Verhandlungsprozess formal gleiche Rechte besitzen, ersetzt keines der Verfahren eine autonome (Letzt-) Entscheidung der staatlich-politischen Instanzen.³¹ Die meisten der Verfahren sind erst unter dem Einfluss der Neuen Sozialen Bewegungen ab den 1980ern entwickelt worden und fanden ihren Höhepunkt in den 90er Jahren. Viele sind inzwischen allgemein anerkannt und werden insbesondere auf lokaler Ebene routinemäßig eingesetzt; tendenziell rückläufig ist der Einsatz interessenneutralisierender Methoden.

(Bulling 1990: 147).

³⁰ vgl. ÖGUT (2002), Oppermann/Langer (2000), Zilleßen (1998), Fietkau/Weidner (1998). Über diese Verfahrenstypen hinaus gibt es Methoden partizipativer integrierter Evaluierung (Participatory Integrated Assessment). Sie dienen der längerfristigen Politikplanung, sind aber in Deutschland bislang nicht gängig.

³¹ Es kann daher geschehen, dass nach langen Verhandlungsprozessen die im Konsens erarbeitete Lösung von den formalen Instanzen nicht übernommen wird, z.B. weil PolitikerInnen oder Verwaltungsangehörige die gemeinsam erarbeiteten Positionen dem hinter ihnen stehenden Entscheidungsgremien nicht vermitteln konnten (sog. *Principal-Agent-Dilemma*).

3.1.3 Steuerungsdelegation – Verzicht auf hoheitliche Befugnisse

Kooperative Staatlichkeit schließt auch ein, dass der Staat bewusst auf Handlungsressourcen verzichtet. Zwei Formen der Steuerungsdelegation werden in diesem Kapitel diskutiert: die Abtretung von Entscheidungskompetenz an die Gesellschaft im Rahmen von direkter Demokratie, und die Einsetzung privater Träger in Normsetzung und Vollzug.

Direkt-demokratische Verfahren finden in der Bundesrepublik im Wesentlichen auf Landesebene (in Form von Volksbegehren und -entscheiden) und v.a. auf kommunaler Ebene (hier als Bürgerbegehren und -entscheide).³² In den 1990ern haben viele Bundesländer die Möglichkeiten kommunaler Mitentscheidung ausgeweitet. Knackpunkte der entsprechenden Regelungen sind die Definition des Anwendungsbereichs, durch die wesentliche umweltpolitische Belange ausgeklammert werden können, und die Zustimmungsquoren, die erzielt werden müssen, damit ein Bürgerbegehren zu einem Bürgerentscheid führt bzw. dieser bindende Wirkung entfaltet. Baden-württembergischen Daten zeigen, dass dort der Anteil der umweltpolitischen Bürgerentscheide an der Gesamtheit der Entscheide seit Einführung des Instruments 1975 zwischen 10% (Ende der 80er) und 45% (Ende der 70er) betrug (1995-2003: 27%), mit Erfolgsquoten zwischen 40-50% (Wolff 2004: 104). Dennoch weist die recht niedrige absolute Zahl von Bürgerentscheiden darauf hin, dass sich diese Form der Steuerungsdelegation letztlich auf Ausnahmefälle beschränkt. Überraschenderweise gehen Bürgerentscheide zunehmend auf Gemeinderatsbeschlüsse statt auf Bürgerbegehren zurück.³³ In Bayern wurde nachgewiesen, dass sich direkte Demokratie nicht auf die bloße Ablehnung von Politiken beschränkt, sondern meist konstruktiv alternative Planungen vorgeschlagen wurden (Weber 1998). Bürgerbegehren und -entscheide sind allerdings keine Garantie dafür, dass sich z.B. ökologischere Positionen durchsetzen, sondern in erster Linie eine Möglichkeit, kommunalpolitische Vorhaben und Entscheidungen zu hinterfragen.

Steuerungsdelegation umfasst neben der punktuellen Abtretung von Entscheidungsmacht im Rahmen direkter Demokratie auch den dauerhaften Einbezug gesellschaftlicher Akteure in Normsetzung und Vollzug. In der Ausgestaltung von Umwelt- und Technikstandards sind private Normsetzungsinstitute wie DIN, VDI oder TÜV tätig. Sie konkretisieren die vom Gesetzgeber vorgegebenen unbestimmten Rechtsbegriffe („Stand der Technik“, „anerkannte Regeln der Technik“ etc.) im Rahmen von Verhandlungssystemen aus staatlichen, wirtschaftlichen und im Idealfall anderen gesellschaftlichen Akteuren. Der Anreiz für den Staat, solchermaßen beträchtliche Definitionsmacht abzugeben, liegt einerseits in seinem Mangel entsprechender detaillierter Kenntnissen bzw. den Kosten den Personalaufwandes. Andererseits besitzt die konsensuale verbandliche Techniksteuerung hohe Legitimität und Akzeptanz bei den betroffenen Kreisen, während staatliche Normsetzung auf Widerstandspotenziale stößt. Weil der Staat über die Möglichkeit verfügt, die Normsetzung bei Bedarf wieder in die eigene Hand zu nehmen („Schatten der Hierarchie“), so die steuerungstheoretische Annahme, verliere der Staat bei der „regulierten Selbstregulation“ (Voßkuhle 2001) kaum Steuerungsmacht. Ungelöst bleibt allerdings das Problem des Interessenausgleichs:

„So dominieren in den meisten Normsetzungsgremien die wirtschaftlichen Interessen, während insbesondere Verbraucherschutz-, Umweltschutz- und Arbeitnehmerinteressen häufig unterrepräsentiert sind, weil sich die mangelnde Organisations- und Konfliktfähigkeit dieser Interessen

³² Nur Art. 29 Abs. 2 GG ermöglicht im seltenen Fall einer Länderneuordnung einen Volksentscheid.

³³ Dies kann unterschiedlich ausgelegt werden: BürgerInnen sind weniger partizipationsfreudig; Gemeinderäte nutzen das Instrument gezielt, um möglicherweise unpopuläre Beschlüsse ‘abzuschieben’; auf Mitbestimmung dringende Aktivisten sind inzwischen selbst stärker in Gemeinderäten vertreten und initiieren Entscheide direkt.

in einer geringen Fähigkeit zur Beteiligung an der verbandlichen Regelsetzung niederschlägt, die einen hohen Einsatz an Personal, Zeit, Kosten und technischem Sachverstand erfordert.“ (Eichener et al. 1991: 6).

Diese strukturellen Ungleichgewichte werden selbst durch offene Zugangsbedingungen nicht gänzlich gelöst, wie sie z.B. DIN-Normungsverfahren bieten.³⁴ Im DIN wurden inzwischen auch ein Verbraucherrat und eine Koordinierungsstelle Umweltschutz (KU) eingerichtet, die vom Bund und dem DIN kofinanziert werden. Seit 1993 existiert ein spezieller Normenausschuss für Grundlagen des Umweltschutzes (NAGUS). Insbesondere die KU kann jedoch von Ausstattung und Kompetenzen her keinen Ausgleich zu den Ressourcen der WirtschaftvertreterInnen herstellen (Lamb 1995: 86). Bislang ist Umweltschutz (anders als Sicherheit und Gesundheitsschutz) in den Normsetzungsverfahren auch nicht als öffentliches Interesse anerkannt, das im Rahmen von Schieds- und Schlichtungsverfahren eine aufschiebende Wirkung entfalten könnte.

3.1.4 Bewertung

Die Steuerungspotenziale von Kooperation im weitesten Sinne erwachsen aus dem komplexitätsreduzierenden Informationsgewinn, aus der Vorwegnahme von Widerstandsmöglichkeiten und aus steigender Akzeptanz und Legitimität. Diese Potenziale können jedoch konterkariert werden, wenn der Einbezug (wie bei der Konsultation) wegen ungleicher Verhandlungspositionen oder wegen zu später bzw. oberflächlicher Einbindung zu einer einseitigen Dienstleistung der Stakeholder wird. Dann kann Kooperation zu einem legitimatorischen Feigenblatt geraten und wird als frustrierend empfunden. Andererseits ist der mögliche staatliche Durchgriff wiederum eine wichtige Verhandlungsbedingung, insbesondere gegenüber ökonomischen AdressatInnen. Neben dem ‚Schatten der Hierarchie‘ beeinflusst auch ein ‚Schatten des öffentlichen Diskurses‘ die Motivation, Verhandlungsorientierung und nicht zuletzt die Problemlösestrategien von Politiknetzwerken (Viehöver 1998). Eine grundlegende Schwierigkeit beim Steuerungsmodus ‚Kooperation‘ liegt in seiner Freiwilligkeit; Kooperation ist nicht erzwingbar. Eine höhere Organisations- und Konfliktfähigkeit bestimmter Akteure verschafft diesen das Druckmittel potenzieller Kooperationsverweigerung und lässt sie die Kooperationskosten leichter tragen. Eine weitere strukturelle Schwierigkeit kooperativer Umweltpolitik ist das so genannte Verhandlungsdilemma (Scharpf 2000: 198): Konstruktive Verhaltensweisen, die für Verhandlungserfolg unabdingbar sind, können besonders leicht ausgebeutet werden. Strategisches und konfrontatives Verhalten ist das Ergebnis. Abhilfe verschafft hier ein neutraler Konfliktmittler. Seine Aufgabe ist es auch, die Eigendynamik kooperativer Prozesse zu kanalisieren. Doch es bleibt das Problem der Anbindung an den parlamentarischen Prozess. Verhandlungslösungen können auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners stehen bleiben. Seltener als in der Theorie angenommen fallen bei Standortentscheidungen Externalisierungsentscheidungen zu Lasten nicht-beteiligter Dritter (lokale Optima bzw. ‚Not-In-My-Backyard‘-Strategien) (Zilleßen 1996: 47).

³⁴ Diese sind durch hohe formale Transparenz und Offenheit für die Aufnahme vielfältiger Interessen gekennzeichnet; Normung kann von ‚jedermann‘ initiiert werden, und die Arbeitsausschüsse bieten eine breite Beteiligungsmöglichkeit für alle interessierten Fachkreise (Lamb 1995: 80ff).

3.2 Wandel umweltpolitischer Steuerungsinstrumente

Im Folgenden wird gezeigt, wie sich in der deutschen Umweltpolitik zu den Instrumenten hierarchischer Steuerung in den letzten Jahren zunehmend anreizorientierte und rahmensetzende, gesellschaftliche Selbstregulation unterstützende Instrumente gesellt haben.

3.2.1 Instrumente hierarchischer Steuerung

Die Herkunft des deutschen Umweltrechts aus dem Polizeirecht deutet bereits darauf hin, dass hierarchische Steuerung darin einen großen Stellenwert einnimmt. Heute gibt es im deutschen Umweltrecht rund 7000 gesetzliche Ge- und Verbote (Altmann 1997: 123). Alle zentralen Fachgesetze wie das Bundesimmissionsschutz-, Bundesnaturschutzgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Abfallgesetz, Atomgesetz etc. basieren auf hierarchischer *command-and-control*-Politik. Eine überragende Stellung nimmt dabei das „Grenzwertemodell“ (Hendler 2000: 661) ein, das ökologische Fortschritte durch zunehmend strengere Grenzwerte zu erzielen versucht.

Die Umweltgesetze, die sich (noch immer) überwiegend auf unterschiedliche Umweltmedien beziehen, enthalten Auflagen bezüglich der Produkte, der Technologien oder der Emissionen (vgl. Wicke 1991: 170ff). Während Umweltverbote als Unterlassungspflichten dabei ein umweltbelastendes Verhalten absolut verhindern sollen, lassen Beschränkungen in Form von Umweltqualitätsnormen (Immissions-/Belastungsgrenzen), Emissionsnormen, Bauart- und Betriebsnormen oder Produktnormen ein bestimmtes Verhalten eingeschränkt zu. Umweltgebote sind Verwendungsaufgaben, die den Adressaten Pflichten auferlegen, um ein umweltschonendes Verhalten zu erzeugen. Inhaltlich hat sich innerhalb des Umweltordnungsrechts ein allmählicher und unterschiedlich weit fortgeschrittener Paradigmenwechsel von nachsorgendem (end-of-pipe) zu stärker integriertem Umweltschutz, von sektoralen zu medienübergreifenden Ansätzen, von instrumentenfixierter zu problemorientierter Politik vollzogen.

Innerhalb der immer noch vorherrschenden ordnungsrechtlichen Regelungen existieren Inseln der Flexibilisierung. Darunter fallen z.B. Kompensationslösungen im Immissionsschutz oder die Verknüpfung von Auflagen und ökonomischen Instrumenten im Gewässerschutz.

3.2.2 Instrumente indirekter und anreizorientierter Steuerung

Zu den Instrumenten indirekter und anreizorientierter Steuerung zählen Umweltsubventionen, Abgaben, Zertifikate, Kompensationslösungen und Umwelthaftung.

