

UFZ-Diskussionspapiere

**Department
Umwelt- und Planungsrecht**

11/2004

Governance in der Umweltpolitik

Wolfgang Köck*

November 2004

*Zeitschriftenlesesaal
Repositorium*

* UFZ Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH
Department Umwelt- und Planungsrecht
Postfach 500136
D-04301 Leipzig

e-mail: wolfgang.koeck@ufz.de
Tel. +49 341 235-3140
Fax +49 341 235-2825

Erscheint in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung – Vergewisserung
über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft

Governance in der Umweltpolitik

Wolfgang Köck*

- A. Überblick
- B. Begriffsverständnis
 - I. Governance als analytischer Begriff und Forschungsansatz
 - II. Governance als normatives Konzept
- C. Aufgaben und Probleme der Umweltpolitik
- D. Politische und institutionelle Handlungsbedingungen: Die Governance der Umweltpolitik
 - I. Bundesrepublik Deutschland
 - II. Europäische Union
 - III. Internationale Umweltpolitik
- E. Neue Steuerungskonzepte: Governance in der Umweltpolitik (Environmental Governance)
- F. Recht und Governance

A. Überblick

Der folgende Beitrag verfolgt zwei Zielrichtungen. Zum einen sollen die Regelungsstrukturen, in denen Umweltpolitik gemacht wird, analysiert und mit Blick auf ihre Problemlösungsfähigkeit bewertet werden (siehe unten D.). Zum zweiten soll der Blick auf neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik gerichtet werden, mit der die Umweltpolitik versucht, ihre Handlungsmöglichkeiten zu erweitern und zu verbessern (siehe unten E.). In beiden Bereichen gilt dabei den Rechtsstrukturen eine besondere Aufmerksamkeit. In einem abschließenden Teil wird der Blick noch einmal gesondert auf die Institution Recht gerichtet und dabei auch auf die Rolle der Rechtswissenschaft in der Governanceforschung eingegangen (siehe unten F.).

* Prof. Dr. iur., UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle, Department Umwelt- und Planungsrecht, Universität Leipzig-Juristenfakultät.

Der Beschreibung der Regelungsstrukturen und der neuen Steuerungskonzepte vorangestellt wird eine Analyse der Aufgaben und der Probleme der Umweltpolitik (siehe unten C.). Zuvor aber sind einige Bemerkungen zum Governancebegriff und zum Governanceansatz in den Sozialwissenschaften notwendig (siehe unten B.).

B. Über den Governancebegriff und den Governanceansatz in den Sozialwissenschaften

I. Governance als analytischer Begriff und Forschungsansatz

Governance ist zunächst ein analytischer Begriff, der seit Anfang der 90er Jahre innerhalb der Sozialwissenschaften geprägt worden ist, um neue empirische Beobachtungen über die Regelung öffentlicher Sachverhalte adäquat auszudrücken. Zu diesen empirischen Beobachtungen gehört

- die Veränderung von Regelungsstrukturen durch die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in unterschiedlichen Politikfeldern („government with society“) (Kooiman 1993, 35 ff.),
- der Aufbau von Regelungsstrukturen in den internationalen Beziehungen nach dem Zerfall der alten – durch den Ost-West-Konflikt geprägten – Weltordnung („governance without government“) (Rosenau/Czempiel 1992; Zürn 1998),
- die wachsende Bedeutung von Mehrebenensystemen mit Politikverflechtungsstrukturen (Scharpf 1976; 1985) (multilevel-governance) (Benz 2004a).

All diese Beobachtungen eint, dass bindende Entscheidungen über Allgemeininteressen nicht mehr ausschließlich von staatlichen Akteuren durch Mittel hierarchischer Steuerung getroffen werden, sondern dass sie innerhalb einer institutionellen Struktur zustande kommen, in der eine Vielzahl von Akteuren agieren und in der die hierarchische Steuerung nur ein Handlungselement unter anderen bildet. Die Governanceperspektive innerhalb der Sozialwissenschaften soll helfen, Struktur und Prozess der Regelung öffentlicher Sachverhalte adäquater zu fassen und deren Wirkungen auf das Handeln der Akteure zu analysieren (Benz 2004, 20).

Ursprünglich entstanden ist der Governancebegriff allerdings nicht in der Staats-, Verwaltungs- und Politikwissenschaft, sondern in der institutionenökonomischen Theorie (Williamson 1979; 1985). Hier ist er zur Bezeichnung institutioneller Regelungen in Unternehmen, die der Verringerung von Transaktionskosten dienen, verwendet worden (Benz 2004, 15). Von diesem Ursprung ausgehend, hat sich die Begriffsverwendung mittlerweile gewandelt. Sie erfasst nun alle Formen sozialer Handlungssteuerung und -koordination *zur Regelung öffentlicher Sachverhalte* und bezieht sich damit auf „absichtsvolles Handeln im öffentlichen Interes-

se“, unabhängig davon, ob dieses absichtsvolle Handeln von staatlichen oder anderen Akteuren ausgeht (Mayntz 2004, 66 f.)¹. Geblieben ist allerdings die „institutionalistische“ Perspektive der Governanceforschung: Im Vordergrund steht nicht das handelnde Steuerungssubjekt, sondern die Regelungsstruktur (Interaktionsformen und institutioneller Kontext der Interaktion; Scharpf 2000) und ihre Wirkungen auf das Handeln von Akteuren (Mayntz 2004a).

II. Governance als normatives Konzept

Governance ist aber nicht nur ein *analytischer* Begriff und ein Ansatz sozialwissenschaftlicher Forschung. Der Governancebegriff wird auch zur Bezeichnung *normativer* Konzepte benutzt. Deutlich wird das beim „Good Governance“-Konzept der Weltbank, der auf die Schaffung institutioneller Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Entwicklungshilfe in den Nehmerländern gerichtet ist (siehe nur Schuppert 2003, 403 f.).

Normative Governancekonzepte können ihre Wurzeln in Ideologien haben, etwa dann, wenn abendländische Werte kurzerhand mit universellen Werten gleichgesetzt werden. Vielfach sind normative Governancekonzepte aber in Reaktion auf bestehende oder erwartete Regelungsprobleme entwickelt worden und ziehen Konsequenzen aus Erkenntnissen, die aus empirischen Analysen und deren theoretischer Verarbeitung im Rahmen der Steuerungstheorie (Mayntz 1997; 2004, 67 ff.) und der Governancetheorie sowie komplementären Theorien, wie der Theorie der internationalen Beziehungen und der neueren Staatstheorie (Schuppert 2003), gewonnen worden sind.

- Dies gilt etwa für die Konzepte des „kooperativen Staates“ (Ritter 1979), des „aktivierenden Staates“ (Schuppert 2000, 920 ff.) und des „Gewährleistungsstaates“ (Hoffmann-Riem 2000, 15 ff., 24 ff.; Franzius 2003), die allesamt auf die abnehmende Handlungsfähigkeit von Staat und Verwaltung (Scharpf 1991) angesichts komplexer Problemlagen, wachsender öffentlicher Aufgaben und zunehmender grenzüberschreitender Interdependenz nicht einfach mit staatlicher Aufgabenentlastung im Sinne eines kompletten Rückzugs antworten, sondern mit der Entwicklung neuer Regelungsstrukturen (Schuppert 1989).
- Dies gilt auch für das nicht unumstrittene „European Governance“-Konzept der Europäischen Kommission, mit dem den wachsenden Problemen europäischer Integration während und nach der Vollendung des Binnenmarktes begegnet werden soll, u.a. durch eine Erneuerung der bisherigen Gemeinschaftsmethode europäischen Entscheidens. Gestärkt werden soll u.a. die Einbindung aller Akteure (Private, Unternehmen, Kommunen, Regionen) in die Politikformulierung der Kommission, die Nutzung kom-

¹ Teilweise wird der Begriff auch enger verwendet und insbesondere auf Regelungen jenseits hierarchischer Regelungsformen bezogen.

biniertes Politikinstrumente, die Rolle der Kommission bei der Durchführung des Rechts und die Koregulierung durch EG-Institutionen und hauptbeteiligte Adressaten (Europäische Kommission 2001; kritisch: Joerges 2002).

Auch im Bereich der Umweltpolitik sind neue Steuerungsansätze entwickelt worden, die als normatives Konzept qualifiziert werden können. Mit ihnen wird versucht, auf die stets knappen staatlichen Ressourcen für die Entwicklung (Agenda-Setting) und die Durchführung (Implementation) der Umweltpolitik zu reagieren (siehe unten C.). Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) hat diese Ansätze in seinem neuesten Umweltgutachten mit dem Label „Environmental Governance“ versehen (SRU 2004, Tz. 1189 ff.) (siehe unten E.).

C. Aufgaben und Probleme der Umweltpolitik

Umweltpolitik ist Politik zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen vor Zerstörung, Verschmutzung und sonstiger Beeinträchtigung und zur Sanierung eingetretener Umweltschäden. Ihre Aufgabe ist es, Wohlstandsentwicklung und Umweltzerstörung zu entkoppeln, um die natürlichen Lebensgrundlagen langfristig zu sichern und die Ressourcen dauerhaft nutzbar zu erhalten bzw. wiederherzustellen.

Trotz sichtbarer Erfolge insbesondere in der Luftreinhalte- und Gewässerschutzpolitik (OECD 1993), die maßgeblich durch eine am Stand der Reinigungstechnik orientierte Regulierung der Punktquellen erreicht worden ist, sind „persistente Umweltprobleme“ (SRU 2002, Tz. 32), also „Probleme, bei denen umweltpolitische Maßnahmen über einen längeren Zeitraum hinweg keine signifikanten Verbesserungen herbeizuführen vermochten“ (SRU 2004, Tz. 1177), unübersehbar. Zu diesen Problembereichen zählt der SRU die weltweit nach wie vor ungebremsten Emissionen von Treibhausgasen, den Verlust an biologischer Vielfalt, die anhaltende hohe Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs-, Industrie- und Verkehrszwecke, die Kontamination von Böden und Grundwasser, die Verwendung gefährlicher Chemikalien und eine Reihe umweltbedingter Gesundheitsbelastungen (SRU 2004, Tz. 1177). Der SRU hat in seinem Umweltgutachten 2004 diese Probleme auf insbesondere vier Faktoren zurückgeführt (SRU 2004, 1177):

- (1) auf den Eigensinn umwelbelastender Sektorpolitiken: Bei den persistenten Umweltproblemen handelt es sich zumeist um „Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen, deren Ursachen außerhalb des traditionellen Kompetenzbereichs der Umweltpolitik liegen“. Soweit diese Ursachen nicht durch technische Lösungen oder andere einfache Ausweichoptionen beseitigt werden können, sondern eine „nachhaltige Veränderung der Funktionslogik der verursachenden Wirtschaftssektoren“ erfordern, muss nicht nur der Widerstand der betreffenden Wirtschaftssektoren (insbes. Energie-, Verkehr-, Bau-

und Agrarsektor) überwunden, sondern auch die auf Wachstums- und Beschäftigungssicherung angelegten Sektorpolitiken verändert werden.