In der Bundesrepublik haben *Umweltsubventionen* in Form von Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen stetig an Bedeutung gewonnen. Es existieren allerdings keine exakten Quantifizierungen. Qualitativ ist zu unterscheiden zwischen Forschungsförderung³⁵ (deren Schwerpunkt sich in den letzten Jahren zu Energiefragen und in kleinerem Umfang zu ökologischem Landbau verlagert hat³⁶); Produktsubventionen (derzeit vor allem relevant im Energie- und Verkehrsbereich³⁷); und Technologiesubventionen (hier hat sich der Förderschwerpunkt von end-of-pipe-Technologien auf integrierten Umweltschutz, Energieeinsparung und Nutzung

³⁵ Formell wird ein Großteil der allgemeinen Forschungs- und Entwicklungsförderung allerdings nach der Subventionsabgrenzung des Bundes nicht als Subvention betrachtet (Bundesregierung 2003: 6).

³⁶ z.B. Zukunfts-Investitions-Programm zur Erforschung zukunftsweisender Energieformen, Förderprogramm Energieforschung und Energietechnologien, Bundesprogramm Ökologischer Landbau.

³⁷ z.B. Steuervergünstigungen im Rahmen der Mineralölsteuer, die bleifreies Benzin, schwefelarme Kraftstoffe, Erd-, Flüssiggas und Biokraftstoffe gegenüber herkömmlichen Kraftstoffen begünstigen; sowie ökologische Abstufungen der Kraftfahrzeugsteuer.

erneuerbarer Energien verschoben³⁸). Emissionsminderungssubventionen, die durch Koppelung von Zuschüssen an nicht-emittierte Schadstoffe Anreize für die Minderung betrieblichen Schadstoffausstoßes setzen sollen, existieren in Deutschland bislang nicht, unter anderem wegen der methodischen Probleme ihrer Erhebung. Ein erweiterter Subventionsbegriff umfasst auch Regulierungen mit Subventionscharakter und nicht-internalisierte externe Kosten (Meyer 2003: 10). Unter ersteres fällt beispielsweise das 2000 in Kraft getretene Erneuerbare Energien Gesetz (EEG). Es stellt zwar keine staatlichen Zuschüsse bereit, verpflichtet jedoch Betreiber von Verteilungsnetzen, Produzenten regenerativ hergestellten Stroms eine bestimmte Vergütung pro eingespeister Kilowattstunde zu gewähren. Gemeinhin wird davon ausgegangen, dass Umweltsubventionen mengenmäßig nur einen Bruchteil derjenigen Subventionen betragen, die ökologisch kontraproduktiv wirken.³⁹

Umweltabgaben gibt es z.T. seit einiger Zeit, aber sie haben erst in jüngerer Vergangenheit an Relevanz gewonnen. Sie lassen sich in Umweltgebühren und Umweltbeiträge, umweltrelevante Sonderabgaben und Umweltsteuern unterscheiden.⁴⁰ Umweltgebühren und -beiträge werden erhoben, wenn jemand durch Inanspruchnahme staatlichen Handelns (z.B. einer Umweltsleistung) entweder Aufwand verursacht, oder wirtschaftliche bzw. rechtliche Vorteile erlangt. Anders als Beiträge werden Umweltgebühren unabhängig davon in Rechnung gestellt, ob und in welchem Umfang von den zur Verfügung gestellten Umweltsleistungen Gebrauch gemacht wird. Im Idealfall werden Gebühren und Beiträge mengenproportional zur Ressourcenentnahme bzw. zu den Emissionen, faktisch oft aber degressiv oder sogar mit Einheitssätzen berechnet. Bei niedrigem oder pauschalem Gebührensatz ist der Steuerungseffekt einer Gebühr gering. Beispiele in der bundesdeutschen⁴¹ Praxis sind der von vielen Bundesländern erhobene Wasserpfennig auf die Entnahme von Wasser zur Verbrauchsreduzierung, kommunale (mancherorts verbrauchsabhängige) Abfallgebühren, Entwässerungsgebühren sowie die Start- und Landengebühren im Flugverkehr. Die jüngste Umweltgebühr ist die 2004 eingeführte LKW-Maut, die den Schwerlastverkehr auf Autobahnen belastet. Sie ist sowohl fahrleistungs- als auch emissionsabhängig. Die streckenbezogene LKW-Maut löste die 1994 eingeführte, zeitbezogene Autobahnvignette für Lastkraftwagen ab. Abwassergebühren und -beiträge der Kommunen zählen nur bedingt zu den Umweltabgaben, da sie sich nur teilweise und nur in geringem Maße an umweltrelevanten Tatbeständen wie dem Verschmutzungsgrad des Abwassers orientieren. Abgabencharakter hat allerdings noch die Pfandpflicht, die seit 2003 im Rahmen der Verpackungsverordnung auf bestimmte Getränkearten erhoben wird.

Sonderabgaben, deren Bedeutung im Umweltschutz stark gestiegen ist, dienen der Finanzierung besonderer Sachaufgaben.⁴² Im deutschen Umweltrecht fallen unter die Umweltsonderabgaben: die Abwasserabgabe des Bundes (seit 1981, gestaffelt nach Schädlichkeit und Men-

³⁸ z.B. 100.000-Dächer-Solarstrom-Programm, Marktanzreizprogramm für erneuerbare Energien.

³⁹ Die OECD (2001a) stuft rund 35% aller Subventionen in Deutschland als umweltschädlich ein, der BUND geht von 40 Milliarden Euro im Jahr aus. Darunter fallen z.B. die Mineralölsteuerbefreiung für die Luftfahrt, die Entfernungspauschale, viele Agrarsubventionen; die Eigenheimzulage für Neubauten wurde jüngst abgeschafft.

⁴⁰ Zugleich lassen sie sich nach ihrem Steuerungsgegenstand in Produktabgaben (z.B. Wasserpfennig, Abfallgebühren, Ökosteuer) und Emissionsabgaben unterscheiden (z.B. Abwasserabgabe, Kraftfahrzeugsteuer, LKW-Maut; Abgaben auf Luftemissionen aus ortsfesten Anlagen oder auf Lärmemissionen gibt es bislang nicht).

⁴¹ Umweltgebühren und -beiträge sah auch das Umweltrecht der DDR vor (Kloepfer/Reinert 1990) – teilweise bereits sehr viel früher als das der Bundesrepublik. Allerdings waren die Abgabenhöhen von Bodennutzungsgebühr, Wassernutzungsgeld, Abwassergeld, Staub- und Abgasgeld niedrig. In der Bewertung durch Jänicke et al. (1999: 46) legitimierten sie Verschmutzung eher als dass sie sie unterbanden.

⁴² Dabei trifft die Abgabepflicht nur bestimmte Gruppen, denen eine spezifische Verantwortung für die Aufgabe zugesprochen wird (Gruppenlastprinzip), und ohne dass sie eine unmittelbare Gegenleistung erhalten.

ge der in Gewässer eingeleiteten Abwässer), die (landes-) naturschutzrechtliche Ausgleichszahlung und die 1991 erstmals eingesetzten, später aber für verfassungswidrig erklärten Sonderabfallabgaben der Länder. Der ‚Kohlepfennig‘, die Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Steinkohleverstromung, wurde vom Bundesverfassungsgericht gekippt, weil er nicht als Sonderabgabe zu rechtfertigen war.

Umweltsteuern schließlich sind Zwangsabgaben, die keinen Anspruch auf Gegenleistung einräumen. Sie sind im deutschen Abgabensystem bislang selten – hierunter fallen lediglich (bedingt) die Kraftfahrzeugsteuer, die wieder abgeschaffte kommunale Verpackungssteuer und die Ökosteuer. Alle drei sind/waren zugleich Umweltfinanzierungs- und Umweltschutzsteuern. Dabei kann die Kraftfahrzeugsteuer, obwohl ursprünglich nicht als Umweltabgabe konzipiert, dennoch bedingt als solche gelten, da sie unter anderem nach Schadstoff- und Kohlendioxidemissionen und Schädlichkeit der Kraftstoffe bemessen wird. Die kommunale Verpackungssteuer war der Pionier ‚eigentlicher‘ Umweltsteuern in Deutschland. Mit ihr belegten Gemeinden z.B. Einwegbestecke oder Getränkedosen an Imbissbuden und bei Volksfesten. Das von Kassel, Frankfurt und einigen anderen Städten eingesetzte Instrument zur Abfallreduzierung wurde vom Bundesverfassungsgericht allerdings 1998 für verfassungswidrig erklärt, weil es im Konkurrenzverhältnis zu den abfallrechtlichen Regelungen des Bundesgesetzgebers stehe. Im Energiebereich wurde mit der Öko-Steuer die wohl bedeutendste Produktabgabe im deutschen Umweltabgabensystem geschaffen. Die 1999 begonnene Steuerreform erhöhte die Mineralölsteuer auf Kraftstoffe, Heizöl und Gas und führte eine schrittweise ansteigende Stromsteuer ein. Bei der Ökosteuer handelt es sich um eine pauschale Abgabe, d.h. nicht um eine emissionsorientierte Strom- und Primärenergiesteuer, deren Lenkungseffekt vor allem in den erhöhten Energiekosten liegt. Weil sie die Emissionsintensität verschiedener Arten der Stromerzeugung nicht berücksichtigt, muss ihr Steuersatz allerdings höher liegen als dies bei einer CO₂-Emissionsabgabe nötig wäre, um dasselbe Umweltziel zu erreichen. Über diese grundsätzlich weniger effiziente Ausgestaltung hinaus werden an der Ökosteuer ihre relativ niedrige Abgabenhöhe und die Ermäßigungstatbestände zur Entlastung bestimmter Industrien kritisiert (SRU 2000: Rn. 27ff). Dennoch haben sich Steuerungseffekte eingestellt.⁴³ Insgesamt haben Umweltabgaben also zugenommen, wenngleich Deutschland anderen Industrieländern in der Nutzung insbesondere von Umweltsteuern hinterher hinkt (OECD 2001b). Meist steht bei den Abgaben ihre Finanzierungsfunktion im Vordergrund. Hierzu trägt unter anderem die rechtliche Dogmatik bei, die gerade der *Lenkungsabgabe* nur einen sehr eng gesteckten Zulässigkeitsraum zuweist (Gawel 1999).⁴⁴ Mit dem Einstieg in eine ökologische Steuerreform und der LKW-Maut wurden dennoch Schritte in Richtung verstärkter Lenkungsorientierung und indirekter Steuerung gemacht.

Ein erst 2005 in die deutsche Umweltpolitik eingeführtes Instrument ist der Handel mit *Umweltzertifikaten*. Um internationale Reduktionspflichten im Rahmen des Kyoto-Protokolls zu erfüllen, haben die europäischen Staaten einen verpflichtenden, EU-weiten Handel von Kohlenstoffdioxid-Emissionszertifikaten für die Energiewirtschaft und energieintensive Industrien eingeführt, zunächst für zwei Perioden (2005-07, 2008-12). Den Unternehmen wurde eine abso-

⁴³ So ist im Bereich des Verbraucherverhaltens erstmals seit Jahren ein rückläufiger Kraftstoffverbrauch zu beobachten, der nicht allein konjunkturell begründet werden kann. Die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel ist ebenso gestiegen wie der Absatz sparsamer Drei- und Fünf-Literautos. An der beschleunigten Entwicklung von Ein-Literautos lassen sich auch Innovationseffekte der ökologischen Steuerreform ablesen (UBA 2002b).

⁴⁴ So argumentierte das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen gegen kommunale Verpackungsabgaben und Abfallabgabengesetze der Länder, dass diese gerade aufgrund ihrer dem Kooperationsprinzip widersprechenden Lenkungswirkung nichtig seien.

lut begrenzte Menge an Emissionsrechten zugeteilt, die nun EU-weit frei gehandelt werden können (sog. *Cap and Trade*). Die Unternehmen müssen jährlich so viele Zertifikate zurückgeben und löschen lassen, wie den überprüften Gesamtemissionen ihrer Anlage im Vorjahr entspricht. Details im Hinblick auf Menge und Zuteilung der nationalen Emissionsrechte bestimmen die EU-Mitgliedsstaaten. Der deutsche Nationale Allokationsplan (NAP) führt als grundlegendes Allokationsmodell für bestehende Anlagen die Zuteilung von Emissionsrechten auf Basis ‚historischer‘ Emissionen ein (‚*Grandfathering*‘, Basisperiode 2000-2002). Für Neuanlagen werden bei der Zuteilung Benchmarks zugrunde gelegt. In beiden Fällen erfolgt die Zuteilung kostenlos, d.h. nicht über eine Auktion. Zugleich werden frühere Vermeidungsmaßnahmen (‚*Early Action*‘) in gewissem Umfang anerkannt. Das (hinter den ursprünglichen Minderungszusagen der Industrie zurückbleibende) Ziel des NAP ist es, bis 2012 die CO₂-Emissionen der Sektoren Energie und Industrie um 28 Mio. t zu mindern. Eine vorläufige Betrachtung der Steuerungswirkung des Emissionshandels ein starkes Jahr nach seinem Inkrafttreten zeigt, dass Zertifikate in großem Umfang gehandelt wurden (d.h. der Markt als solcher funktionierte), und Emissionen gemindert werden konnten – was sich Experten zufolge großteils auf das Instrument zurückzuführen lässt.

Jenseits des Zertifikatehandels existiert mit so genannten *Kompensationslösungen* bzw. ‚flexible Auflagen‘ bereits seit längerem ein verwandtes Instrument. Mit ihnen können mehrere Emissionsquellen zu einem Emissionsverbund (*Glocke/bubble*) zusammengefasst werden, innerhalb dessen Emissionszunahmen durch Reduktionen an anderer Stelle kompensiert werden können. Sie sind v.a. im Immissionsschutz verankert, werden allerdings selten genutzt.

Ein weiteres anreizorientiertes Instrument ist die *Umwelthaftung*. Nachdem jenseits der Verschuldenshaftung eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung begrenzt auf das Medium Wasser bereits 1957 eingeführt worden war (§ 22 WHG), wurde 1990 mit dem Umwelthaftungsgesetz die Gefährdungshaftung medienübergreifend ausgeweitet. EignerInnen haften seitdem für Gefahren aus dem Betrieb von Anlagen, die sich auf Boden, Luft und Wasser auswirken. Ein Haftungsanspruch kann nur eingeklagt werden, wenn ein Rechtsgut des Klägers – Leben, Körper, Gesundheit oder Eigentum – verletzt wurde. Das Gesetz wurde gegen den Widerstand der Industrie und Versicherungswirtschaft nicht nur auf Störfälle, sondern auch auf Schäden aus dem Normalbetrieb bezogen; Haftung wird nur bei höherer Gewalt ausgeschlossen. Unternehmen mit besonders gefährlichen Anlagen müssen Deckungsvorsorge leisten, um im Schadensfall ihre Leistungsfähigkeit zu sichern, z.B. mit Hilfe einer Haftpflichtversicherung. Der Knackpunkt jeder Haftungsregelung besteht im Kausalitätsnachweis und der Beweislastregelung. Hier geht das Umwelthaftungsgesetz neue Wege: Ursächlichkeit wird bereits vermutet, wenn nach den Gegebenheiten des Einzelfalles eine Anlage geeignet ist, den im konkreten Fall entstandenen Schaden zu verursachen. Weil der Geschädigte diese Schadeneignetheit allerdings selbst nachweisen muss, und weil Summationsschäden nicht erfasst werden können, erweist sich das Gesetz Cremer/Fisahn zufolge (1997: 54) in der praktischen Anwendung dennoch als recht zahnloser Tiger. Eine Ausweitung von Regelungen zur Gefährdungshaftung sieht die bis 2007 in deutsches Recht umzusetzende EG-Umwelthaftungsrichtlinie vor. Für bestimmte industrielle Anlagen sollen Haftungsregelungen – über die bereits abgedeckten Schäden an Leben, Gesundheit und Eigentum hinaus – für reine Umweltschäden an biologischer Vielfalt, Gewässer und Boden gelten.

3.2.3 Prozedurale Instrumente und ‚regulierte Selbstregulierung‘

In diese Instrumentenkategorie fallen die Privatisierung umweltbezogener Eigentumsrechte und hoheitlicher Aufgaben, freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, Rahmensetzun-

gen für den betrieblichen Umweltschutz sowie kommunikative Instrumente. Prozedurale Instrumente, mit denen das politisch-administrative System sein eigenes Handeln reflektiert und zu steuern versucht, können an dieser Stelle nicht vertieft untersucht werden.⁴⁵

Die *Privatisierung umweltbezogener Eigentumsrechte* als weitestreichendes Instrument zur Ermöglichung gesellschaftlicher bzw. wirtschaftlicher Selbstregulierung ist in der marktwirtschaftlichen Bundesrepublik im Bereich der Rohstoffe, Bodenschätze und des Bodens bereits weitgehend erfolgt – wenn auch nicht aus Gründen des Umweltschutzes. Auch zahlreiche Wälder, Naturparks, kleine Gewässer, Wild- und Fischbestände sind in privater Verfügung. Bei freien Umweltgütern wie Luft wurde eine „Privatisierung“ theoretisch angedacht (Wegehenkel 1981), ist praktisch wie politisch jedoch kaum umsetzbar.

Ein weiteres Feld für Selbstregulierung entsteht, wenn der Staat bislang *hoheitliche Aufgaben* in Form oder Inhalt *privatisiert*. Ein prominentes Beispiel ist das duale System der Abfallwirtschaft: Während die Gemeinden weiterhin die Entsorgung und Lagerung von Restabfällen besorgen, wurden Erfassung, Transport und Wiederverwertung von Verpackungsmüll Mitte der 1990er weitgehend privatisiert. Zur Umsetzung der privatwirtschaftlichen Abfallentsorgung wurde 1990 die Duales System Deutschland GmbH (DSD) gegründet, die unter anderem für die Vergabe des ‚Grünen Punkts‘ zuständig ist. Er zeigt den VerbraucherInnen an, dass die Verpackung eines Produktes recycelt wird, bzw. der Hersteller die DSD GmbH mit der Entsorgung beauftragt hat. Das DSD erhebt dafür eine material- und gewichtsbezogene Entsorgungsgebühr. Die Selbstorganisation der Wirtschaft im Rahmen des DSD ist in einen staatlich-hoheitlichen Rahmen eingebettet.⁴⁶ Vor allem entfallen grundlegende ordnungsrechtliche Pflichten nur dann und nur solange, wie staatliche, in der Verpackungsverordnung gesetzte Ziele erreicht werden. Die Nagelprobe für diese staatliche Zugriffsoption bzw. Letztentscheidungskompetenz begann 1997, als der in der Verpackungsverordnung staatlich (bzw. in Kooperation mit den Verbänden festgeschriebene) Mehrweganteil von 72% bei Getränkeverpackungen erstmals unterschritten wurde. Es erwies sich, dass der ‚Schatten der Hierarchie‘ einerseits von der Wirtschaft offenbar wenig ernst genommen wurde, andererseits vom Staat nur zögerlich eingesetzt wurde: Erst 2002 beschritt die Regierung nach langwierigen technischen Debatten, erfolglosen Verhandlungen und mehreren von Industrie und Handel angestregten Gerichtsverfahren tatsächlich den Weg einer hierarchischen Umsetzung der Verpackungsverordnung. Seit 2003 gilt eine Pfandpflicht auf bestimmte Einwegverpackungen, nach deren Einführung sich der Anteil an Mehrwegverpackungen wieder erhöht hat. Im Kern gelang es dem Staat beim DSD also – wenngleich unter Schwierigkeiten – im Rahmen eines Privatisierungsansatzes sowohl den Zugriff auf die Zieldefinition als auch auf die Zielerreichung zu wahren. Ökologisch betrachtet fällt die Bilanz des DSD gemischt aus.⁴⁷ Neben der Teilprivatisierung der Abfallentsorgung und der Liberalisierung von Strom- und Gasmarkt

⁴⁵ Hierunter fallen z.B. Leitbildsteuerung; Technikfolgenabschätzung und andere Methoden zur Verbreiterung der Wissensbasis für politische Entscheidungen (z.B. die Umweltökonomische Gesamtrechnung); Formen der Umweltplanung; die Verbandsklage als Mittel nicht nur des Rechtsschutzes, sondern der Vollzugsverbesserung; Selbstverpflichtungen staatlicher Organe und umweltverbesserndes Verwaltungshandeln (Wolff 2004: 159-169).

⁴⁶ Er umfasst Vorgaben zu verpflichtenden Abfallbilanzen und -konzepten, zu innerbetrieblichen Befugnissen, Personalstärke und -qualifikation und reicht bis zur verpflichtenden Betriebsprüfung der Entsorgungsfachbetriebe durch den TÜV (Bonberg/Kiefer 2001: 382).

⁴⁷ Einerseits ist es mit *Downcycling* und einem hohen Anteil deponierter/verbrannter Verpackungen verbunden und ging konzeptionell zu Lasten von Abfallvermeidung und Mehrwegsystemen. Andererseits wurden weniger abfall-intensive Verpackungen entwickelt und der Verpackungsverbrauch sank 1990-1999 um ca. 4%. Generell ist das Recycling von Leichtverpackungen im Rahmen des Grünen Punkt-Systems in einigen Aspekten ökologischer als alternative Behandlungen (Öko-Institut 2002: 10f).

werden in Deutschland seit den 1990ern auch die Privatisierung und Liberalisierung der Wasserwirtschaft diskutiert.

Branchenabkommen sind seit den 1970ern Bestandteil des umweltpolitischen Instrumentariums der Bundesrepublik. Ihre Anzahl ist in den letzten Jahren stark gestiegen und wird auf rund 100 beziffert. Thematisch konzentrieren sie sich auf Abfallwirtschaft, umweltschädliche Stoffe und Energie/ Klimaschutz. Problemfeldübergreifende Umweltvereinbarungen gibt es seltener. Anders als in den Niederlanden existieren in Deutschland keine rechtlich verbindlichen Umweltabkommen (Töller 2003: 4). Die Frage nach dem Steuerungserfolg von umweltpolitischen Branchenabkommen wird unterschiedlich beantwortet. Während der SRU (1996: Rn. 167) bezweifelt, dass die „jetzt vorliegenden oder bekannt gewordenen Selbstverpflichtungen (...) geeignet sind, den gestellten Anforderungen gerecht zu werden,“ weist eine Untersuchung von knapp 90 deutschen Selbstverpflichtungen eine Erfolgsquote zwischen 69% und 83% auf – je nach zugrunde gelegtem Erfolgskriterium⁴⁸ (Knebel et al. 1998: 316ff, 368ff). Als wesentliche Erfolgsfaktoren erwiesen sich unternehmerische Motivation und günstige Marktstrukturen, quantifizier- und messbare Ziele, Ergebnisüberwachung, staatliche oder verbandliche Sanktionsmechanismen zur Vermeidung von Trittbrettfahrertum (ebd: 375ff).⁴⁹

Unter die *staatlichen Rahmensetzung für verpflichtenden betrieblichen Umweltschutz* („regulierte Selbstregulierung“) fällt die Organisationspflicht, *Umweltschutzbeauftragte* abzustellen. Solche im Unternehmen tätigen oder externen Fachkräfte sind im Immissions- und Gewässerschutz, im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht sowie im Strahlenschutz und Gentechnikrecht gesetzlich vorgeschrieben. Generell sollen Umweltschutzbeauftragte im Betrieb die Einhaltung von Umweltvorschriften überwachen und Produkte bzw. Verfahren auf ihre Umweltverträglichkeit überprüfen (Kontrollfunktion), auf Mängel hinweisen (Informationsfunktion), sich um die Entwicklung umweltfreundlicher Verfahren und Erzeugnisse bemühen (Innovationsfunktion), und Kontakte zu Behörden und Stakeholdern pflegen (Repräsentationsfunktion) (Hagenah 1996: 508). Während Umweltbeauftragte aufgrund verschiedener Regelungen unternehmensintern einen relativ unabhängigen Status haben,⁵⁰ können sie (im Abfall- und Immissionsschutzrecht) bei groben Verstößen gegen ihre Pflichten „von Außen“ wegen Beihilfe zu einer Umweltstraftat strafrechtlich verfolgt werden. Einen Konsens darüber, ob die Institutionalisierung von Betriebsbeauftragten zu einer Ökologisierung von Unternehmenshandeln geführt hat, gibt es trotz umfassenden empirischen Materials nicht. Während seine Kontrollfunktion als wirksam eingestuft wird, bleibt das Instrument in Bezug auf die Innovationsfunktion bislang hinter den Erwartungen zurück.

Staatliche Rahmensetzung für freiwillige ökologische Unternehmensverantwortung umfasst verschiedene Instrumente. Die älteste Maßnahme dieser vergleichsweise jungen Kategorie ist

⁴⁸ Dieses reicht vom Mehrwert gegenüber der umweltpolitisch besten Alternative bis zum ‚bloßen‘ Erreichen des selbstgesteckten Umweltziels.

⁴⁹ Dieses Problem wurde beispielsweise an der Klimavereinbarung der deutschen Wirtschaft deutlich: Nachdem die Papierindustrie ihre Reduktionsverpflichtung sehr frühzeitig erfüllt hatte, entstand der Verdacht, dass die Verpflichtungen der Branche lediglich eine Formalisierung überfälliger Maßnahmen waren. Dies drohte die Glaubwürdigkeit des gesamten Abkommens zu beschädigen (Delmas/Terlaak 1999: 53).