- (2) auf das „schleichende Moment“ vieler Umweltgefährdungen: Persistente Umweltprobleme sind zumeist hochgradig komplex; sie entwickeln sich langsam und führen zu „schleichenden Katastrophen“ (Böhret 1990). An ihnen sind eine Vielzahl von Verursachern beteiligt, deren Beiträge je für sich genommen unbedenklich sind. Die Bewältigung dieser Problemlagen erfordert die Umstellung des Wissensmodus von Erfahrungswissen auf Risikowissen und eine darauf bezogene weit ausgreifende vorsorgende Handlungsstrategie, die nicht nur tief in Strukturen unterschiedlicher Wirtschaftssektoren eingreift, sondern auch gewohnte Lebensstile breiter Schichten der Bevölkerung tangiert.
- (3) auf die begrenzte Akzeptanz einschneidender umweltpolitischer Maßnahmen: Diese resultiert sowohl aus den befürchteten Einschnitten in Wirtschafts- und Konsummuster, als auch aus der Fehlbewertung der Probleme. „Schleichende Katastrophen“ entziehen sich einer direkten Wahrnehmbarkeit. Sie bedürfen der Vermittlung durch Experten. Öffentliches Problembewußtsein lässt sich aber zumeist nur für manifeste, offensichtliche Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen herstellen (Jänicke 1996, 13 f.).
- (4) auf die globale Natur vieler persistenter Umweltprobleme, deren Lösung ein abgestimmtes internationales Vorgehen erfordert, das unter den Bedingungen der Politikkoordination im internationalen Mehrebenensystem nur langsam voran kommt.

Die genannten Ursachen verweisen in hohem Maße auch auf defizitäre institutionelle Handlungsbedingungen der Umweltpolitik. Ihnen ist im Folgenden nachzugehen.

D. Politische und institutionelle Handlungsbedingungen: Die Governance der Umweltpolitik

Historisch und praktisch betrachtet ist die nationalstaatliche Ebene für die Analyse von Umweltpolitik von besonderer Relevanz. In den meisten Ländern der fortgeschrittenen Industriestaaten sind staatliche Institutionen über viele Jahre der alleinige Träger der Umweltpolitik gewesen und die Industrie der primäre Politikadressat (siehe unten I.). Mittlerweile haben sich die Akteurskonstellationen, das institutionelle Gefüge, die Interaktionsformen und auch die Politikadressaten gewandelt: Umweltpolitik wird zunehmend in Mehrebenensystemen entwickelt und muss in den Institutionen der vertikalen Politikkoordination abgestimmt werden. Insbesondere hat die Politikentwicklung in der EU eine prägende Bedeutung auch für die nationale Umweltpolitik bekommen (siehe unten II.). Gesellschaftliche Akteure wirken lokal, regional, national, supranational und international an der Politikentwicklung mit und schaffen teilweise auch eigene Umweltschutzregelungen (Vereinbarungen) ohne Beteiligung staatlicher Akteure. Auch die Wissenschaft spielt eine wachsende Rolle im Agenda-Setting-Prozess, am deutlichsten sichtbar in den internationalen Aktivitäten zur „Ozonloch-“ und zur Treibhauseffekt-Problematik. Die Entwicklungen spiegeln sich auch wider in einem Wandel der Handlungsformen (Instrumente) umweltbezogener Regelungen.

I. Bundesrepublik Deutschland

Eine explizite und kohärente Umweltpolitik ist in Deutschland erstmals zu Beginn der siebziger Jahre von der Bundesregierung formuliert worden (Bundesregierung 1971). Gesellschaftliche Akteure, insbesondere politische Parteien oder (Umwelt-)Verbände, spielten in der Phase des ersten Agenda-Setting noch keine nennenswerte Rolle (Jänicke 1999, 30). Bestimmend waren die staatlichen Institutionen und insbesondere die Ministerialbürokratie des Innenministeriums, in dessen Zuständigkeitsbereich die Kerngebiete des Umweltschutzes damals gehörten (Hartkopf/Bohne 1983, 144). Notwendige Abstimmungen mit anderen Bundesressorts waren zwar noch von untergeordneter Bedeutung, zentrale Koordinierungsgremien innerhalb der Bundesregierung, wie der „Kabinettsausschuss für Umweltfragen“ und der „Ständige Abteilungsleiterausschuss für Umweltfragen“ aber schon eingerichtet (Hartkopf/Bohne 1983, 146).

Durch institutionelle Weichenstellungen, wie die Schaffung vielfältiger umweltbezogener Gesetzgebungskompetenzen für den Bund im Wege der Verfassungsänderung 1972 und die Etablierung einer wissenschaftlichen Umweltpolitikberatung (Einberufung des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, 1972; Errichtung des Umweltbundesamtes, 1974), sind Anfang der Siebziger Jahre wichtige Grundlagen für eine effektive Programmformulierung geschaffen worden. In kurzer Zeit wurden zentrale Gesetze eines eigenständigen Umweltfachrechts verabschiedet², die konzeptionell den im Umweltprogramm 1971 niedergelegten Verursacherprinzip und auch dem Vorsorgeprinzip Rechnung trugen. Insbesondere durch die spezifische Methode umweltbezogener Rechtsetzungsarbeit (Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen durch Ermächtigungen des Gesetzgebers an die Exekutive/Administration)³ wurde darüber hinaus sichergestellt, dass die Ministerialbürokratie – kontrolliert durch die Justiz – ihren prägenden Einfluss auf die Politikformulierung (konkretisierende Rechtsetzung) auch in der Folgezeit behielt (Petersen/Faber 2000).

² Luftreinhaltung: Bundes-Immissionsschutzgesetz (1974); Gewässerschutz: Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes (1976); Naturschutz: Bundesnaturschutzgesetz (1976); Abfallbeseitigung: Abfallbeseitigungsgesetz (1976); Gefahrstoffschutz: Chemikaliengesetz (1980).

³ Überspitzt ist deshalb einmal gesagt worden, dass im Umweltrecht die „umgekehrte Wesentlichkeitstheorie“ gelte. Alles Wesentliche stehe nicht im Gesetz, sondern in untergesetzlichen Rechtsvorschriften bzw. Regelwerken, die von der Ministerialbürokratie in Bund und Ländern häufig in gemeinsamen Fachgremien – Bund-Länder-Kommissionen; Länderarbeitsgemeinschaften – ausgearbeitet werden.

Die in den siebziger Jahren entwickelte Umweltpolitik beruhte auf einem hierarchischen Ansatz (Jänicke 1999, 39 f.), auf den hoheitlichen Rechtsbefehl, auf Umsetzung und Überwachung der Rechtsbefehle durch die Umweltverwaltung der Bundesländer und auf Kontrolle und (behutsame) Fortbildung des Systems durch die Gerichte. Sie setzt dabei wesentlich auf ordnungsrechtliche Instrumente, wie Genehmigungen sowie Ge- und Verbote, sowie auf räumlich-sachlich eingegrenzte Umweltplanungen (z.B. Festsetzung von Schutzgebieten). Diese Politik kam spätestens in den achtziger Jahren an ihre Grenzen. Auch hierfür sind institutionelle Aspekte bedeutungsvoll. Hinzuweisen ist insbesondere:

- (1) auf die gestiegene Isolierung der Umweltverwaltung infolge der gewachsenen „Politisierung“ (Malunat 1994, 6) des Umweltschutzes: Die Entdeckung des Umweltschutzes durch die Gesellschaft und die politischen Parteien hat zwar zur Etablierung eigenständiger Umweltressorts in Bund und Ländern geführt. Diese Ressorts verfügen aber – anders als das Innenressort in der Initiierungsphase der Umweltpolitik – kaum mehr über Bündnis- und Tauschpotenzial, um anderen Politikressorts Zugeständnisse abzurufen. Die verschärften Wettbewerbsbedingungen in einer globalisierten Welt, kulminierend in der „Standort Deutschland“-Debatte der 90er Jahre (Koch 1997), haben zudem den Handlungsspielraum für die Umweltpolitik insgesamt eingeschränkt. Auch die frühe Allianz von Ministerialbürokratie und Wissenschaft trägt nur noch bedingt Früchte, weil Umweltschutz nicht nur eine Wissens-, sondern auch eine Wertfrage ist und weil wissenschaftliche Expertise nur noch begrenzt zur Legitimation angeführt werden kann, wenn und soweit über die zunehmende Vorsorgeorientierung des Umweltschutzes unsicheres Wissen einbezogen werden muss (Weingart 2001, 154 ff.)⁴.
- (2) auf die Auswirkungen wachsender Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern: Bestand die Ausgangslage in der Initiierungsphase der Umweltpolitik noch in der Arbeitsteilung zwischen primärer Rechtsetzungsarbeit durch den Bund (siehe die Gesetzgebungskompetenzverteilung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 und Art. 75 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 GG) und Ausführung der Gesetze durch die Länderverwaltungen (Art. 83 GG), so sind die Möglichkeiten der Länderregierungen, auf die Rechtsetzung wirksam Einfluss zu nehmen, durch die Inflationierung von Zustimmungserfordernissen insbesondere infolge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, aber auch durch GG-Änderungen, erheblich gestiegen (Koch/Mechel 2004, 278). Ständige Konsensrunden mit suboptimalen Ergebnissen oder künstliche Zuschneidungen des Gesetzes, um der Zustimmungspflichtigkeit zu entgehen, sind die Folgen, die zu Lasten einer effektiven Politikformulierung gehen. Gravierend sind zudem die Auswirkungen der Verfassungsreform 1994, die die Gesetzgebungsrechte der Länder stärken sollte. Insbesondere durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum neugefassten Art. 72 Abs. 2 GG⁵ sind die Verschiebungen zu Lasten des Bundes in einer Weise zugespitzt worden, dass Programmformulierungen durch den Bund in hohem Maße für verfassungsrechtliche Auseinandersetzungen anfällig geworden sind (Koch/Mechel 2004, 283 f.). Auch dies wirkt sich zu Lasten

⁴ Zu Recht ist daher Forderungen widersprochen worden, das politische System der Bundesrepublik Deutschland um einen „ökologischen Rat“ anzureichern (SRU 1994, Tz. 81 f.).