⁵⁰ z.B. ein Benachteiligungsverbot, einen besonderen Kündigungsschutz und ein Vortragsrecht gegenüber der Geschäftsführung, wenn es zu Meinungsverschiedenheiten mit der Betriebsleitung kommt. Eine Ablehnung ihrer Vorschläge durch die Geschäftsführung muss begründet werden. Über eine beratende Funktion hinaus hat unter den Betriebsbeauftragten allerdings lediglich der/die Strahlenschutzbeauftragte eigene Entscheidungsbefugnisse – und auch er/sie muss sich bei Meinungsverschiedenheiten letztlich dem Betreiber fügen. Im Zusammenhang mit dem Öko-Audit gewinnen Umweltbeauftragte aber auch ohne Weisungsbefugnisse eine höhere Bedeutung, da die Zertifizierung an ihnen scheitern kann.

das *Umwelt- bzw. Öko-Audit*, d.h. die systematische Erfassung und Bewertung aller direkten und indirekten Aktivitäten von Unternehmen/Organisationen mit bedeutenden Umweltauswirkungen. Für diese Form freiwilligen Umweltmanagements gibt es seit 1995 mit dem (2001 novellierten) Umweltauditgesetz⁵¹ einen staatlichen Verfahrensrahmen. Ein Unternehmen erhält das europäische EMAS-Zertifikat, wenn es Ziele, Maßnahmen, Zuständigkeiten und Verfahren definiert, die regelmäßig durch UmweltbetriebsprüferInnen geprüft werden. Deren Analyse sowie der betreffende Standort müssen abschließend von externen Umweltgutachtern validiert werden. Das Umwelt-Audit steht an der Schnittstelle von unternehmerischer Selbstregulierung und hierarchischer Steuerung, letztere v.a. in Form der externen Erfolgskontrolle, und durch eine staatliche Rolle im Rahmen des überwiegend privatwirtschaftlichen Modells der Gutachterzulassung. Obwohl Deutschland mit knapp 2400 registrierten Betriebsstandorten (Ende 2002) und zwei Dritteln aller Registrierungen die Spitzenposition in Europa einnimmt, ist die absolute Zahl der registrierten Betriebe sehr niedrig und sank nach 2001 sogar vorübergehend. Eine Ursache dieser Entwicklung ist die Konkurrenz durch das verbandliche Zertifizierungsmodell ISO 14000, das materiell geringere Anforderungen stellt.⁵² Weitere staatliche Rahmenvorgaben zur Förderung ökologischer Unternehmensverantwortung sind die *Offenlegungspflicht* für betriebliche und private Pensionsfonds darüber, ob und inwieweit sie in ihrer Anlagestrategie ethische, soziale und ökologische Belange berücksichtigen (seit 2001); sowie die *Nachhaltigkeits-Berichtspflichten* für große Kapitalgesellschaften und Konzerne im (Konzern-)Lagebericht (seit 2004). Stellt das erste Instrument einen direkten Anreiz für (exportorientierte) Unternehmen dar, sind die beiden anderen Instrumente eher Hilfen für ökologisch orientiertes Konsumenten- und Investorenverhalten, die sich indirekt auf die Industrie auswirken.

Gesellschaftliches Handeln kann auch durch *kommunikative Instrumente* beeinflusst werden. Während *Umweltbildung* ökologische Zusammenhänge verdeutlichen soll, um langfristige Konsummuster und Verhaltensweisen zu beeinflussen, dient staatliche *Umweltberatung* der themenspezifischen, produktübergreifenden Aufklärung von VerbraucherInnen und ProduzentInnen und soll sich kurz- bis mittelfristig auf Umweltverhalten auswirken. Beide Instrumente werden seit den 1980ern eingesetzt. Dies gilt auch für *Umweltzeichen*, die vergleichsweise ökologische Produkte und Dienstleistungen auszeichnen, um mittels Information umweltfreundliches Verbraucherverhalten zu fördern. Das bekannteste deutsche Umweltzeichen, der vom Umweltbundesamt vergebene ‚Blaue Engel‘, ist über 25 Jahre alt und zeichnet rund 3.600 Produkte und neuerdings auch Dienstleistungen aus. Er erfüllt die zentralste aller Voraussetzungen für die Steuerungswirksamkeit von Labels: er genießt eine relativ hohe Bekanntheit in der Bevölkerung. Zudem wurden die ihm zugrunde liegenden Kriterien im Lauf der Jahre immer anspruchsvoller (Rubik et al. 2000: 55). In jüngerer Vergangenheit sind immer mehr Umweltzeichen ins Leben gerufen worden, teils durch private Verbände, teils von staatlicher Seite. Unter letztere fallen die ‚Europäische Blume‘ der EU und das 2001 eingeführte deutsche Bio-Siegel für biologisch erzeugte landwirtschaftliche Produkte und Lebensmittel.⁵³ Labels gewinnen unter anderem deshalb an Bedeutung, weil es im Rahmen der

⁵¹ Auf Grundlage der EG-Öko-Auditverordnung (Environmental Management and Audit Scheme/EMAS)

⁵² Um die Attraktivität einer EMAS-Zertifizierung zu erhöhen, dürfen auditierte Unternehmen inzwischen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bevorzugt werden und immissionsschutz- und abfallrechtlichen Vollzugs erleichterungen eingeräumt bekommen (vgl. die EMAS-Privilegierungsverordnung sowie § 58 e BImSchG).

⁵³ Da es weder die z.T. strikteren Verbandszeichen der Öko-Anbauverbände (Demeter, Bioland etc.) noch die Eigenmarken von Handel und Herstellern ersetzt, beendet es zwar nicht die diesen Produktbereich kennzeichnende Label-Vielfalt, kann aber, weil es zusätzlich zu existierenden Zeichen eingesetzt werden darf, die Wahr-

WTO-Handelsregeln nicht erlaubt ist, gleiche Produkte, die aber ungleich (z.B. unökologischer) produziert wurden, durch Zölle gegenüber inländischen (z.B. umweltfreundlicher hergestellten und daher teureren) Produkten zu diskriminieren. Alternativ könnten Labels umweltbewusstes Verbraucherverhalten weltweit fördern. Produktbezogen und punktuell, aber nicht so ‚aggregiert‘ wie Umweltzeichen sollen *Verbraucherinformationen* Individuen in die Lage versetzen, ihre Kaufentscheidung bewusst zu fällen. Unter anderem erleichtern sie Qualitätsvergleiche und die Berücksichtigung von ökologischen Produktionsstandards. Im deutschen Recht existieren wettbewerbsrechtliche Regeln gegen irreführende Werbung, vielfältige Bestimmungen über Elemente der Verbraucherinformation und Vorschriften über Produktinformationen. Letztere umfassen insbesondere Kennzeichnungspflichten (z.B. der 2005 eingeführte Herkunftsnachweis für Strom oder die geforderte Deklaration von Futtermittelbestandteilen), Qualitätsvorschriften (z.B. Mindeststandards), Grenzwerte oder Zulassungsvorschriften. In den vergangenen Jahren wurde die klassische Verbraucherpolitik zunehmend um ökologische Aspekte ergänzt. Für eine behördliche Informationstätigkeit, die sich ganz allgemein auf umweltrelevante Eigenschaften von Produkten und Dienstleistungen bezieht, fehlt jedoch nach herrschender Meinung bislang die Rechtsgrundlage.⁵⁴ Mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VerbIG) sollte eine systematische Grundlage für Transparenz zunächst im Bereich Lebensmittel und Bedarfsgegenstände, und perspektivisch auch für weitere Produkte und Dienstleistungen geschaffen werden.⁵⁵ Nachdem das VerbIG 2002 an der liberalkonservativen Opposition im Bundesrat scheiterte, will die neue Regierung es nach dem „Gammelfleisch-Skandal“ in reduzierter Form⁵⁶ wieder vorlegen.

3.2.4 Bewertung

Durch die verstärkte Nutzung anreizorientierter und prozeduraler Steuerungsinstrumente können bestimmte Steuervorteile gegenüber hierarchischen Instrumenten geltend gemacht werden. So internalisieren Anreizinstrumente verursachergerecht externe Kosten (z.B. Abgaben, Zertifikate, Haftung) oder externen Zusatznutzen⁵⁷ (Subventionen), stimulieren in besonderem Maße Innovation und indem sie jede zusätzliche Anstrengung belohnen, regen sie dynamisch dazu an, eine gewünschte Aktivität in größtmöglichem Umfang auszuführen. Prozedurale Instrumente basieren auf Verfahrenssteuerung und können daher komplexen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen eher gerecht werden; die Berücksichtigung der jeweiligen Systemrationalität beugt Vollzugsdefiziten vor, und durch Information und Reflexivität helfen sie, Probleme präventiv zu vermeiden.

Allerdings hängt die Nutzung beider Instrumententypen von Kosten-Nutzen-Erwägungen der Adressaten ab – in welchem Maße ein Unternehmen Ökosteuern abführt oder in Energieeffi-

nehmung ökologischer Lebensmittel insgesamt erhöhen. Mitte 2003 trugen über 8.200 Produkte das Bio-Siegel.

⁵⁴ Weil Informationen, die (beabsichtigt) zu einem Absatzrückgang von Produkten führen, einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Berufs- oder Wettbewerbsfreiheit der AnbieterInnen (Art. 12, 14 GG), darstellen, bedarf es hierzu einer gesetzlichen Basis.

⁵⁵ Es sollte – entgegen dem bislang dominierenden Grundsatz des Aktengeheimnisses und der Vertraulichkeit der Verwaltung – VerbraucherInnen Zugang zu Informationen schaffen, die bei Behörden vorliegenden. Darüber hinaus hätte es Behörden das Recht eingeräumt, aktiv und unter Nennung des Produkts oder Herstellers über konkrete Vorkommnisse zu unterrichten; ein Auskunftsanspruch von BürgerInnen gegenüber privaten Unternehmen war allerdings auch im VerbIG-Entwurf nicht vorgesehen.

⁵⁶ Informationsanspruch soll nur gegenüber Behörden (nicht Unternehmen) und nur bei Lebensmitteln gewährt werden, mit Fokus auf der gesundheitlichen Gefährdung (nicht dem Schutz vor Täuschung und Irreführung wie z.B. Umetikettierung), mit weiten Ermessenspielräumen und Fristen für Behörden.

⁵⁷ Z.B. Emissionsminderungen durch Nutzung effizienter Technologien.

zizienzmaßnahmen investiert, oder ein Haushalt Produkte mit dem Blauen Engel einkauft, bleibt ihm selbst überlassen. Dadurch ist schwer voraussehbar, in welchem Umfang und wann genau die Instrumente in Anspruch genommen werden, zum Teil auch, wie stark sie wirksam werden. Bei anreizorientierten Instrumenten hängt die Lenkungswirkung in entscheidendem Maße auch von der Höhe des gesetzten Anreizes und den Ausnahmeregelungen ab. Sie ist daher eng an die Frage der politischen Durchsetzbarkeit gekoppelt. Im Allgemeinen lassen sich Anreizinstrumente, die dem Verursacherprinzip folgen (Abgaben, Zertifikate, Haftung), schlechter durchsetzen als solche, die auf dem Gemeinlastprinzip basieren (Subventionen), obwohl letztere den Staatshaushalt belasten. Grundsätzlich wird die Nutzung anreizorientierter Instrumente durch die Ressourcenknappheit von Staat oder Steuerzahler begrenzt. Zwar wird Anreizinstrumenten die vergleichsweise höchste ökonomische Effizienz zugeschrieben, weil Vermeidungspotenziale dort genutzt werden, wo dies mit geringst möglichem Ressourceneinsatz und minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten erreicht werden kann. Beeinträchtigt werden kann diese Effizienz aber von Transaktionskosten, möglichen allokativen Verzerrungen, Ankündigungs- und Mitnahmeeffekten. In noch höherem Maße als bei Anreizinstrumenten sind die Lenkungswirkungen prozeduraler Instrumente indirekt und langfristig.

Instrumente hierarchischer Steuerung bleiben daher immer dann unverzichtbar, wenn eine schnelle und zielgenaue Wirksamkeit nötig ist und wenn Mengeneffekte⁵⁸ erzielt werden sollen. Weitere Vorzüge hierarchischer Maßnahmen sind, dass sie auf dem Verursacherprinzip basieren, vergleichsweise einfach handhabbar sind, im Prinzip kontrollierbar, und im Politikprozess leicht durchsetzbar sind. Anreizorientierte und prozedurale Instrumente können einen wesentlichen Beitrag leisten, staatliche Steuerungsfähigkeit zu erhöhen, sie haben jedoch auch Defizite. Letztlich kommt es also darauf an, Stärken und Schwächen verschiedener Instrumente auszubalancieren und Instrumente angemessen an die zu lösenden Probleme und die situativen Rahmenbedingungen einzusetzen bzw. zu kombinieren (*Policy-Mix*, vgl. Gawel 1991).

3.3 Kooperation im umweltpolitischen Mehrebenensystem

Der Begriff des Föderalismus bezeichnet

„ein politisches System, das im Gegensatz zu unitarischen Ordnungen staatliche Aufgaben und politische Entscheidungs-, Durchführungs-, Finanzierungs- sowie Kontroll- und Sanktionskompetenzen zwischen Gesamtstaat (Bund) einerseits und den regionalen Gliedstaaten (Ländern und Gemeinden) andererseits aufteilt. Im Gegensatz zur Konföderation kooperieren jedoch nicht nur autonome Gebietskörperschaften, weil die Kompetenzen zwischen Gesamt- und Gliedstaat aufgeteilt werden.“ (Karl 1996: 139)

Der deutsche Föderalismus basiert dabei anders als das US-Modell nicht auf einer Trennung, sondern auf einer Verflechtung der Kompetenzen von Bundesebene und föderalen Gliederungen (Münch/Zinterer 2000, Abromeit/ Andersen 1996). Die aktuelle Föderalismusreform⁵⁹ setzt allerdings wieder stärker auf eine Entflechtung der bundesstaatlichen Ordnung im Rahmen eines Konkurrenz- oder Wettbewerbsföderalismus.

⁵⁸ Im Umweltbereich v.a. wenn eine bestimmte Quantität an Verschmutzung nicht überschritten werden soll, etwa zur Vermeidung von Umwelt- und Gesundheitsgefahren (Altmann 1997: 123).

⁵⁹ Grundlage der Besprechung ist im Folgenden der Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes vom 7. März 2006 (Bundestags-Drucksache 16/813).

3.3.1 Verbundverflechtung

Verbundverflechtung findet in erster Linie durch die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung im Bundesrat statt (Art. 50 GG). Durch Zustimmungs- und Einspruchsgesetze ist der Bundesrat am Großteil der Bundesgesetzgebung beschlussfassend beteiligt. Darüber hinaus wirkt die Länderkammer beim Erlass von untergesetzlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes mit (Art. 80 GG Abs. 2), die für das ausgesprochen technische Umweltrecht eine große Rolle spielen. Indem die Zustimmungsrechte des Bundesrates 1969 auf rund 60% aller Gesetze ausgedehnt wurden, erhöhte sich der föderale Koordinations- und Kooperationsbedarf. Die Maßnahme war das Faustpfand der Länder gegen die Ausweitung von Bundeskompetenzen und die immer vollständigere Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund gewesen. Mit dieser von den Ländern mitgetragenen „Unitarisierung“ (Hesse 1962) wurde auf bundespolitisch signifikante Probleme reagiert, deren Bewältigung aus eigener Kraft man den leistungsschwächeren der Länder nicht zutraute (Scharpf 2004). Die geplante Föderalismusreform sieht allerdings vor, die Zustimmungsrechte nach Artikel 84 Abs. 1 künftig wieder abzubauen. Dabei soll der Bundesrat aber auf jeden Fall Gesetzen zustimmen müssen, die den Ländern erhebliche Kosten verursachen (Artikel 104a Abs. 4 neu). Insgesamt soll die Zustimmungspflicht auf ca. 35-40% der Gesetze gesenkt werden.

Der Bundesrat ist durch ein Spannungsverhältnis zwischen Parteienlogik und Länderinteressen gekennzeichnet (Eith 2000, Lehbruch 1976): Während sich im konkurrenzdemokratischen Parteienwettbewerb die politischen Lager konfrontativ gegenüberstehen, zwingt die konkordanzdemokratische Bundesstaatlichkeit zum parteiübergreifenden Verhandeln zwischen Bund und Ländern. Und während die Überstimmung einzelner Länder in Bundesrat und Vermittlungsausschuss noch möglich ist, weil für sie das Mehrheitsprinzip gilt, ist die Verbundkooperation im vorausgehenden Stadium der Politikformulierung – in Ministerpräsidentenrunden, Fachministerkonferenzen und weiteren Bund-Länder-Gremien – auf Konsens angewiesen. Diese Selbstkoordination zwischen Bund und Ländern hat sich freiwillig ausgeprägt. Für die fachpolitische Koordination der Umweltpolitik ist die Anfang der 70er Jahre zweimal jährlich tagende Umweltministerkonferenz (UMK) der Landes- und BundesumweltministerInnen zuständig. Faktisch segnet dieses Generalistengremium ab, was in der vorgeschalteten Amtschefkonferenz (ACK) unter Einstimmigkeitszwang ausgehandelt wurde. Das Fundament des umweltpolitischen Kooperationssystems bilden zahlreiche Bund/Länder-Arbeitskreise und Länderarbeitsgemeinschaften, die Beschlussvorlagen erarbeiten. Wegen des Querschnittcharakters von Umweltpolitik sind auch andere Fachministerkonferenzen (z.B. Verkehr, Wirtschaft) und die in den 90er Jahren entstandenen Kooperationen zwischen unterschiedlichen Fachministerkonferenzen umweltbedeutsam.

Verbundcharakter hat außerdem die Mitfinanzierung von Aufgaben der Länder durch den Bund. Hierbei handelt es sich um *Gemeinschaftsaufgaben* (Art. 91a GG) und *Finanzhilfen des Bundes* (Art. 104a GG) (vgl. Margedant 2003). Umweltrelevanz besitzen vor allem die Gemeinschaftsaufgaben (GA) ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ und ‚Agrarstruktur und Küstenschutz‘. Für sie haben das Bundeswirtschaftsministerium bzw. das Landwirtschaftsministerium die Federführung inne. Im jeweiligen Planungsausschuss werden als Kernstück der Gemeinschaftsaufgabe gemeinsame Rahmenpläne von Bund und Ländern erstellt. Dabei ist der Bund mit 50% der Stimmen vertreten; bindende Entscheidungen setzen

die Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Länder voraus. Umweltintegration ist in diesem Rahmen nur wenig institutionalisiert.⁶⁰

3.3.2 Horizontale Politikverflechtung

Horizontale Politikverflechtung beinhaltet einerseits die Abstimmung von Fachpolitik zwischen den Bundesländern durch Koordinationsgremien, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, andererseits den horizontalen Finanzausgleich der Länder. Die Selbstkoordinierung der Länder war keine geplante Strukturkomponente des deutschen Föderalismus, sondern entwickelte sich freiwillig und spontan. Sie führte auch zur Bezeichnung des deutschen Systems als „kooperativer Föderalismus“.

Im Bereich der Umweltpolitik sind vor allem die Länder-Arbeitsgemeinschaften⁶¹ wichtig, die Konferenz der MinisterpräsidentInnen und der Umweltausschuss beim Bundesrat. In all diesen Gremien werden Länderinteressen gegenüber dem Bund abgesprochen. Sollte die Föderalismusreform im Entwurf von März 2006 verabschiedet werden, so wird sich ihre Funktion zumindest teilweise ändern: mit den zunehmenden umweltpolitischen Regelungskompetenzen bzw. Abweichungsmöglichkeiten der Länder vom Bundesstandard wird es in diesen Gremien auch stark um gegenseitige Information über geplante Länderregelungen gehen, und damit einerseits um horizontales Politiklernen, andererseits um Politikabstimmung im Hinblick auf mögliche Wettbewerbseffekte zwischen den Länder. Charakteristisch für horizontale Koordination ist wegen der „Gleichwertigkeit“ aller Akteure das Konsensprinzip. Der Föderalismuskonvent, den die Länderparlamente 2003 erst- und bisher einmalig einberiefen, zielte erstmals auch auf die horizontale Zusammenarbeit der Länder*legislativen*, v.a. im Hinblick auf die Reformdebatten zum Bund-Länder-Verhältnis und zur EU-Verfassung (Thaysen 2003).

3.3.3 Vertikale Verflechtung

Am stärksten ausgeprägt ist vertikale Politikverflechtung in der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern:⁶² Auch wenn das Grundgesetz generell den Ländern das Recht der Gesetzgebung zuspricht (Zuständigkeitsvermutung des Art. 70 Abs. 1 GG), liegt die Rechtssetzung in der Praxis derzeit weitgehend beim Bund. Die Ausführung erfolgt allerdings durch die Länder. In umweltrelevanten Politikfeldern umfasst die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes bislang lediglich den Luftverkehr, die Bundeseisenbahnen, den Außenhandel und internationale Schifffahrtsverträge (Art. 73 GG). Nach der geplanten Föderalismusreform würde künftig auch die Kernenergienutzung inklusive nuklearem Anlagenbau, Strahlenschutz und Atommüllentsorgung aus der konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Kompetenz des Bundes überführt. Der größte Teil umweltpolitischer Gesetzgebung läuft im konkurrierenden Verfahren (Art. 74 GG) ab, das für die Herstellung gleichwer-

⁶⁰ So gehört das Umweltministerium beiden Planungsausschüssen formell nicht an (§ 6 GAKG, § 6 GRWG). Es nimmt allerdings zumindest an Sitzungen des Planungsausschusses der GA Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) – ohne Stimmrecht – teil.

⁶¹ Z.B. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), Länderarbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI), Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege, Erholung (LANA), Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA). Die Trennung von reinen Länder-Arbeitsgemeinschaften und Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften (z.B. Bund/Länder-Ausschuss Chemikaliensicherheit/BLAC) lässt sich nicht mehr unbedingt aufrechterhalten, seit der Bund in immer mehr dieser Gremien ebenfalls vertreten ist. Vgl. Pehle (1998: 205f).

⁶² Vertikale Politikverflechtung existiert darüber hinaus auch in der Interaktion von Bund bzw. Ländern mit den Gemeinden, die Umweltnormen von Bund und Ländern überwiegend als ‚weisungsfreie Pflichtaufgaben‘ (mit gewissen Spielräumen) umsetzen müssen. Hierauf kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

tiger Lebensverhältnisse vorgesehen ist. In diesem Bereich bricht Bundesrecht Landesrecht, und die Länder können nur so lange und so weit aktiv werden, wie der Bund seine vorrangige Kompetenz nicht wahrnimmt.⁶³ Die Föderalismusreform sieht nun vor, aus dem bestehenden Katalog kleine Bereiche⁶⁴ herauszunehmen, ihn gleichzeitig aber noch um all jene umweltrelevanten Politikbereiche zu ergänzen, die sich bis dato in der – gänzlich zur Abschaffung vorgeschlagenen – Rahmenkompetenz des Bundes (Art. 75 GG) befinden.⁶⁵ Damit wird an einen 1972 im Zuge der Unitarisierung begonnenen Prozess angeknüpft, in dem die konkurrierende Gesetzgebung zu Lasten der Länder um die klassischen Umweltfelder Luft, Lärm und Abfall erweitert worden war. Die Abschaffung der Rahmengesetzgebung ermöglicht mittelbar die lange geforderte Einführung eines Umweltgesetzbuches und einer einheitlichen Vorhabengenehmigung.⁶⁶ Allerdings wird diese vermeintliche Verlagerung von Umweltkompetenzen auf die Bundesebene durch die geplante Einführung einer sog. „Abweichungsgesetzgebung“ konterkariert. Denn in den umweltpolitisch zum Teil zentralen Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung und Raumordnung, Wasserhaushalt und Jagdwesen sollen die Länder, nachdem der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, abweichende Regelungen treffen dürfen. Entsprechende Bundesgesetze sollen im Regelfall frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten. Damit soll den Ländern die Chance eingeräumt werden, parallel abweichende Regelungen festzuklopfen. Die ermöglichte Schaffung eines Umweltgesetzbuchs und einer integrierten Vorhabensgenehmigung erweisen sich angesichts der Abweichungsmöglichkeiten als pro forma-Unternehmen. Da dem Bund gestattet ist, auf Abweichungsgesetze der Länder seinerseits mit erneuter Regelung zu reagieren, kann zusätzlich ein Ping-Pong-Effekt eintreten.

Bislang bestand die Rolle der Länder in der Umweltpolitik darin, über den Bundesrat an umweltpolitischer Gesetzgebung mitzuwirken, eigene Landesgesetze im Bereich der Bundesrahmenkompetenz zu erlassen, und im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung Ausführungsbestimmungen zu entwickeln bzw. inhaltliche Regelungslücken zu schließen. Vollkommen eigenständige Landesgesetze waren in der Umweltpolitik allerdings selten, und Umweltnormen beruhten in aller Regel auf der Gesetzgebung des Bundes. Als Ursache kann gelten, dass

„die Länder [aus wettbewerbspolitischen Gründen] lange Jahre darauf verzichtet haben, einen ihren Möglichkeiten entsprechenden eigenen innovativen Beitrag zur Bewältigung der Umweltproblematik zu leisten.“⁶⁷ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 147)

Ab Mitte der 80er wurde jedoch eine „föderale Renaissance“ in der Umweltpolitik beobachtet, die sich in einer Fülle gesetzgeberischer und vollzugsunterstützender Ländervorstöße ausdrückte.⁶⁸ Mit der geplanten Föderalismusreform werden künftig die Mitentscheidungsbefug-

⁶³ Dies betrifft bisher die Bereiche Kernenergienutzung und Strahlenschutz, Luftreinhaltung, Abfallbeseitigung, Lärmbekämpfung, Ernährungssicherung und Förderung land- bzw. forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, Hochsee-, Küstenfischerei und Küstenschutz, Bodenrecht, Seuchenbekämpfung, Tier- und Pflanzenschutz, sowie den Verkehr von Lebens- und Futtermitteln und von Saat- und Pflanzgut. Weitere umweltrelevante Politikfelder im konkurrierenden Verfahren sind Energie, Verkehr, Wirtschaft und Chemie.

⁶⁴ Konkret: das Recht der Flurbereinigung und Schutz vor ‚sozialem‘ (z.B. Sport- und Freizeit-) Lärm.

⁶⁵ Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung und Raumordnung sowie Wasserhaushalt.

⁶⁶ Die Aufteilung in Materien der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung verhindert wegen der dort nur möglichen geringeren Regeldichte bislang eine entsprechende materienübergreifende Normsetzung.