⁵ Siehe Bundesverfassungsgericht, Urt. v. 24.10.2002, in: BVerfGE 106, 37 – Altenpflegegesetz; Bundesverfassungsgericht, Urt. v. 27.7.2004, Az. 2 BvF 2/02 – Hochschulrahmengesetz (Juniorprofessur).

des Umweltschutzes aus, da unter den Bedingungen des angestrebten „Wettbewerbsföderalismus“ (Haug 2004, 190 ff.; Bauer 2002, 837 ff.) kaum damit zu rechnen ist, dass dieser von den Ländern auf dem Felde innovativer Umweltprogrammgestaltung ausgetragen wird. Die aktuelle Debatte um die Föderalismusreform lässt befürchten, dass die Handlungsbedingungen weiter zu Lasten eines effektiven Umweltschutzes verschlechtert werden, weil die gegenwärtigen politischen Vorschläge zur Stärkung der Länderrechte (z.B. Bertelsmann-Kommission 2002) in einem diametralen Gegensatz zu den Problemanalysen der Umweltextperten stehen (Koch/Mechel 2004; Kloepfer, Hrsg. 2002; Köck 2004; Ring 2004).

(3) auf Defizite der Implementation (Mayntz et.al. 1978; SRU 1978; Lübbe-Wolff 1996), die viele Ursachen haben: Hingewiesen sei nur auf die hohen Vollzugslasten ordnungsrechtlicher und umweltfachplanerischer Instrumente, auf Dysfunktionalitäten in der Organisation der Umweltverwaltung (Lübbe-Wolff 1995, 56 ff.), auf das Widerstandspotenzial der Normadressaten (Winter 1975) und defizitäre Anreizstrukturen (Lübbe-Wolff 1993, 217 ff.; 1995), auf eine Normprogrammierung, die zu wenig das Problem der Vollzugeignung mitbedenkt (Lübbe-Wolff 1995; Koch/Mechel 2004, 282), auf Probleme der Stimmigkeit und des Zusammenwirkens von Instrumenten und von Koordinationsmechanismen, die insbesondere infolge der Europäisierung des Umweltrechts prekär geworden sind (Breuer 1997, 833 ff.; Hansmann 1995, 320 ff.; Moss 2003) und nicht zuletzt auch einem Rechtsschutzsystem, das es Drittbetroffenen schwer macht, die Gerichte im Interesse des Umweltschutzes anzurufen. Viele dieser Probleme sind „hausgemacht“ und können systemimmanent, z.B. durch Arbeit für ein „Effizientes Umweltordnungsrecht“ (Gawel/Lübbe-Wolff, Hrsg. 2000) korrigiert werden (siehe unten), insgesamt aber dürfte unabweisbar sein, dass dem veränderten Institutionengefüge in der Umweltpolitik auch konzeptionell Rechnung getragen werden muss.

(4) auf die wachsende Asymmetrie von Auswirkungsreichweiten und Steuerungsreichweiten: in zunehmenden Maße ist die Umweltpolitik mit Umweltproblemen konfrontiert, die globale Auswirkungen haben (Treibhauseffekt; Meeresverschmutzung; Ozonschichtzerstörung; Regenwaldzerstörung und Verlust der biologischen Vielfalt) und durch den Nationalstaat nicht mehr effektiv bewältigt werden können.

Ein prägendes Resultat dieser Regelungsstrukturen ist die deutliche Zunahme kooperativer und informaler Elemente des Agenda-Settings und der Implementation (Bohne 1981; Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Hrsg. 1990; Dose 1997; Kippes 1995; Hansjürgens/Köck/Kneer, Hrsg. 2003) sowie die sinkende Bereitschaft, hierarchische Steuerungsinstrumente anzuwenden.

In der diese Entwicklung reflektierenden umweltpolitischen Debatte, die stark durch umweltökonomische Kritik und Vorschläge beeinflusst worden ist (Hansmeyer/Schneider 1990), sind eine Reihe ökonomisch-instrumenteller Ansätze entwickelt worden, um die Steuerungswir-

kungen staatlicher Umweltpolitik zu verbessern (indirekte Steuerung, insbesondere durch Umweltabgabenerhebung und anreizorientierte Stimulierung des Umweltverhaltens). Nachhaltige Wirkungen auf die Politikformulierung konnten diese Vorschläge allerdings bislang nicht erzielen. Die sinkende Bereitschaft der Politik, hierarchische Instrumente anzuwenden, erstreckt sich auch auf das ökonomische Instrumentarium, weil es – insoweit ähnlich der regulativen Politik – die Setzung eines klaren Ordnungsrahmens verlangt. Die Verfechter einer Ökonomisierung der Umweltpolitik hatten in diesem Diskussionsprozess aber nicht nur mit den Vorbehalten anderer Politiksektoren und der Wirtschaft zu kämpfen, sondern auch mit Vorbehalten der Umweltadministration („Pfadabhängigkeit“), der es primär um Verbesserungen im System ging („second best“). Diese erforderten allerdings einen Grad der Durchdringung des Institutionengefüges, der bislang nur sehr partiell, und auch nur von wenigen Umweltökonomern erreicht worden ist⁷.

Durchsetzbarer waren demgegenüber kooperative, prozedurale, partizipative und reflexive (kontextorientierte) Handlungsstrategien. Hierbei handelt es sich einerseits um Ergänzungen hierarchischer Steuerung, die die Verwaltung von bestimmten Ermittlungen und Entscheidungen entlasten und das Selbststeuerungspotenzial aktivieren soll, zum anderen aber auch um neue Kapazitätsbildung in bislang wenig erschlossenen Feldern der Umweltpolitik durch Einbeziehung neuer Akteure, die durch Information und mobilisierende Rechtezuweisung „ermächtigt“ werden.

Beispielhaft für beide Ausprägungen sei hier hingewiesen auf

- die so genannte „kooperative Gesetzeskonkretisierung“ (Lamb 1995), in dessen Zentrum das Zusammenwirken von ordnungsrechtlicher Regulierung und privater technischer Normung im Anlagen- und Produktrecht steht. Gut eingespielt ist diese Kooperation mit Blick auf das Problemfeld Anlagen- bzw. Produktsicherheit: Die Regierungen entlasten sich von Detailregulierungen, müssen andererseits aber durch Verfahrens- und Rezeptionsregeln sicherstellen, dass sich die Normungsarbeit an den gesetzlichen Sicherheitszielen orientiert⁸.

⁷ Siehe die Kritik von Hansjürgens 2002. Siehe auch schon Köck 1999, 331 ff. Für eine vertiefte Befassung der Umweltökonomie mit dem Umweltverwaltungsrecht bzw. sonstigen institutionellen Aspekten: Gawel 1994; Gawel, Hrsg. 1996; Dombrowsky 2004.

⁸ Hier haben insbesondere Rechtswissenschaft und Rechtsprechung mittlerweile Maßgebendes zur Klärung der Frage geleistet, unter welchen Voraussetzungen eine technische Norm als sekundäre Regelung zur konkretisierenden Umsetzung einer gesetzlichen Generalklausel herangezogen werden kann (Marburger 1979; Falke 1997; Sandler 2000).

- Neue Formen der Verwaltungsentlastung bei so genannten „komplexen Verwaltungsentscheidungen“ (*Schmidt-Aßmann* 1976), wie etwa die Genehmigung von Großvorhaben oder die Entscheidungen in der sog. „Risikoverwaltung“ (*Di Fabio* 1994; *Köck* 2003). Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Institutionalisierung eines beratenden externen Sachverständigen (z.B. in der Entscheidung über die Zulassung der Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen), Neuverteilungen der Ermittlungslasten im Verwaltungsrechtsverhältnis (z.B. bei der Stoffprüfung in der Chemikalienregulierung oder bei der UVP), die mit dem klassischen Verständnis von Amtsermittlung nicht mehr in Einklang zu bringen sind (*Di Fabio* 1996; *Schneider* 1996) und „Verfahrensprivatisierungen“ bei der Vorbereitung komplexer Genehmigungs- und Planungsentscheidungen (*Hoffmann-Riem/Schneider* 1996).
- Neue prozedurale Pflichten, die darauf zielen, die Adressaten der Pflicht zu einer verbesserten Wahrnehmung oder auch Planung der Umweltrelevanz ihrer Aktivitäten anzuhalten, ohne ihnen ein bestimmtes Verhalten oder Ergebnis vorzuschreiben, wie etwa Konzeptpflichten im Störfall- und Abfallrecht oder Organisationspflichten im Anlagenrecht; auch die Rücknahmepflichten im Abfallrecht, die durch die Etablierung privat organisierter Rücknahmesysteme abgelöst werden können, oder die auf europäischen Rechtsvorschriften beruhende UVP sind in diesem Zusammenhang zu nennen,
- Die Mobilisierung von Kommunen, Unternehmen, Verbänden und Bürgern für den Umweltschutz durch Informationsinstrumente („Best Practices“; Umweltzeichen, EMAS, „Blauer Engel“; Kennzeichnungspflichten; Empfehlungen; Zugangsrechte zu Umweltinformationen)
- Die „Ermächtigung“ von Umweltverbänden und Bürgern durch Erweiterung von Partizipations- und Klagerechten

All diese Anreicherungen zielen im Wesentlichen noch auf eine verbesserte Implementation des hierarchischen Steuerungsprogramms und nur in geringem Maße schon auf die Politikformulierung selbst. Diese hat sich in den letzten Jahren stärker nach Europa verschoben, wo die Handlungsbedingungen für eine anspruchsvolle Politikformulierung mittlerweile insgesamt besser sind (siehe unten II.), bzw. greift zunehmend auf das Instrument der Umweltvereinbarungen zurück (Überblick bei *Knebel/Wicke/Michael* 1999)

Ob die neuen Instrumente der Umweltpolitik zu der Handlungskapazität verhelfen können, die sie angesichts der angeprochenen „persistenten Umweltprobleme“ benötigt, ist zweifelhaft (näher unten E.). Nach wie vor scheint die historische Beobachtung, dass die größten Erfolge der Umweltentlastung durch Politiken erzeugt worden sind, die auf ganz anderen Motiven beruhen (*McNeill* 2003, 374 f.)⁹, zutreffend zu sein. So beruht die international beachtliche deutsche Reduktion der CO₂-Emissionen nur in geringem Maße auf umweltpolitische Maß-

⁹ John R. McNeill führt in seiner Umweltgeschichte des 20. Jahrhunderts das Beispiel an, dass in Großbritannien die Reduktion der Schwefeldioxidemission wesentlich darauf zurückzuführen war, dass „Margret Thatcher in ihrem Bestreben, die politische Macht der Gewerkschaften zu brechen, die Kohleindustrie ruinierte“ (*McNeill* 2003, 374).

nahmen, sondern ist im Wesentlichen Resultat der Politik der Wiedervereinigung und der im „Aufbau Ost“ angelegten Industriepolitik.

Relativ erfolgversprechend erscheinen immerhin die flankierenden Instrumente, mit denen vorhandenen hierarchischen Steuerungsinstrumenten zu mehr Effektivität verholfen werden soll. Allerdings zeigen auch in diesem Bereich Studien, dass die neue Rolle gesellschaftlicher Akteure in der Durchführung der Umweltpolitik noch auf Widerstände in Staat und Verwaltung stoßen (Knill 2003, 186 ff.). Insbesondere die Umsetzung des auf europäische Rechtsetzung beruhenden Zugangsrechts für jedermann zu behördlichen Umweltinformationen bereitet der deutschen Verwaltung, die auf dem Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit zum Schutz der Ausübung subjektiv-öffentlicher Rechte gegründet ist (Scherzberg 2003), Probleme (Wegener 2001, 93 ff.). Auch bei der Erweiterung der Klagerechte, die ebenfalls durch europäische Rechtsetzung in Umsetzung der Aarhus-Konvention vorangetrieben wird, ist aufgrund der an die Verletzung subjektiver Rechte gekoppelten deutschen Rechtsschutztradition mit Widerständen zu rechnen.

II. Europäische Union

Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft als Staatengemeinschaft wird ebenfalls seit den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts eine explizite Umweltpolitik betrieben¹⁰. Ihre politische und (sekundär-)rechtliche Umsetzung konnte in den ersten anderthalb Dekaden allerdings lediglich auf die EWG-Kompetenzen zur Angleichung der Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt (Art. 100 EWGV; heute: Art. 94 EGV) und auf die besondere Kompetenzerweiterungsvorschrift des Art. 235 EWGV (heute: Art. 308 EGV) gestützt werden. Erst mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahre 1987 wurde der EWG-Vertrag um eine explizite Umweltschutzkompetenz erweitert (Art. 130 r-t EWGV; heute: Art. 174 ff. EGV). Das Primärrecht verpflichtet den Gemeinschaftsgesetzgeber seitdem ausdrücklich, in seiner Umweltpolitik auf ein hohes Schutzniveau abzielen und der Politikformulierung den Vorsorgegrundsatz, den Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, und das Verursacherprinzip zugrunde zu legen (Art. 174 Abs. 2 EGV).

¹⁰ Als deren Ausgangspunkt wird gewöhnlich die Pariser Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom Oktober 1972 genannt; vgl. Epiney 1997, 10; Knill 2003, 18.

Mit dem Vertrag von Maastricht zur Gründung einer Europäischen Union aus dem Jahre 1992 ist die alte Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in eine mehr Politiken einbeziehende Europäische Gemeinschaft (EG) überführt worden. Über den Umweltschutz kann seitdem - genauso wie vorher schon über die Binnenmarktregulierung - mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden (Art. 130s Abs. 1 EGV; heute: Art. 175 Abs. 1 EGV) und nicht mehr nur einstimmig, wie es noch Art. 130s EWGV in der Fassung der EEA 1987 vorgesehen hatte. Zugleich hat der Umweltschutz erstmals in die Zielbestimmungen des EG-Vertrages (Art. 2 EGV) Eingang gefunden, allerdings nur als restriktive Determinante des Wachstumsziels. Erst durch den Amsterdamer Vertrag aus dem Jahre 1997 ist der Umweltschutz zum eigenständigen Ziel erhoben worden (Schröder 2003, 205). Zudem ist im Amsterdamer Vertrag durch die sog. „Integrationsklausel“, die die Integration der Umweltpolitik in andere Politikbereiche der Gemeinschaft vorschreibt (Art. 6 EGV), ein wichtiges Einfallstor der Umweltpolitik in andere Politiksektoren gemeinschaftsvertragsrechtlich verankert worden.

Die prominente primärrechtliche Fundierung des Umweltschutzes hat die Umweltpolitik aber nicht zu einem reinen Rechtsanwendungsprogramm gemacht. Zwar hat der EuGH kürzlich in einem Grundsatzurteil zu den Rechtsgehalten des Art. 174 Abs. 2 EGV festgestellt, dass die Ziele und Politikgrundsätze dieser Vorschrift keine bloßen Programmsätze sind, sondern von den EU-Institutionen rechtlich beachtet werden müssen, er hat aber zugleich deutlich gemacht, dass die Umweltziele mit den Zielen anderer Sektorpolitiken abzuwägen sind und dass den zuständigen Rechtsetzungsinstitutionen ein weiter Bewertungsspielraum zur Verfügung steht, der gerichtlich nur begrenzt überprüfbar ist¹¹.

Auf die Politik und die Bedingungen ihres Handelns kommt es somit an. Diese Bedingungen sind allerdings durch eine Reihe wichtiger institutioneller Weichenstellungen mittlerweile so ausgestaltet worden, dass anspruchsvolle Programme entwickelt und in Sekundärrechtssätze überführt werden konnten. Vielen Beobachtern erscheint es daher heute fast leichter, auf der europäischen, als auf der nationalen Ebene Umweltschutzanliegen durchzusetzen (SRU 2004, Tz. 1255). Die politiksektorübergreifende Integration der Umweltpolitik bereitet demgegenüber jenseits der Binnenmarktpolitik, die stets spillover-Effekte für den Umweltschutz hervorgebracht hat, noch große Schwierigkeiten (vgl. Knill 2003, 91; SRU 2004, Tz. 1253).

¹¹ Vgl. EuGH, Urt. v. 14.7.1998, Slg. 1998, I-4329 ff. – Safety High Tech.

Die ansprechende Umweltpolitikformulierung wird in erster Linie auf die „kooperationsförderliche und umweltpolitisch vergleichsweise günstige Dreieckskonstellation“ (SRU 2004, Tz. 1262) der Entscheidungsbildung zwischen der GD Umwelt der Kommission, dem Umweltministerrat und dem Umweltausschuss des Parlaments zurückgeführt:

- (1) Die Kommission hat das Initiativmonopol. Rechtsetzungsvorschläge im Umweltbereich gehen stets von der Kommission aus (Art. 175 i.V.m. Art. 251 EGV). Dies kommt dem Agenda-Setting der Umweltpolitik zugute; denn anders als der Ministerrat, der über die Kontrolle durch die Nationalparlamente stärker von den Partikularinteressen der Mitgliedsstaaten geprägt ist, ist die Kommission der Träger des europäischen Allgemeininteresses. Da die Kommission – anders als der Ministerrat und das Europäische Parlament – nur über eine schwache mittelbare demokratische Legitimation verfügt, ist sie in besonderem Maße um eine Sachhaltigkeit (Verwissenschaftlichung) ihrer Vorschläge bemüht und leitet die Legitimation ihrer Vorschläge aus deren wohlfahrtssteigernden Wirkungen ab (Jachtenfuchs 1996, 438). Dabei greift sie auf assistierende Institutionen, insbesondere auf die 1990 errichtete Europäische Umweltagentur (EEA), zurück¹², befindet sich aber auch über bestehende Netzwerke in permanentem Austausch mit Fachvertretern der Mitgliedsstaaten (Héritier 1996, 479 ff.). Vorschläge werden erarbeitet von der entsprechenden Fachabteilung der Kommission, im Umweltbereich also der Generaldirektion Umwelt (GD 11). Der in der Kommission abgestimmte Vorschlag bildet die Grundlage des gesamten weiteren Entscheidungsprozesses. Für den SRU liegt im Initiativmonopol der Kommission auch eine wichtige Bedingung für den in der jüngeren Zeit beobachteten „regulativen Wettbewerb“ (Héritier 1996, 479) der Mitgliedsstaaten um leistungsfähige Konzepte, Instrumente und Regulierungsstile, weil als Belohnung die Vergemeinschaftlichung des eigenen umweltpolitischen Steuerungsansatzes und damit die Senkung von Transaktionskosten winkt (SRU 2004, Tz. 1257). Erwähnenswert ist schließlich im Zusammenhang mit der entscheidungsfreundlichen Struktur auch die zunehmende Bedeutung der Tertiärrechtsetzung durch Ausschüsse der EU („Komitologie“) (Joerges/Vos, Hrsg. 1999). Die primär- und sekundärrechtlichen Ermächtigungen für eine Durchführungsrechtsetzung durch Entscheidungen im Ausschussverfahren erleichtert die Entscheidungsbildung, weil der Rat nun nur noch in problematischen Fällen einbezogen werden muss, im übrigen aber Durchführungsentscheidungen (technische Entscheidungen) durch Regelungsausschüsse ständiger Vertreter der Mitgliedsstaaten, häufig unterstützt durch beratende Sachverständigenausschüsse, ergehen können.
- (2) Zentrales Entscheidungsgremium ist der Ministerrat, der in Umweltangelegenheit als Umweltministerrat, also als Rat der Fachminister entscheidet. Entscheidungen der Umweltpolitik müssen im Rat nicht mehr einstimmig getroffen werden, sondern ergehen - von den Ausnahmen des Art. 175 Abs. 2 EGV abgesehen - mit qualifizierter Mehrheit. Ein Großteil der Ratsarbeit wird zudem schon im Ausschuss der ständigen Vertreter (COREPER¹³) und seinen Arbeitsgruppen erledigt (Epiney 1997, 37), die in enger Interaktion mit der Kommission agieren (Demmke 1994). Auch diese Tendenzen zur „Fachbüro-

¹² Siehe zu den „satellites“ der Kommission: Krämer 2000, 31 f.