⁶⁷ Beispielsweise wurde weder die in § 47 BImSchG eingeräumte Befugnis, schutzverstärkende Luftreinhaltepläne zu erstellen, noch die auf § 36 WHG a.F. beruhende Kompetenz zur Ausarbeitung landeseigener Wasserbewirtschaftungspläne genutzt.

⁶⁸ Sie betreffen die Einführung oder progressive Ausgestaltung von Sondermüllabgaben, Wasserpfennig, Land-

nisse der Länder über den Bundesrat zurückgehen und ihre autonomen Handlungsspielräume durch die Abweichungsgesetzgebung enorm steigen. Unklar ist, in welchem Maße diese wahrgenommen werden; vermutlich werden eher große und leistungsstarke bzw. mit besonderen Problemen konfrontierte Länder Abweichungen vornehmen („asymmetrischer Föderalismus“, vgl. Scharpf 2004). Die übergeordneten Ziele der Föderalismusreform – Entflechtung, mehr Transparenz und Effektivität – scheinen jedoch gerade in der Umweltpolitik verfehlt zu werden. Befürchtet werden stattdessen der Verlust der Rechtseinheit und der einheitlichen institutionellen Architektur, langwierige Kompetenzstreitigkeiten und nicht zuletzt formale (Verschleppung) und materielle Probleme bei der Umsetzung europäischer Vorgaben. Was die Bearbeitung von Umweltkonflikten betrifft, ist die (dem Wettbewerbsföderalismus inne wohnenden) Gefahr des Wettlaufs um die niedrigsten Standards ebenso kontraproduktiv wie die drohende „Kleinstaaterei“ im Hinblick auf die problemadequate Lösung ländergrenzenübergreifende Umweltprobleme.

3.3.4 Doppelte Politikverflechtung

Wenngleich die Europäische Gemeinschaft bereits seit 1972 umweltpolitisch aktiv war – u.a. auf der Basis von EG-Umweltprogrammen –, wurde ihr eine formale Zuständigkeit für Umweltpolitik erst 1987 durch die Einheitliche Europäischen Akte (EEA) eingeräumt (Art. 3 Abs. 1 lit. 1, Art. 175 EGV). Die Gemeinschaft ist umweltpolitisch ausgesprochen aktiv, und zugleich hat die europäische Integration auch zu einer Europäisierung *nationaler* Umweltpolitiken geführt.⁶⁹ Inzwischen werden über 75% aller deutschen Umweltgesetze auf EU-Ebene initiiert (Beyme 1997: 186). Hierarchische Steuerungsmuster stehen in der zwischen Staatenbund und Bundesstaat verharrenden EU wegen des Mangels einer ‚zentralen‘ Steuerungsinstanz („postnationale Konstellation“, Habermas 1998b) weitgehend außer Frage. Vielmehr ist europäische Politikformulierung von Verbundverflechtung dominiert, die im Zusammenspiel des Initiativmonopols der Kommission und der Entscheidungsgewalt von Rat und Parlament zu Kooperation und Verhandlung zwingt. Innerhalb des Rates ist zwar in den meisten Bereichen umweltpolitischer Politikformulierung ein qualifizierter Mehrheitsentscheid möglich, doch faktisch herrscht eine Konsenskultur vor.

Durch formelle und informelle Kanäle zwischen den deutschen Bundesländern und der Europäischen Gemeinschaft hat sich eine „doppelte Politikverflechtung“ (Hrbek 1986) herausgebildet, da europäisches Sekundärrecht in Deutschland überwiegend von den Länderverwaltungen auszuführen ist. Die Länder setzten ihre Mitwirkung in der europäischen Politikgestaltung als Unterpfand ihrer Zustimmung zum Maastrichter Vertrag durch. Die Beteiligung des Bundesrates an der Formulierung der Europapolitik des Bundes bildet seitdem die maßgebliche Säule doppelter Politikverflechtung.⁷⁰ Dies betrifft insbesondere die Festlegung deutscher Positionen im EU-Ministerrat.⁷¹ Darüber hinaus existieren abgestufte Teilnahmemöglichkeiten

schaftspflege- bzw. Naturschutzgesetze sowie Föderalisierungstendenzen im Immissionsschutz (Schulze-Fielitz 2002). Im Zusammenhang mit diesen wettstreitenden Länderinitiativen wurde der Begriff des „umweltpolitischen Konkurrenz-Föderalismus“ geprägt (Müller-Brandeck-Bocquet 1994: 112).

⁶⁹ Die Umweltpolitik der Mitgliedsstaaten muss die europäische Integration und die dadurch entstandenen Erfordernisse – Respektierung des Gemeinschaftsrechts, vor allen Dingen der Grundfreiheiten – mitdenken und beachten, um als ‚gemeinschaftsverträglich‘ überhaupt durchsetzbar zu sein.

⁷⁰ Art. 23 GG, § 1 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG).

⁷¹ Haben die Bundesländer im Bundesratsverfahren eine mehrheitliche Position formuliert, dann hängt es von der Stärke der Länderkompetenz in einem Politikbereich ab, wie nachdrücklich die Bundesregierung innerhalb der

ten von LändervertreterInnen an Beratungsgremien von Rat und Kommission. Einen weiteren Mitwirkungskanal im deutschen Entscheidungsprozess stellt der oder die LänderbeobachterIn dar, der/die als passives Mitglied der deutschen Ratsdelegation an Sitzungen des Rat und des Ausschusses der Ständigen Vertreter teilnehmen kann, um die Berücksichtigung der Bundesratsbeschlüsse zu kontrollieren. Darüber hinaus besitzen die Bundesländer über den Ausschuss der Regionen (AdR) einen beratenden Einfluss auf den Willensbildungsprozess der Gemeinschaft.⁷² Schließlich haben die Länder mit Hilfe von Verbindungsbüros in Brüssel eigene, informelle Direktkontakte aufgebaut.⁷³ Nachdem die Länder bis Mitte der 1990er eine duale Politik der Mitwirkung an europäischer Politik (einerseits durch den Bundesrat, andererseits durch die unmittelbare Repräsentation von Länderinteressen in Brüssel) verfolgten, streben sie in jüngerer Zeit eine stärkere Abgrenzung der Aufgaben und Kompetenzen der Länder im Mehrebenensystem an. Das Stichwort lautet „wettbewerbsorientierte Subsidiarität“ (Knodt 2000). Die Föderalismusreform wird die doppelte Politikverflechtung durch Reduzierung ihrer Mitsprachemöglichkeiten über den Bundesrat etwas zurückstutzen. Gleichzeitig könnte – falls der Europäische Verfassungsvertrag doch noch verabschiedet werden sollte – die Bedeutung sowohl von Bundesrat als auch Bundestag in der europäischen Politikformulierung nochmals ansteigen. Die EU-Verfassung sieht beide Kammern als „Hüter des Subsidiaritätsprinzips“ vor und räumt ihnen die Möglichkeit ein, gegen Politikinitiativen Einspruch zu erheben, die aus ihrer Perspektive nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind (Wolff 2006).

3.3.5 Bewertung

Die verstärkte Kooperation im Rahmen von Mehrebenensystemen kann durch Gewalten- und Lastenteilung zwischen den Ebenen, durch Interessensmittlung und den kreativen Wettbewerb um Politiklösungen auf dezentraler Ebene Handlungs- und Problemlösungskapazitäten innerhalb sich globalisierender Problemfelder stärken. Auf der Soll-Seite stehen die Gefahren von mangelnder Transparenz und Entparlamentarisierung, von langwierigen Aushandlungsprozessen und Inflexibilität von Entscheidungen. Weitere negative Wirkungen können Einigungen auf kleinstem gemeinsamem Nenner sein, negative Koordination und Innovationsblockaden, das Hin- und Herschieben von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten (*blame shifting*) zwischen den Ebenen, und schließlich das Entstehen von Politikverflechtungsfallen. Diese möglichen Wirkungen kooperativen Entscheidens im Mehrebenensystem werden von verschiedenen Faktoren beeinflusst, wie z.B. der vorherrschenden Entscheidungslogik (problemorientiertes *arguing*, strategisches *bargaining*), der Möglichkeit von Paket- und Kompensationslösungen, dem Grad von Öffentlichkeit und demokratischer Kontrolle, sowie von institutionellem Lernen.

4 Zusammenfassung und Diskussion

An der deutschen Umweltpolitik kann der Wandel von Staatlichkeit – definiert über die drei Dimensionen Akteurseinbezug, Instrumentenwandel, Mehrebenenverflechtung – beispielhaft

Gemeinschaft eine solche Länderposition geltend machen muss.

⁷² In der Umweltpolitik wird der AdR zu den unter Art. 175 EGV fallenden Maßnahmen in Form von Stellungnahmen obligatorisch hinzugezogen. Dass diese Möglichkeit auch genutzt wird, zeigt die Übersicht der AdR-Stellungnahmen, die vom Politikfeld Umwelt bzw. nachhaltige Entwicklung angeführt wird (AdR 2001, 2003; vgl. Dammeyer 1997: 58).

⁷³ Im Bereich der Umweltpolitik finden z.B. regelmäßig so genannte Umweltgespräche zum Informationsaustausch zwischen der Generaldirektion Umwelt und den Verbindungsbüros statt.

belegt werden. Dabei erfordert Umweltpolitik sicherlich bereits von der Materie her ein besonderes Maß kooperativen und Systemgrenzen übergreifenden Handelns.⁷⁴ Es konnte jedoch auch dargestellt werden, dass Umweltpolitik nicht schon seit ihren Anfängen durch kooperative Staatlichkeit gekennzeichnet war, sondern diese sich verstärkt in den 1990ern entfaltet hat. Der Wandel war allerdings nicht immer linear und betrifft nicht alle drei Dimensionen gleichermaßen.

Beim Einbezug gesellschaftlicher Akteure in umweltpolitische Steuerung dominiert konsultativer Einbezug gegenüber echter Kooperation und Steuerungsdelegation. Zudem muss nach Art der einbezogenen Akteure differenziert werden: VertreterInnen wirtschaftlicher Interessen sind, direkt oder indirekt, noch immer stärker in politische Steuerung einbezogen als die Zivilgesellschaft. Manche Kanäle existieren schon seit längerem (z.B. Konsultation in der Politikformulierung, private Träger in der Normsetzung). Der Großteil von Partizipationsmöglichkeiten wurde allerdings erst im Laufe der letzten ein bis zwei Jahrzehnte entwickelt bzw. wirklich genutzt (kooperatives und integratives Verwaltungshandeln, direkte Demokratie, spezifische Beteiligungsverfahren der Umweltpolitik etc.). Manche dieser Möglichkeiten gehen explizit auf europäische Initiativen zurück (z.B. UVP, SUP). Einige der bestehenden Verfahrens- und Beteiligungsrechte sowohl für BürgerInnen als auch Umwelt- und Naturschutzverbände wurden allerdings entgegen dem Kooperationsprinzip in den 1990ern zurück geschnitten. Der Abbau dieser Rechte wurde nur zum Teil wieder rückgängig gemacht und droht aktuell sogar weiter ausgebaut zu werden.

In Bezug auf die zweite Dimension des Wandels hin zu kooperativer Staatlichkeit wurde gezeigt, dass umweltpolitische Steuerung in Deutschland neben der hierarchischen Steuerung durch ordnungsrechtliche Maßnahmen zunehmend auch mit Hilfe von optionalen und prozeduralen Instrumenten bzw. im Rahmen einer ‚regulierten Selbstregulierung‘ erfolgt. Wenngleich das Gros der Instrumente immer noch Gebote, Verbote und Grenzwerte sind, so vollzog sich mit dem Einstieg in die Umwelthaftung und die ökologische Steuerreform, mit der (noch ausbaufähigen) Ökologisierung bestehender Abgaben und dem Zertifikatehandel seit den 1990ern ein langsamer Paradigmenwechsel. Die Entwicklung hin zu Anreizinstrumenten verläuft allerdings nicht linear und spart einige Bereiche aus: Viele Umweltabgaben, die in anderen Ländern bereits üblich sind, konnten sich in Deutschland nicht durchsetzen. Lenkungsstarke Abgaben auf Länderebene mussten auf Beschluss des Verfassungsgerichts teilweise wieder abgeschafft werden. Kompensationslösungen werden kaum genutzt. Umweltsubventionen, die in erster Linie als Technologiesubventionen auftreten, sind in ihrem Umfang nicht vergleichbar mit umweltschädlichen Subventionen. Unter den Instrumenten der Selbstregulierung schritten Liberalisierung und Privatisierung von umweltrelevanten Märkten bzw. Hoheitsaufgaben voran. Freiwillige Branchenabkommen werden seit den 1990ern verstärkt eingesetzt. Mit den Umweltschutzbeauftragten einerseits und dem Umweltauditgesetz andererseits kamen Rahmenvorgaben für gesetzlichen und freiwilligen Umweltschutz in Unternehmen hinzu, seit 2000 folgen Transparenzpflichten und Anreize für die Übernahme gesellschaftlicher Unternehmensverantwortung. Schließlich wurde die Verfügbarkeit von umweltrelevanten Informationen, u.a. durch Umweltzeichen, verbessert.