¹³ Comité des représentants permanents.

kratisierung“ der Ratsentscheidung begünstigen eine sachhaltige, effektive Umweltpolitik. Untersuchungen haben zudem gezeigt, dass die Zusammenarbeit der Fachvertreter im ständigen Ausschuss nicht selten auch dazu benutzt wird, um nationale Widerstände im eigenen Staat auszuschalten (Lewis 2000; Scharpf 2002, 80).

- (3) Das Europäische Parlament verfügt im Umweltschutz seit 1997 (Amsterdamer Vertrag) über ein Mitentscheidungsrecht (Art. 251 EGV). Dieses Mitentscheidungsrecht hat sich bislang schutzverstärkend ausgewirkt (SRU 2004, Tz. 1260). Dies wird u.a. darauf zurückgeführt, dass die Parteibindungen der Abgeordneten vergleichsweise gering und die Fachausschüsse stark sind (SRU 2004, ebenda). Ausschussempfehlungen passieren zumeist ohne Abstriche das Plenum des EP.

Die für die Umweltpolitik günstige Dreieckskonstellation der Entscheidungsfindung erzeugt aber auch negative Rückwirkungen und ist wegen ihrer weitgehenden „Fachbürokratisierung“ zudem mit dem ständigen Vorwurf des Demokratiedefizits (Scharpf 2002, 80) konfrontiert.

Die „Versäulung“ der Politikformulierung auf der europäischen Ebene begünstigt zwar Fachpolitiken, bildet aber eine „institutionelle Barriere für eine effektive Umweltpolitikintegration“ (SRU 2004, Tz. 1262; Hey 1998). Mangelnde Kohärenz und Stimmigkeit kennzeichnen insbesondere das Verhältnis von Agrar-, Verkehrs- und Umweltpolitik; auch der bisherige weitgehende Gleichklang von Binnenmarkt- und Umweltpolitik ist unter den verschärften Wettbewerbsbedingungen im Welthandel brüchig geworden. Dies zeigen die Auseinandersetzungen zwischen der GD Umwelt und der GD Unternehmen bei der gegenwärtigen Reform der Chemikalienregulierung deutlich.

Zunehmende negative Rückwirkungen ergeben sich auch aus der wachsenden Europäisierung der national geprägten Umweltrechtsordnungen. Insbesondere die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem entwickelten Umweltrecht hat erhebliche Probleme mit der Einpassung europäischer Bestimmungen in die nationale Umweltrechtsordnung (Hansmann 1995; Breuer 1997; Kloepfer 2002). Die zunehmende Europäisierung des Umweltschutzes kann zwar insgesamt als umweltschutzverbessernd bewertet werden, dies gilt aber nicht für jede Strategie, die sich im „regulativen Wettbewerb“ europäischer Politikfestlegung durchgesetzt hat. So erzeugen beispielsweise der integrative Umweltschutz im Anlagenrecht und die integrierte Flussgebietsbewirtschaftung nach der Wasserrahmenrichtlinie, die beide auf britische Konzepte zurückgehen, einen Aufwand, bei dem doch höchst fraglich ist, ob die Ergebnisse nennenswert über die insgesamt vollzugsfreundlichen Konzepte des deutschen Immissionsschutz- und Gewässerschutzrechts hinausgehen werden. Die hehren Ansprüche eines ganzheitlichen Flussge-

bietsmanagements nach der Wasserrahmenrichtlinie passen jedenfalls nicht zu den institutionellen Handlungsbedingungen der Gewässerschutzverwaltung (Moss 2003).

Vollzugsdefizite kennzeichnen nicht nur die nationale, sondern auch die europäische Umweltpolitik. „Es gibt nur wenige Gebiete des Gemeinschaftsrechts, in denen der Unterschied zwischen dem geschriebenen Recht und der Praxis so groß ist wie beim gemeinschaftlichen Umweltrecht“ (Krämer 1996, 7). Die EU verfügt über keine Umweltverwaltung, mit der sie die Implementation selbst betreiben könnte. Demgemäß legt der EG-Vertrag fest, dass die Durchführung der Umweltpolitik Aufgabe der Mitgliedstaaten ist (Art. 175 Abs. 4 EGV). Der Kommission, die für die Anwendung der Umweltbestimmungen Sorge zu tragen hat (Art. 211 EGV), stehen zwar Auskunfts- und Feststellungsrechte (insbesondere das Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens; Art. 226 EGV) zur Verfügung, insgesamt aber ist das Kontrollinstrumentarium noch unterentwickelt. Berücksichtigt man zudem, dass auch das europäische Umweltrecht, genauso wie das nationale Recht, ordnungsrechtlich geprägt ist und damit in besonderem Maße vollzugsanfällig (Holzinger/Knill/Schäfer 2003), ist ein Politikwandel notwendig. Auch die EuGH-Rechtsprechung über die Direktwirkung nicht fristgerecht bzw. nicht ausreichend umgesetzter Richtlinien¹⁴ und über die mitgliedstaatliche Haftung für verspätet umgesetzte Richtlinien¹⁵, die einen wichtigen rechtsfortbildenden Beitrag zur Minderung des Vollzugsdefizits geleistet hat, ändert nichts an dieser Bewertung.

Die Probleme der Implementation, insbesondere auch die Umsetzung der in der Agenda 21 niedergelegten Rio-Strategie für Umwelt und Entwicklung, haben Anfang der neunziger Jahre in der Europäischen Union zur Entwicklung einer neuen Strategie der Umweltpolitik geführt, die darauf zielt, mit der europäischen Umweltpolitik nicht mehr nur die Mitgliedsstaaten zu verpflichten, sondern unmittelbar und mittelbar Unternehmen, Verbraucher und Öffentlichkeit anzusprechen und aktiv einzubeziehen (EG-Kommission 1992). Dieses Konzept ist von der

¹⁴ Siehe EuGH, Rs. 8/81, Slg. 1982, 53 Ziff. 17 ff. – Becker; EuGH, Rs. C-431/92, Slg. 1995, I-2189 Ziff. 39 f. - Großkrotzenburg.

¹⁵ EuGH, Urt. v. 19.11.1991, DVBl. 1992, 1017 – Francovich.

¹⁷ Die Umweltinformations-RL ist bereits 1990 verabschiedet worden (RL 90/313/EWG) und gehört damit nicht zum Konzept des Fünften Umweltpolitischen Aktionsprogramms. Sie ist allerdings im Jahre 2003 neugefasst worden (RL 2003/4/EG), um den Erfordernissen des UN/ECE-Übereinkommens“ über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (sog. „Aarhus-Konvention) zu genügen.

EG-Kommission erstmals im Fünften Umweltpolitischen Aktionsprogramm aus dem Jahre 1992 verankert worden. In der Folgezeit sind eine Reihe gemeinschaftlicher Rechtsakte verabschiedet worden, die dieses Vorhaben umsetzen sollen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf:

- die Öko-Audit-VO und die Umweltzeichen-VO, die Unternehmen zu einer unternehmensstandortbezogenen Umweltpolitik bzw. zu einer umweltbezogenen Produktpolitik motivieren sollen (Köck 1996);
- die Umweltinformations-Richtlinie, die dem einzelnen EG-Bürger das Recht auf Zugang zu behördlichen Umweltinformationen auch jenseits eigener Rechtsbetroffenheit gewährt¹⁷;
- die im vergangenen Jahr verabschiedete Beteiligungs-RL, die der Öffentlichkeit – unter Einbeziehung von Verbänden, Organisationen und Gruppen, insbes. auch Nichtregierungsorganisationen - bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne, Programme und Projekte ein Beteiligungsrecht einräumt und die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen¹⁸.
- Den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, die die sog. „dritte Säule“ der Umsetzung der Aarhus-Konvention bildet und neue Klagebefugnisse für „qualifizierte Einrichtungen“, also Umweltverbände, die bestimmten Anforderungen genügen, eröffnen soll¹⁹.

Zugleich sind erste Schritte unternommen worden, um den neuen Anforderungen des Sustainability-Konzepts im Rahmen der Agenda 21-Strategie zu genügen. Hierbei handelt es sich um Neuorientierungen in der Umweltpolitikformulierung, die der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) unter den Begriff der „Environmental Governance“ gefasst hat (SRU 2004, Tz. 1189 ff., 1198). Zu ihnen gehören (SRU 2004, Tz. 1263 ff.): neue ziel- und ergebnisorientierte Ansätze („management by objectives“; Prioritätensetzung), Ansätze der Politikintegration in andere Sektoren („Cardiff-Prozess“)²⁰ und Sektorstrategien, Formen kooperativen Regierens und die aktivierte Selbstregulierung und Partizipation (siehe unten E.).

III. Internationale Umweltpolitik

Auf die internationale Umweltpolitik, die ebenfalls seit Anfang der 70er Jahre betrieben wird (Bothe 2001), sei an dieser Stelle nur noch kurz eingegangen. Auf sie trifft das, was für viele

¹⁸ Art. 2 Abs. 2 Buchst. c) der RL 2003/35 EG v. 26.5. 2003, ABl. EG Nr. L 156/17.

¹⁹ Art. 5 i. V. m. Artt. 8 und 9 des RL-Vorschlags vom 24.10. 2003: Kom (2003) 624 endg.

²⁰ Dazu näher SRU 2002, Tz. 255 ff.

den Kern der Governance-Diskussion ausmacht, nämlich Regelungen öffentlicher Sachverhalte jenseits der hierarchischen Entscheidung durch eine autorisierte Institution herbeizuführen (Young 1994), am offensichtlichsten zu. Internationale Umweltpolitik beinhaltet immer noch im Wesentlichen intergouvernementale Verständigung über gemeinsame Anliegen und deren Festlegung in völkerrechtlichen Verträgen. Sie ist aber heute auch nicht mehr ausschließlich intergouvernementale Politik. Nichtregierungsorganisationen, zu denen nicht nur Interessensverbände, sondern auch wissenschaftliche Einrichtungen gehören, wirken in hohem Maße an der Politikformulierung mit (Beyerlin 2000, 30 ff.; Gehring/Oberthür, Hrsg. 1997). Und auch zwischenzeitlich durch intergouvernementale Verständigung eingerichtete internationale Organisationen, wie die FAO, die WHO oder die IMO haben, von ihren spezifischen Fachaufgaben her kommend, eigene Zugänge zur Umweltpolitik entwickelt und gestalten diese mit.

Eine Weltumweltorganisation oder verwandte organisatorische Einrichtungen mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit und eigenen Rechtsetzungsbefugnissen - analog der UN-Sonderorganisationen FAO, UNESCO, WHO, WMO, IAEA und IMO - ist bislang nicht errichtet worden (siehe den Überblick bei Beyerlin/Marauhn 1997, 49 ff.; siehe auch Biermann/Simonis 1998; Simonis 2002). Immerhin aber sind auf der Grundlage einer Resolution der UN-Vollversammlung das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) sowie durch Resolution des Economic and Social Council (ECOSOC) die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) geschaffen worden. Beide Organisationen sind bedeutende Akteure der Umweltpolitik. Sie können zwar kein Recht setzen, wirken aber in vielfacher Hinsicht an der Politikformulierung und -implementation mit (Beyerlin 2000, 68 ff.).

Auch „internationale Organisationen im kleinen“ (Beyerlin 2000, 79), wie Vertragsstaatenkonferenzen und andere spezifische Vertragsgremien, haben eine wachsende Bedeutung für die internationale Umweltpolitik bekommen. Ihre Einrichtung beruht auf konkreten völkerrechtlichen Übereinkommen und ihr Auftrag besteht darin, für die Implementierung des jeweiligen Übereinkommens und sorgen und an der Weiterentwicklung mitzuwirken. Dies ist ein wichtiger Schritt für die Verbesserung internationaler Entscheidungsbildung, weil der so genannte „Framework convention and protocol approach“ dabei hilft, den Einstieg in den Abschluss von Übereinkommen zu erleichtern (Beyerlin/Marauhn 1997, 31). Eigene (implementierende) Rechtsetzungsbefugnisse stehen den Vertragsstaatenkonferenzen nicht zu; ihre empfehlenden Guidelines zur Konkretisierung bestehender Abkommen wirken aber auf die Regel-

bildung in den Vertragsstaaten zurück und helfen die Ausarbeitung bindender Protokolle vorzubereiten²¹.

Für die Governanceanalyse der internationalen Umweltpolitik ist die Institutionalisierung von Vertragsstaatenkonferenzen und anderer dauerhafter Strukturen zur Implementierung von Umweltschutzabkommen von besonderem Interesse, weil hier Regelungsstrukturen geschaffen worden sind, die auf einen dynamischen, dauerhaft angelegten, kollektiven Kommunikations- und Entscheidungsprozeß über Regelungen des bearbeiteten Problemfeldes gerichtet sind (siehe für die institutionellen Strukturen der Implementation des Übereinkommens über die biologische Vielfalt: Korn 2004). Verglichen mit den institutionellen Strukturen der Entscheidungsbildung in der Europäischen Union sind die Ansätze allerdings sehr bescheiden (zu den Reformüberlegungen im Hinblick auf die Verbesserung des Normerzeugungsprozesses und Rechtsdurchsetzung: Beyerlin/Marauhn 1997).

E. Neue Steuerungskonzepte der Umweltpolitik: Governance in der Umweltpolitik (Environmental Governance)

Problemstruktur (Anerkennung „persistenter Umweltprobleme“) und Regelungsstruktur der Entscheidungsbildung haben auf den unterschiedlichen Ebenen der Umweltpolitikformulierung mittlerweile zur Herausbildung neuer Politikansätze geführt. Der SRU hat sie in seinem jüngsten Umweltgutachten in vier Gruppen unterteilt:

- (1) Zielorientierte Ansätze,
- (2) Umweltpolitikintegration,
- (3) kooperatives Regieren und
- (4) aktivierte Selbstregulierung.

Durch sie sollen „schwierige, in aller Regel globale Problemlagen bei einer Vielzahl von Handlungsebenen (global bis lokal), Sektoren (Politikintegration), beteiligten Interessen (stakeholder) wie auch konkurrierenden Instrumentarien besser als bisher bewältigt werden können“ (SRU 2004, Tz. 1178).

²¹ Siehe am Beispiel des Problemfeldes der invasiven gebietsfremden Arten im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt: Köck 2004a, 109, 113 f.

Es ist hier nicht der Raum, um auf diese Ansätze näher eingehen zu können. Insofern muss an dieser Stelle auf die Analyse des SRU verwiesen werden. Hinsichtlich der Bewertung dieser Ansätze kommt der SRU zu einem zurückhaltenden Ergebnis: Er erkennt in seiner Analyse zwar an, dass die Suche nach wirksameren Steuerungsformen unabdingbar ist und dass die neu entwickelten Ansätze in die richtige Richtung gehen (SRU 2004, Tz. 1296); er weist aber zu Recht darauf hin, dass sie höchst voraussetzungsvoll sind und ohne zusätzliche Vorkehrungen die Gefahr kontraproduktiver Wirkungen bergen (SRU 2004, Tz. 1223). In diesem Zusammenhang macht er darauf aufmerksam, dass in der Diskussion um neue Steuerungskonzepte die institutionellen und prozeduralen Erfolgsvoraussetzungen bislang nur unzulänglich berücksichtigt worden sind. Insbesondere betont er, dass mit den neuen Steuerungsformen Verbesserungen nur dann zu erwarten sind, wenn eine entsprechende Kapazitätsbildung gegeben ist (z.B. durch den Aufbau von Management-, Kommunikations- und Monitoringkapazitäten; aber auch durch Schaffung von Kompetenzregeln, die an einem effektiven Umweltschutz orientiert sind), wenn staatliche Instanzen die Gewährleistungsverantwortung für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung behalten und wenn der Nationalstaat gerade auch im Rahmen internationaler und europäischer Umweltpolitikentwicklung und -durchsetzung seine Kompetenzen behält²² (SRU 2004, Tz. 1224-1232). Dem ist zuzustimmen. Umweltpolitik bleibt anders als viele andere Fachpolitiken in besonderem Maße auf den Staat als Träger angewiesen. Die richtige und wichtige Diskussion um neue Steuerungskonzepte darf diese Verantwortung nicht in Frage stellen. Daher sollte den neuen Steuerungskonzepten nicht mehr als eine Ergänzungsfunktion zukommen (SRU 2004, Tz 1319), bzw. anders formuliert: „Environmental Governance“ als neues Steuerungskonzept kann die gouvernementale, supragouvernementale und intergouvernementale Umweltpolitik sinnvoll ergänzen, nicht aber ersetzen.

F. Recht und Governance

Abschließend soll kurz noch einmal explizit der Zusammenhang von Recht, Rechtswissenschaft und Governance in der Umweltpolitik angesprochen werden. Ich sehe im Governancekontext drei Perspektiven für die Befassung mit dem Recht:

²² Zu Recht weist der SRU darauf hin, dass sich der Nationalstaat durch eine Reihe wichtiger Eigenschaften auszeichnet, für die es kein funktionales Äquivalent auf den anderen Handlungsebenen gibt (fiskalische Ressourcen; Monopol legitimen Zwanges, ausdifferenzierte Fachkompetenz, hochentwickelte Netzwerkstrukturen; Existenz politischer Öffentlichkeit; SRU 2004, Tz. 1232.

- (1) Recht als Gegenstand der Governanceforschung,
- (2) Recht als Maßstab für die Beurteilung von Regelungsstrukturen, insbesondere der neuen Steuerungskonzepte der Umweltpolitik und
- (3) Recht als Instrument zur Verbesserung der Problemlösungskapazität der Umweltpolitik.

(1) *Recht als Gegenstand der Governanceforschung*: Die Governanceforschung befasst sich mit der Regelung öffentlicher Sachverhalte (siehe oben B). Analysiert werden die Regelungsstrukturen (Interaktionsformen und institutioneller Kontext) und deren Auswirkungen auf die handelnden Akteure. Recht ist ein Bestandteil der zu analysierenden Regelungsstruktur. Recht begrenzt die Interaktionsformen der Akteure, Recht begründet aber auch neue Akteurskonstellationen²³. Und schließlich lenkt die Befassung mit dem Recht den Blick noch auf andere Akteure: auf die Gerichte und auf die Teilnehmer des juristischen Diskurses. Den Gerichten und den sonstigen Teilnehmern des juristischen Diskurses (hierin eingeschlossen nicht zuletzt auch die Rechtswissenschaft) kommt eine umso größere Bedeutung zu, je mehr ein Rechtsprogramm die Form eines Konditionalprogramms (statt eines Finalprogramms) hat und je mehr mit unbestimmten Rechtsbegriffen statt mit Ermessenbegriffen gearbeitet wird. Im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland ist dies in hohem Maße der Fall. Mit Abstrichen gilt dieser Befund auch für das Umweltrecht der EU²⁴. Rechtsprechungsanalysen und Analysen der juristischen Argumentation bilden deshalb ein unverzichtbares Handwerkszeug für die Analyse der Governance der Umweltpolitik.