Institutionelle Verflechtung als weitere wesentliche Dimension kooperativer Umweltpolitik hat sich über die Jahre intensiviert und bedingt intensive Kooperationsprozesse: Innerhalb des föderalen Systems können Bund und Länder bislang kaum unabhängig voneinander agieren,

⁷⁴ So ist sie gekennzeichnet durch komplexe Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und Unsicherheit, Verteilungs- und Konflikintensität sowie weit reichende Konsequenzen für das ökonomische System.

und innerhalb der EU konkurrieren deutsche Vorstellungen von Umweltschutz mit denen anderer souveräner Staaten. Im schwerpunktmäßig betrachteten föderalistischen Zusammenspiel stehen die Zeichen allerdings auf Wandel: eine Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern wird angestrebt, durch Abbau zustimmungspflichtiger Gesetze und durch Überführung von Umweltpolitikbereichen aus der Rahmen- in die konkurrierende Gesetzgebung. Mittels Abweichungsgesetzgebung sollen die Länder weit von den umweltpolitischen Leitlinien des Bundes abzuweichen können, der Zwang zu vorheriger Abstimmung würde entfallen. Ob damit die Politikverflechtungsfalle⁷⁵ gelöst ist, mag angezweifelt werden: Das denkbare Ping-Pong zwischen Bund und Länder-Gesetzgebung wird nicht nur in der Umweltpolitik zu Unübersichtlichkeit führen, sondern kann auch für eine künftige Reform der anvisierten bundesstaatlichen Ordnung für Endlosschleifen sorgen.

Nachdem sich die Hypothese des Wandels zum „kooperativen Staat“ in der deutschen Umweltpolitik quantitativ weitgehend bestätigen lässt, soll am Schluss die politisch wesentliche Frage nach der demokratischen Legitimation von kooperativer Politik aufgegriffen werden. Oben wurde auf das Spannungsverhältnis von Kooperation und Mehrheitsmechanismen repräsentativer Demokratie hingewiesen, und auch im Föderalismus findet umweltpolitische Kooperation in erster Linie zwischen Exekutiven statt. Lässt sich aus der teilweisen Verdrängung parlamentarischer Legitimation nun folgern, dass kooperative Umweltpolitik unter einem Demokratiedefizit leidet? In Anschluss an Benz (1998: 202) soll staatliches Handeln hier als demokratisch legitimiert gelten, wenn

- „- allen betroffenen Bürgern gleiche Beteiligungsmöglichkeiten in Entscheidungsverfahren zustehen, die es ihnen erlauben, ihre Interessen authentisch einzubringen (Prinzip der Interessenvermittlung zwischen Regierten und Regierenden; Prinzip der politischen Gleichheit),
- politische Entscheidungsprozesse sowie das Handeln von Repräsentanten für die Bürger transparent, nachvollziehbar und kontrollierbar sind (Prinzip der Öffentlichkeit, Prinzip der Verantwortlichkeit), und wenn zugleich
- in Entscheidungsverfahren effektive Problemlösungen gefunden werden, die von den Bürgern als solche anerkannt werden (Prinzip der Effektivität)“.

Kooperative Umweltpolitik wird in der Tat nicht allen hier genannten Legitimationskriterien gerecht: Kollektive Entscheidungsfindung in kleinen und exklusiven Verhandlungsverfahren, aus denen gegebenenfalls auch im weiteren Sinne „Betroffene“ ausgeschlossen sind, widerspricht dem *Prinzip politischer Gleichheit*. Der Begriff der Betroffenheit im Sinne einer subjektiven Rechtsverletzung ist allerdings gerade bei Umweltzerstörung problematisch – wer ist beispielsweise vom Artensterben subjektiv in seiner Rechtsposition betroffen? Hier sollte daher ein erweiterter Betroffenheitsbegriff zugrunde gelegt werden. Der Einbezug von nicht-staatlichen Akteuren in Verhandlungssysteme erfolgt nicht durch Wahl im Rahmen eines pluralistischen Wettbewerbs, sondern meist auf der Basis pragmatischer Überlegungen: Es werden RepräsentantInnen ‘bedeutender’ Interessengruppen herausgepickt. Deren Bedeutung kann sich eher aus ihrer Organisations- und Konfliktfähigkeit ergeben als aus ihrer gesamtgesellschaftlichen Relevanz. Mit dem Repräsentantenprinzip geht daher eine hohe soziale Selektivität der Beteiligung einher. Außerdem wiegen in Kooperationsprozessen Machtpotentiale und ungleiche Argumentations- und Tauschfähigkeit von Gruppen tendenziell schwerer als in der parlamentarischen Demokratie, in der Chancengleichheit auf dem gleichen Gewicht aller

⁷⁵ Dabei handelt es sich um eine Verflechtungsstruktur, deren institutionelle Logiken systematisch suboptimale (ineffiziente, problem-unangemessene) Politikergebnisse erzeugt, und innerhalb derer es zugleich unmöglich ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu ändern (Scharpf et al. 1978).

Stimmen beruht. Dem *Prinzip der Interessenvermittlung* zwischen Regierten und Regierenden läuft der für Verhandlungssysteme typische Anreiz zuwider, Entscheidungen zu Lasten nicht-beteiligter Dritter zu fällen. Und auch das *Prinzip der Öffentlichkeit* kann unterlaufen werden, weil kooperative Konfliktlösungsprozesse, um effektiv zu sein, ein gewisses Maß an Abgeschlossenheit benötigen – nur dann kann auf Argumente der Gegner eingegangen, können eigenen Positionen im Sinne einer Konsensfindung aufgeweicht oder in Tausch- und Koppelgeschäften zur Disposition gestellt werden.

Im Gegenzug erzeugt kooperative Umweltpolitik aber auch Legitimität. Offene und frühzeitig ansetzende Beteiligungsprozesse und Verfahren zum Ausgleich institutioneller Interessen in Mehrebenensystemen erhöhen die Input-Legitimität von Politik. Auf der Output-Seite wird Anwendungswissen mobilisiert, Akzeptanz für die Umsetzung geschaffen, Entscheidungseffektivität. Versteht man Demokratie mit Sartori (1992: 23f) als ein Netz von Entscheidungsprozessen in verschiedenen Institutionen, so kann auch die Kombination von parlamentarischen Wettbewerbsstrukturen und Verhandlungssystemen Legitimität sichern. Aber wie kann eine solche Kombination aussehen? Die Debatte verläuft zwischen den beiden Positionen ‚Unterordnung kooperativer Elemente unter parlamentarische Entscheidungsprozesse‘ (Ellwein 1992) und ‚lose Kopplung von kooperativer Politik mit der Parlamentsarena‘ (Benz 1998). Während der eine Ansatz das Demokratieproblem zu Lasten des Effektivitätsproblems löst, geht der andere Ansatz andersherum vor. Das Dilemma kooperativer Umweltpolitik – der Konflikt zwischen Verfahrens- und Ergebnislegitimation – muss daher von Fall zu Fall gelöst werden, und unter Abschätzung der situativen Chancen und Risiken. Grundsätzlich gibt es aber Möglichkeiten, kooperative Verfahren möglichst transparent, ausgewogen und ggf. verbindlich zu gestalten, um ihre Input-Legitimation zu erhöhen.

5 Literatur

- AdR (Ausschuss der Regionen) (2003): Übersicht über die vom Ausschuss der Regionen verabschiedeten Stellungnahmen – nach Fachkommissionen geordnet. 3. vierjährige Mandatsperiode (2002-2006). CdR 112/2002. 6, April 2003. Brüssel.
- AdR (Ausschuss der Regionen) (2001): Übersicht über die vom Ausschuss der Regionen verabschiedeten Stellungnahmen – nach Fachkommissionen geordnet. 2. vierjährige Mandatsperiode (1998-2002). CdR 372/98. 9, April 2001. Brüssel.
- Altmann, Jörn (1997): Umweltpolitik: Daten, Fakten, Konzepte für die Praxis. Stuttgart.
- Barthe, Susan/Brand, Karl-Werner (1996): Reflexive Verhandlungssysteme. Diskutiert am Beispiel der Energiekonsens-Gespräche. In: Volker von Prittitz (Hg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen.
- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M..
- Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) (2001): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. PVS Sonderheft 32. Opladen, S. 395ff.
- Benz, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Michael Greven (Hg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen, S. 201-223.
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.
- Beyerle, Matthias (1994): Staatstheorie und Autopoiesis. Über die Auflösung der modernen Staatsidee im nachmodernen Denken durch die Theorie autopoietischer Systeme und der Entwurf eines nachmodernen Staatskonzepts. Frankfurt a.M.
- Beyme, Klaus von (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen.
- Beyme, Klaus von (1991a): Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne. Frankfurt a.M..
- Beyme, Klaus von (1991b): Regierungslehre zwischen Handlungstheorie und Systemansatz. In: Hans-Hermann Hartwich/Göttrick Wewer (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik, Bd. 3. Opladen, S. 19-34.
- Bohne, Eberhard (1984): Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes. In: Verwaltungsarchiv, 75. Bd., Heft 4, S. 343-373.
- Bonberg, Wolfgang/Kiefer, Günther (2001): Private Verantwortung macht frei – oder: Wie viel Staat verträgt die Abfallwirtschaft? UPR 10, S. 381-386.
- Braun, Dietmar (1996): Handlungstheorien. In: Dieter Nohlen (Hg.) (1996): Wörterbuch Staat und Politik. München, S. 245-249.
- Braun, Dietmar (1995): Steuerungstheorien. In: Dieter Nohlen (Hg.) (1995): Lexikon der Politik, Bd. 1: Politische Theorien. München, S. 611-618.
- Braun, Dietmar (1993): Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme: Akteurstheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften. In: Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierungen. PVS-Sonderheft 24. Opladen, S. 199-224.
- Brenneke, Volker (1996): Normsetzung durch private Verbände. Zur Verschränkung von staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung im Umweltschutz. Umweltrechtliche Studien 20. Düsseldorf.
- Bulling, Manfred (1990): Umweltschutz und Wirtschaftsüberwachung. In: Hermann Höll (Hg.): Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen. Baden-Baden, S. 147-157.
- Buttgereit, Reinhold (1991): Ökologische und ökonomische Funktionsbedingungen umweltökonomischer Instrumente. Berlin.
- BT-Drs. (16/813): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes.
- Cremer, Wolfram/Fisahn, Andreas (1997): Implementation und Diskussion „neuer“ umweltrechtlicher Instrumente in Deutschland – Eine Chronologie im Kontext gesamtgesellschaftlicher Entwick-

- lungen. In: Dies. (Hg.): *Jenseits der marktregulierten Selbststeuerung – Perspektiven des Umweltrechts*. Berlin, S. 9-66.
- Dunsire, Andrew (1993): *Manipulating Social Tensions: Collibration as an Alternative Mode of Government Intervention*. MPIFG Discussion Paper 93/7. Köln.
- Eberlein, Burkhard/Grande, Edgar (2003): *Entscheidungsfindung und Konfliktlösung*. In: Eichener, Volker/Heinze, Rolf/Voelkow, Helmut (1991): *Von staatlicher Technikfolgenabschätzung zu gesellschaftlicher Techniksteuerung*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B. 43/91*, S. 3-14.
- Eith, Ulrich (2000): *Der Deutsche Bundesrat zwischen Bundesstaatlichkeit und Parteienwettbewerb*. In: Gisela Riescher/Sabine Ruß/Christoph Haas (Hg.): *Zweite Kammern*. München/Wien, S. 77-95.
- Ellwein, Thomas (1992): *Staatlichkeit im Wandel. Das Staatsmodell des 19. Jahrhunderts als Verständnisbarriere*. In: Beate Kohler-Koch (Hg.): *Staat und Demokratie in Europa*. 18. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen, S. 73-82.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens (1997): *Der überforderte Staat*. Baden-Baden.
- European Commission (2006): *Clarification of the Application of Article 2(3) of the EIA Directive*. Brussels.
- Feindt, Peter Henning (2002): *Politik der Nachhaltigkeit und funktionale Differenzierung*. In: Karl-Werner Brand (Hg.): *Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion*. Berlin, S. 161-176.
- Feindt, Peter Henning (1997): *Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik – Neue Beteiligungsmodelle*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B. 27/97*, S. 39-46.
- Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut (1998): *Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren*. Berlin.
- Förderverein Umweltmediation e.V. (1999): *Umweltmediation*. 2. Auflage. Bonn.
- Fürst, Dietrich (2002): *Schwierigkeiten der fachübergreifenden Koordination*. In: Karl-Werner Brand (Hg.): *Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion*. Berlin, S. 179-192.
- Fürst, Dietrich (1987): *Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften*. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 1. Bd., S. 261-284.
- Gärtner, Peter (Hg.) (2001): *Staatlichkeit im Epochenbruch?* Hamburg.
- Gawel, Erik (1999): *Umweltabgaben zwischen ökonomischem Auftrag und rechtlicher Begrenzung – das Beispiel der Abgabenrechtsform*. Paper.
- Gawel, Erik (1991): *Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz. Allokative Effekte instrumentell diversifizierter Lenkungsstrategien für Umweltgüter*. Berlin.
- Görlitz, Axel (1995): *Politische Steuerung. Ein Studienbuch*. Opladen.
- Grande, Edgar (1994): *Vom Nationalstaat zur europäischen Politikverflechtung – Expansion und Transformation moderner Staatlichkeit untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik*. Konstanz.
- Grimm, Dieter (Hg.) (1996): *Staatsaufgaben*. Baden-Baden.
- Grimm, Dieter (1993): *Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition*. In: Rüdiger Voigt (Hg.): *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?* Baden-Baden, S. 27-50.
- Habermas, Jürgen (1998a): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt a.M..
- Habermas, Jürgen (1998b): *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen (1973): *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a.M..
- Hagenah, Evelyn (1996): *Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz*. In: Dieter Grimm (Hg.): *Staatsaufgaben*. Baden-Baden, S. 487-522.