(2) *Recht als Maßstab für die Beurteilung von Regelungsstrukturen*: Der Bedeutungsgewinn kooperativer und informaler Regelungsstrukturen sowie die Beobachtung wachsender aktivierter Selbstregulierung, bzw. anders formuliert: der Wandel der Rege-

²³ Beispielhaft kann insoweit auf die städtebaurechtliche Eingriffsregelung nach dem Baugesetzbuch verwiesen werden. Sie weist die Aufgabe, für die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft zu sorgen, der Kommune als Trägerin der Bauleitplanung zu und etabliert damit eine neue Akteurskonstellation, die eine enorme Bewegung in die Konzeption und Durchführung von Kompensationsmaßnahmen gebracht hat; siehe dazu näher Köck 2004b, 2.

²⁴ In der Bundesrepublik Deutschland mit seiner vergleichsweise hohen Verrechtlichung des Umweltschutzes und einer Gesetzgebungstechnik, die unbestimmte Rechtsbegriffe in generalklauselhaften Normen verwendet, sind die Gerichte und die übrigen Teilnehmer des juristischen Diskurses bedeutungsvoll für die Implementation fast jeden fachgesetzlichen Programms. Für die EU als Rechtsgemeinschaft gilt ähnliches. Auch hier ist der Verrechtlichungsgrad der Umweltpolitik hoch. Durch die stärkere Finalorientierung der EU-Rechtsetzung konzentrierte sich die rechtliche Befassung hier demgegenüber bis in die jüngste Vergangenheit hinein sehr viel mehr auf die Vereinbarkeit von umweltbezogener Rechtsetzung mit dem europäischen Primärrecht.

lung öffentlicher Sachverhalte von „government“ zu „government with society“, ist im demokratischen Rechts- und Verfassungsstaat auch ein Rechtsproblem, das am Maßstab der Verfassung zu prüfen und zu lösen ist. Hier geht es um Aufklärung über die Rechtsverträglichkeit der beobachteten neuen Steuerungskonzepte, eine Aufgabe der sich Rechtswissenschaft und Rechtspraxis in vielfältiger Weise angenommen haben²⁵, und um rechtliche Anpassungen zur Kompensation der demokratischen Verluste, die mit den neuen Steuerungsformen einhergehen (näher dazu: Steinberg 1999).

- (3) *Recht als Instrument zur Verbesserung der Problemlösungskapazität der Umweltpolitik*: Das Nachdenken über neue Steuerungskonzepte zur Verbesserung der Problemlösungskapazität ist nicht nur eine Herausforderung für die dazu legitimierten Institutionen, sondern auch für Recht und Rechtswissenschaft. Recht ist im demokratischen Verfassungsstaat zum wichtigsten Steuerungsinstrument avanciert. Veränderte Steuerungsbedürfnisse erfordern die Bereitstellung ädaquater Rechtsstrukturen, die sowohl auf die Problemlagen, als auch auf die Handlungskapazitäten von Staat und Verwaltung antworten und dabei so beschaffen sind, dass deren Steuerungsleistung noch als „*rechtliche Steuerung*“, also rechtlich kanalisierte und disziplinierte Steuerungsprozesse qualifiziert werden können“ (Schuppert 1993; Ritter 1990; Scherzberg 2003a). Für diese Bereitstellung kann das Rechtssystem allerdings nur höchst unvollkommen selbst sorgen. Zwar verfügt es über eigene Mechanismen, um auf eine gewandelte Wirklichkeit reagieren zu können, die Anpassungen, die das Recht aus sich selbst heraus erbringen kann, erfolgen allerdings nur langsam (und im modernen Verfassungsstaat auch nur mit geringer Stabilität²⁶). Die Vorschläge aus der Rechtswissenschaft und der Praxis, angefangen bei den Überlegungen zur Rechtsverfassung einer kooperativen Umweltpolitik (Schuppert 2003a), über Arbeiten zur Etablierung eines Verwaltungskooperationsrechts (Bauer 1999) bis hin zur abgestimmten Kodifikation in einem Umweltgesetzbuch (Kloepfer et.al. 1990; Sachverständigenkommission 1996) benötigen daher stets den demokratischen Gesetzgeber.

²⁵ Die Literatur ist nahezu unüberschaubar. Siehe für den Bereich der aktivierten Selbstregulierung nur Di Fabio 1996; für den kooperativen Umweltschutz: Fehling 2003; für die Probleme des informalen Staats- und Verwaltungshandelns: Di Fabio 1993.

²⁶ „Drei berichtigende Worte des Gesetzgebers und ganze Bibliotheken werden zu Makulatur.“; v. Kirchmann 1988.

Literatur

- Bauer, Hartmut* (1999): Zur notwendigen Entwicklung eines Verwaltungskooperationsrechts, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem Staat“*, Baden-Baden, S. 251-272.
- Bauer, Hartmut* (2002): Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 55, S. 837-845.
- Benz, Arthur* (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, S. 11-28.
- Benz, Arthur* (2004a): Multilevel-Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, S. 125-146.
- Bertelsmann-Kommission* (2000): *Entflechtung 2005*, Gütersloh.
- Beylerlin, Ulrich* (2000): *Umweltvölkerrecht*, München.
- Beylerlin, Ulrich/Marauhn, Thilo* (1997): *Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung im Umweltvölkerrecht nach der Rio-Konferenz 1992*, UBA-Berichte 3/97, Berlin.
- Biermann, Frank/Simonis, Udo Ernst* (1998): Plädoyer für eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung, *WZB-Papers FS II* 98-406.
- Böhret, Carl* (1990): *Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen*, Opladen.
- Bohne, Eberhard* (1981): *Der informale Rechtsstaat*, Berlin.

- Bothe, Michael* (2001): Die Entwicklung des Umweltvölkerrechts 1972/2002, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Berlin, S. 51-70.
- Breuer, Rüdiger* (1997): Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instrumente im deutschen und europäischen Umweltrecht – Probleme der Stimmigkeit und des Zusammenwirkens, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 16, S. 833-845.
- Bundesregierung* (1971): Umweltprogramm vom 29.9.1971, BT-Drs. VI/2710.
- Demmke, Christoph* (1994): Umweltpolitik im Europa der Verwaltungen, in: Die Verwaltung 27, S. 49-68.
- Di Fabio, Udo* (1993): Grundrechte im präzeptoralen Staat am Beispiel hoheitlicher Informationstätigkeit, in: Juristenzeitung 48, S. 689-697.
- Di Fabio, Udo* (1994): Das Arzneimittelrecht als Repräsentant der Risikoverwaltung, in: Die Verwaltung 27, S. 345-
- Di Fabio, Udo* (1996): Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, in: Veröffentlichung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Band 56, S. 235-282.
- Dombrowsky, Ines* (2004): Integriertes Wasserressourcen-Management als Koordinationsproblem, in: Neumann/Scheumann/Edig/Huppert (Hrsg.), Integriertes Wassermanagement, ein Konzept in die Praxis überführen, Baden-Baden (i.E.)
- Dose, Nicolai* (1997): Die verhandelnde Verwaltung, Baden-Baden
- EG-Kommission* (1992): Fünftes Umweltpolitisches Aktionsprogramm: Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, in: Kom (92), 23 endg.
- Epiney, Astrid* (1997): Umweltrecht in der Europäischen Union, Köln u.a.
- Europäische Kommission* (2001): Regieren in Europa – ein Weißbuch, Kom (2001), 428 endg. v. 25.7.2001.
- Falke, Josef* (1997): Der rechtliche Status technischer Normen in der Bundesrepublik Deutschland, Bremen.
- Fehling, Michael* (2003): Verfassungs- und europarechtliche Rahmenbedingungen kooperativer Umweltpolitik, in: Hansjürgens, Bernd/Köck, Wolfgang/Kneer, Georg (Hrsg.), Kooperative Umweltpolitik, Baden-Baden, S. 139-159.
- Franzius, Claudio* (2003): Der „Gewährleistungsstaat“ – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?, in: Der Staat, S. 493-517.
- Gawel, Erik* (1994): Umweltallokation durch Ordnungsrecht, Tübingen.
- Gawel, Erik* (Hrsg.) (1996): Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, Bonn.
- Gehring, Thomas/Oberthür, Sebastian* (Hrsg.) (1997): Internationale Umweltregime, Opladen.
- Hansjürgens, Bernd* (2002): Wofür braucht die Ökonomik andere Wissenschaften?, in: Bizer/Führ/Hüttig (Hrsg.), Responsive Regulierung, Tübingen, S. 61-80.

- Hansjürgens, Bernd/Köck, Wolfgang/Kneer, Georg* (Hrsg.) (2003), *Kooperative Umweltpolitik*, Baden-Baden.
- Hansmann, Klaus* (1995): Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Durchführung des europäischen Umweltrechts, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 14, S. 320-325.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Schneider, Hans Karl* (1990): *Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten*, Göttingen.
- Hartkopf, Günter/Bohne, Eberhard* (1983): *Umweltpolitik*, Band 1, Opladen.
- Haug, Volker* (2004): Die Föderalismusreform, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 57, S. 190-197.
- Héritier, Adrienne* (1996): Muster europäischer Umweltpolitik, in: *Diekmann, Andreas/Jaeger, Carlo C.* (Hrsg.), *Umweltsoziologie. Sonderheft 36 der Kölner Zeitschrift für soziologie und Sozialpsychologie*, S. 472-486.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang* (2000): *Modernisierung von Recht und Justiz*, Frankfurt/M.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard* (Hrsg.) (1990): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*, 2 Bde, Baden-Baden.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schneider, Jens-Peter* (Hrsg.) (1996): *Verfahrensprivatisierung im Umweltrecht*, Baden-Baden.
- Holzinger, Klaus/Knill, Christoph/Schäfer, A.* (2003): Steuerungswandel in der Europäischen Umweltpolitik?, in: *Holzinger, K./Knill, C./Lehmkuhl, D.* (Hrsg.), *Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen*, Opladen, S. 103-129.
- Jachtenfuchs, Markus* (1996): Regieren durch Überzeugen: Die Europäische Union und der Treibhauseffekt, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, S. 429-454.
- Jänicke, Martin* (1996): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik, in: *ders.* (Hrsg.), *Umweltpolitik der Industrieländer*, Berlin, S. 9-28.
- Jänicke, Martin* (1999): Umweltpolitik, in: *ders./Kunig/Stitzel*, *Umweltpolitik*, Bonn, S. 30-157.
- Joerges, Christian* (2002): Das Weissbuch der Kommission über "Europäisches Regieren": Ein mißglückter Aufbruch zu neuen Ufern, in: *Integration* 25, S. 187-199.
- Joerges, Christian/Vos, Ellen* (Hrsg.): *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford.
- Kippes, Stephan* (1995): *Bargaining. Informales Verwaltungshandeln und Kooperation zwischen Verwaltungen, Bürgern und Unternehmen*, Köln.
- von Kirchmann, J.H.* (1988): *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft* (Erstausgabe 1848), Heidelberg.
- Kloepfer, Michael* (2002): Die europäische Herausforderung – Spannungslagen zwischen deutschem und europäischem Umweltrecht, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 21, S. 645-657.