- Hendler, Reinhard (2000): Zur Entwicklung des Umweltabgabenrechts. In: *Natur und Recht*, Heft 12, S. 661-668.
- Hennis, Wilhelm/Graf Kielmannsegg, Peter/Matz, Ulrich (1977/1979): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, 2 Bd. Stuttgart.
- Héritier, Adrienne (1997): Umweltregulierung im Wandel. In: Petra Hiller/Georg Krücken (Hg.): *Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik*. Frankfurt a.M., S. 176-194.
- Hesse, Konrad (1962): *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe.
- Hill, Hermann (1993): Integratives Verwaltungshandeln – Neue Formen der Kommunikation und Bürgermitwirkung. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, Heft 18, S. 973-982.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk (Hrsg.) (2003): *Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen*. Opladen.
- Hrbek, Rudolf (1986): Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess. In: Ders./U. Thaysen (Hg.): *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*. Baden-Baden, S. 17-36.
- Inglehart, Ronald (1995): *Kultureller Umbruch. Wertewandel in der westlichen Welt*. Frankfurt a.M., New York.
- ISTM/MEDIATOR/Universität Oldenburg (2000): *Status und Erfahrungen mit Umweltmediation in Europa – Konfliktlösungsverfahren im Umweltbereich*. Im Auftrag des Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.
- Jänicke, Martin (1986): *Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*. München.
- Jessop, Bob (1996): *Veränderte Staatlichkeit*. In: Dieter Grimm (Hg.): *Staatsaufgaben*. Baden-Baden, S. 43-74.
- Karl, Helmut (1996): *Föderalismus und Umweltpolitik*. In: Erik Gawel (Hg.): *Institutionelle Probleme der Umweltpolitik*. Berlin, S. 139-156.
- Kaufmann, Franz Xaver (1984): *Solidarität als Steuerungsform - Erklärungsansätze bei Adam Smith*. In: F. X. Kaufmann and H. G. Krüsselberg (Hg.): *Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith*. Frankfurt am Main, New York.
- Kenis, Patrick/Scheider, Volker (1996): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M., New York.
- Klages, Helmut (1998): *Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Speyer
- Kloepfer, Michael (1998): *Umweltrecht*. 2. Auflage. München.
- Kloepfer, Michael/Rehbinder, Eckard/Schmidt-Aßmann, Eberhard (1990): *Umweltgesetzbuch, Allgemeiner Teil. Forschungsbericht 10106028/01-03/ im Auftrag des Umweltbundesamtes*. Berlin.
- Knüppel, Hartmut (1989): *Umweltpolitische Instrumente. Analyse der Bewertungskriterien und Aspekte einer Bewertung*. Baden-Baden.
- Kooiman, Jan (Hg.) (1993): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London.
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) (1998): *Regieren in entgrenzten Räumen. PVS-Sonderheft 29*. Opladen.
- Lamb, Irene (1995): *Kooperative Gesetzeskonkretisierung. Verfahren zur Erarbeitung von Umwelt- und Technikstandards*. Baden-Baden.
- Lange, Stefan/Braun, Dietmar (2000): *Politische Steuerung zwischen System und Akteur: eine Einführung*. Opladen.
- Laufs, Paul (1998): *Umweltpolitik. Konzeption und Umsetzung*. Berlin.
- Lehmbruch, Gerhardt (1967): *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen.
- Linscheidt, Bodo (2000): *Kooperative Steuerung als neues Modell der Umweltpolitik – eine theoretische Einordnung. Umweltökonomische Diskussionsbeiträge Nr. 00-1*. Köln.

- Luhmann, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt a.M..
- Luhmann, Niklas (1989): Politische Steuerung und politische Institutionen. Beiträge zu einem politischen Streitgespräch. In: Hans-Hermann Hartwich (Hg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. Opladen, S. 12-18.
- Luhmann, Niklas (1988): Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt a.M..
- Luhmann, Niklas (1986): Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen.
- Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Frankfurt a.M..
- Luhmann, Niklas (1981): Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München, Wien.
- Margedant, Udo (2003): Die Föderalismusdiskussion in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B. 29-30/03, S. 6-13.
- Mayntz, Renate (2001): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In: Hans-Peter Burth/Axel Görlitz (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, S. 17-28.
- Mayntz, Renate (1998): New Challenges to Governance Theory. Jean Monnet Chair Paper RSC No. 98/50. Florence.
- Mayntz, Renate (1995): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS-Sonderheft 26. Opladen.
- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier: Policy- Analyse – Kritik und Neuorientierungen. PVS-Sonderheft 24. Opladen, S. 39-56.
- Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1. Bd., S. 89-110.
- Mayntz, Renate (1978): Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. Stuttgart.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Dies. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M./New York, S. 39-72.
- MEDIATOR GmbH (1996): Mediation in Umweltkonflikten. Verfahren kooperativer Problemlösung in der BRD. Oldenburg.
- Minsch, Jürg/Feindt, Peter-Henning/Meister, Hans-Peter/Schneidewind, Uwe/Schulz, Tobias (1998): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Hg. von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages. Berlin.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (1996): Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik. Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union. Baden-Baden.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (1993): Von der Fähigkeit des deutschen Föderalismus zur Umweltpolitik. In: Volker von Prittwitz (Hg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozess. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik. Opladen, S. 103-112.
- Münch, Ursula/Zinterer, Tanja (2000): Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31, S. 655-680.
- North, Douglas (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2003): Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges. Paris.
- ÖGUT (2002): Partizipative Verfahren im Überblick. Wien.
- Öko-Institut (2002): Der Grüne Punkt und sein Nutzen für die Umwelt. Ökobilanzierung von Zukunftsszenarien. Eine Studie des Öko-Instituts e.V. im Auftrag der Duales System Deutschland AG. Düsseldorf.
- Öko-Institut (1996): Bürgerrecht im Umweltschutz – Impulse für ein Konzept der Stärkung der Beteiligungsrechte in Umweltverfahren. Darmstadt.

- Offe, Claus (1987): Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1. Bd., S. 309-320.
- Offe, Claus (1980): „Unregierbarkeit“. Zur Renaissance konservativer Krisentheorien. In: Jürgen Habermas (Hg.): Stichworte zur geistigen Situation der Zeit. Frankfurt a.M., S. 294-318.
- Olson, Mancur (1968): Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen.
- Pehle, Heinrich (1998): Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik. Leverkusen.
- Petermann, Thomas (Hg.) (1991): Technikfolgenabschätzung als Technikforschung und Politikberatung, Frankfurt/New York.
- Prittitz, Volker von (Hg.) (2000): Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovative Verfahrenskombination? Opladen.
- Prittitz, Volker von (1997). Leistungsresponsivität und Verfahrenssteuerung - Modernisierungskonzepte des öffentlichen Sektors. In: Edgar Grande and Rainer Prätorius (Hg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden, S. 115 - 144.
- Prittitz, Volker von (Hg.) (1996): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen.
- Prittitz, Volker von (1994): Politikanalyse. Opladen.
- Prittitz, Volker von (1990): Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik. Opladen.
- Reinicke, Wolfgang/Deng, Francis (2000): Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance. Ottawa.
- Rhodes, R.A.W. (1997): Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability. Buckingham, Philadelphia.
- Ritter, Ernst-Hasso (1979): Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des öffentlichen Rechts 104, S. 389-413.
- Rosenau, James (1992): Governance, Order, and Change in World Politics. In: Ders./Ernst-Otto Czempiel (ed.): Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge, pp. 1-29.
- Sandforth, Christoph (2002): Prozeduraler Steuerungsmodus und moderne Staatlichkeit. Baden-Baden.
- Saretzki, Thomas (1996): Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? In: Volker von Prittitz (Hg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen, S. 19-39.
- Sartori, Giovanni (1992): Demokratietheorie. Darmstadt.
- Scharpf, Fritz W. (2004): Anmerkungen zum „asymmetrischen und lernfähigen Föderalismus“. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0080.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt/ New York.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl (Hg.): Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/M., S. 11-28.
- Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: PVS, Jg. 32, S. 62-634.
- Scharpf, Fritz (1989): Politische Steuerung und politische Institutionen. Beiträge zu einem politischen Streitgespräch. In: Hans-Hermann Hartwich (Hg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. Opladen, S. 17-29.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. PVS, Jg. 26, S. 323-356.

- Scharpf, Fritz W. (1978): Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurz gefasster Leitfaden. In: Joachim J. Hesse (Hg.): Politikverflechtung im föderativen Staat: Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Baden-Baden, S. 21-32.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, B./Schnabel, F. (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg.
- Schimank, Uwe (2000): Handeln und Strukturen: Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. Weinheim.
- Schimank, Uwe (1997): Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Opladen.
- Schimank, Uwe (1988): Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteurfiktionen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 40 (3), S. 619-639.
- Schmidt-Preuß, Matthias: Flexible Instrumente des Umweltschutzes. In: Klaus-Peter Dolde (Hg.): Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht. Berlin, S. 309-331.
- Schultze, Rainer-Olaf (2000): Indirekte Entflechtung: Eine Strategie für die Föderalismusreform? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31, S. 657-680.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2002a): Stellungnahme zum Regierungsentwurf zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, vom 13. Februar 2002. Stuttgart.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2002b): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Stuttgart.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2002c): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. Stuttgart.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1998): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen. Stuttgart.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1996): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Stuttgart.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1994): Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Stuttgart.
- Steffani, Winfried (1981): Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem. Opladen.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1996): Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? In: Organisation und Netzwerk. Wien, S. 123 - 164.
- Sturm, Roland (1999): Der Föderalismus im Wandel. In: Eckhard Jesse/Konrad Löw (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Berlin, S. 81-99.
- Teubner, Gunter (1989): Recht als autopoietisches System. Frankfurt a.M..
- Teubner, Gunter/Willke, Helmut (1984): Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, Heft 5, S. 4-35.
- Thaysen, Uwe (2003): Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen. Zur Reform des deutschen Bundesstaates um die Jahrtausendwende. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B. 29-30/03, S. 14-23.
- Töller, Annette Elisabeth (2003): Warum kooperiert der Staat? Politische Steuerung durch Umweltvereinbarungen. In: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Baden-Baden.
- Ulrich, Günter (1994): Politische Steuerung. Staatliche Intervention aus systemtheoretischer Sicht. Opladen.
- Voigt, Rüdiger (Hg.) (1993): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat? Baden-Baden.
- Voß, Jan-Peter/Kemp, René (2006): Sustainability and Reflexive Governance: Introduction. In: Reflexive Governance for Sustainability. London, S. 16-56.
- Voßkuhle, Andreas (2001): Regulierte Selbstregulierung – Zur Karriere eines Schlüsselbegriffs. In: Die Verwaltung, Beiheft 4, S. 197 ff.

- Weber, Tim (1998): Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern. In: Mehr Bürgerbeteiligung in den Kommunen. Reader zur öffentlichen Anhörung der Grünen am 21. März 1998 im Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Weidner, Helmut (1996): Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland. Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes. Schriftenreihe der Abteilung „Normbildung und Umwelt“ des Forschungszentrums Technik v Arbeit – Umwelt am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS II 96-302. Berlin.
- Wicke, Lutz (1991): Umweltökonomie: eine praxisorientierte Einführung. Dritte Auflage. München.
- Williamson, Oliver (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York.
- Willke, H. (1998): Exkurs zum Markt als Steuerungsform. In: Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Stuttgart, S. 36-42.
- Willke, Helmut (1996): Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt a.M..
- Willke, Helmut (1992): Prinzipien politischer Supervision. In: Heinrich Bußhoff (Hg.): Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagendiskussion. Baden-Baden, S. 51-80.
- Willke, Helmut (1995): Systemtheorie. Bd. 3: Steuerungstheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme. Stuttgart, Jena.
- Willke, Helmut (1987): Die Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1. Bd., S. 285-308.
- Wolff, Franziska (2006): The EU's Constitutional Treaty – what future for sustainability governance ? In: Thomas Ormond/ Martin Führ/ Regine Barth (Hg.) : Environmental law and policy at the turn to the 21st century. Liber amicorum Betty Gebers. (im Erscheinen)
- Wolff, Franziska (2004): Staatlichkeit im Wandel – Aspekte kooperativer Umweltpolitik. München.
- Wolff, Franziska (2001): Ordnungspolitik jenseits von Markt und Staat. In: Financial Times Deutschland, 15. Februar 2001, S. 29.
- Zilleßen, Horst (1998): Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik. Opladen, Wiesbaden.