- Kloepfer*, Michael (Hrsg.) (2002): Umweltföderalismus, Berlin.
- Kloepfer*, Michael/*Rehbinder*, Eckard/*Schmidt-Aßmann*, Eberhard/*Kunig*, Philip (1990), Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, UBA-Berichte 7/90, Berlin.
- Knebel*, Jürgen/*Wicke*, Lutz/*Michael*, Gerhard (1999): Selbstverpflichtungen und norm-ersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes, UBA-Berichte 5/99, Berlin.
- Knill*, Christoph (2003): Europäische Umweltpolitik, Opladen.
- Koch*, Hans-Joachim (1997): Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung. Modernisierung des Umweltrechts oder symbolische Standortpolitik?, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 10, S. 45-57 und 210-221.
- Koch*, Hans-Joachim/*Mechel*, Friederike (2004): Naturschutz und Landschaftspflege in der Reform der bundesstaatlichen Ordnung, in: Natur und Recht 26, S. 277-286.
- Köck*, Wolfgang (1996): Das Pflichten- und Kontrollsystem des Öko-Audit-Konzepts nach der Öko-Audit-Verordnung und dem Umweltauditgesetz, in: Verwaltungsarchiv 87, S. 644-680.
- Köck*, Wolfgang (1999): Umweltordnungsrecht – ökonomisch irrational? Die juristische Sicht, in: Gawel, Erik/Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.), Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht, Baden-Baden, S. 323-359.
- Köck*, Wolfgang (2003): Risikoverwaltung und Risikoverwaltungsrecht – Das Beispiel des Arzneimittelrechts, UFZ-Diskussionspapiere 8/2003.
- Köck*, Wolfgang (2004): Föderalismusreform: Neuordnung der Umweltkompetenzen – Tagung des Bundesumweltministeriums am 29. März 2004, in: Zeitschrift für Umweltrecht 15, S. 250-251.
- Köck*, Wolfgang (2004a): Invasive gebietsfremde Arten. Stand und Perspektiven der Weiterentwicklung und Umsetzung der CBD-Verpflichtungen unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzung in Deutschland, Wolff, Nina/Köck, Wolfgang (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, S. 107-125.
- Köck*, Wolfgang (2004b): Die städtebauliche Eingriffsregelung, in: Natur und Recht 26, S. 1-6.
- Kooiman*, Jan (1993): Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity, in: Kooiman, Jan (Hrsg.), Modern Governance. New Government. Society Interactions, London, S. 35-
- Korn*, Horst (2004): Institutioneller und instrumenteller Rahmen für die Erhaltung der Biodiversität, in: Wolff, Nina/Köck, Wolfgang (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, S. 36-54.
- Krämer*, Ludwig (1996): Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin, S. 7-35.
- Krämer*, Ludwig (2000): EC Environmental Law, 4th Edition, London.
- Lamb*, Irene (1995): Kooperative Gesetzeskonkretisierung, Baden-Baden.

- Lewis, Jeffrey* (2000): The Methods of Community in EU Decision Making and Administrative Rivalry in the council's Infrastructure, in: *Journal of European Public Policy* 7, S. 261-289.
- Lübbe-Wolff, Gertrude* (1993): Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, in: *Natur und Recht* 15, S. 217-229.
- Lübbe-Wolff, Gertrude* (1995): Modernisierung des umweltbezogenen Ordnungsrechts, in: Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Dt. Bundestages (Hrsg.), *Umweltverträgliches Stoffstrommanagement*, Band 2: Instrumente, Bonn.
- Lübbe-Wolff, Gertrude* (1996): Stand und Instrumente der Implementation des Umweltrechts in Deutschland, in: dies. (Hrsg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, Berlin, S. 77-105.
- Lübbe-Wolff, Gertrude/Gawel, Erik* (Hrsg.) (2000): *Effizientes Umweltordnungsrecht*, Baden-Baden.
- Marburger, Peter* (1979): *Die Regeln der Technik im Recht*, Köln u.a.
- Mayntz, Renate* (1997): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: dies., *Soziale Dynamik und politische Steuerung*, S. 263-291.
- Mayntz, Renate* (2004): Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, S. 65-76.
- Mayntz, Renate* (2004a): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? (in diesem Band).
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich/Bohne, Eberhard/Hucke, Burkhard/Müller, Axel* (1978): *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes*, Stuttgart.
- McNeill, John R.* (2003): *Blue Planet. Die Geschichte der Umwelt im 20. Jahrhundert*, Frankfurt/New York.
- Moss, Timothy* (2003): Induzierter Institutionenwandel „von oben“ und die Anpassungsfähigkeit regionaler Institutionen: Zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland, in: ders. (Hrsg.), *Das Flussgebiet als Handlungsraum*, Münster, S. 129-175.
- OECD* (1993): *Umweltpolitik auf dem Prüfstand. Bericht der OECD zur Umweltsituation und Umweltpolitik in Deutschland*, Bonn.
- Petersen, Thomas/Faber, Malte* (2000): Bedingungen erfolgreicher Umweltpolitik im deutschen Föderalismus. Der Ministerialbeamte als Homo Politicus, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10, S. 5-41.
- Ring, Irene* (2004): Naturschutz in der föderalen Aufgabenteilung: Zur Notwendigkeit einer Bundeskompetenz aus ökonomischer Perspektive, in: *Natur und Landschaft* 79, S. 494-500.
- Ritter, Ernst-Hasso* (1979): Der kooperative Staat, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 104, S. 389-413.

- Ritter, Ernst-Hasso* (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden, S. 69-112.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst Otto* (1992): Governance without Government: Order and Chance in World Politics, Cambridge.
- Sachverständigenkommission* (1996): Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim BMU, Berlin.
- Scharpf, Fritz* (1976): Theorie der Politikverflechtung, in: ders./Reissert/Schnabel, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts., S. 13-70.
- Scharpf, Fritz* (1985): Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz* (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32, S. 621-634.
- Scharpf, Fritz* (2000): Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Scharpf, Fritz* (2002): Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan, S. 65-92.
- Scherzberg, Arno* (2003): Von den arcana imperii zur freedom of information – Der lange Weg zur Öffentlichkeit der Verwaltung, in: Thüringische Verwaltungsblätter, S. 193-203.
- Scherzberg, Arno* (2003a): Wozu und wie überhaupt noch öffentliches Recht?, Berlin.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard* (1976): Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Band 34, S. 221-274.
- Schneider, Jens-Peter* (1996): Kooperative Verwaltungsverfahren, in: Verwaltungsarchiv 87, S. 38-67.
- Schröder, Meinhard* (2003): Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, in: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band 1, 2. Aufl., Köln u.a., § 9.
- Schuppert, Gunnar Folke* (1989): Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzauberung des Staates oder „Bringing the State Back In“?, in: Der Staat, S. 91-104.
- Schuppert, Gunnar Folke* (2000): Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar Folke* (2003): Staatswissenschaft, Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar Folke* (2003a): Zur Rechtsverfassung einer kooperativen Umweltpolitik, in: Hansjürgens, Bernd/Köck, wolfgang/Kneer, Georg (Hrsg.), Kooperative Umweltpolitik, Baden-Baden, S. 113-137.
- Sendler, Horst* (2000): Techniksteuerung und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, in: Vieweg (Hrsg.), Techniksteuerung und Recht, Köln u.a., S. 307-324.

- Simonis, Ernst Udo (2002): Global Environmental Governance – Speeding up the Debate on a World Environment Organization, WZB-Papers FS II 02-404.*
- SRU- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1978): Umweltgutachten 1978, Stuttgart und Mainz.*
- SRU- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1994): Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung, Stuttgart.*
- SRU- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart.*
- SRU- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2004): Umweltgutachten 2004 – Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Baden-Baden.*
- Steinberg, Philipp (1999): Governance-Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, WHI-Paper 6/99, Berlin.*
- Wegener, Bernhard (2001): Freischwimmen für die Informationsfreiheit - Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz, in: Zeitschrift für Umweltrecht 12, S. 93-100.*
- Weingart, Peter (2001): Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weinheim.*
- Williamson, Oliver E. (1979): Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics 22, S. 233-261.*
- Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York.*
- Winter, Gerd (1975): Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht, Berlin.*
- Young, Oran R. (1994): International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society, Ithaca and London.*
- Zürn, Michael (1999): Regieren jenseits des Nationalstaates, Baden-Baden.*

Als UFZ-Diskussionspapiere sind seit 2001 erschienen:

Published UFZ-Discussion Papers:

| | | |
|---------|--|--|
| 1/2001 | Frank Messner | Towards a Sustainable Copper Industry? Trends in Resource Use, Environmental Impacts and Substitution in the Global Copper Industry |
| 2/2001 | Bernd Klauer | Welchen Beitrag können die Wirtschaftswissenschaften zum Erhalt der Biodiversität leisten? |
| 3/2001 | Sigrun Kabisch | Wenn das Kleid der Stadt nicht mehr passt – Strategien im Umgang mit dem Wohnungs-leerstand in ostdeutschen Städten |
| 4/2001 | Karin Johst, Martin Drechsler, Frank Wätzold | An ecological-economic modelling procedure to design effective and efficient compensation payments for the protection of species |
| 1/2002 | Frank Gagelmann, Bernd Hansjürgens | Climate Protection through Tradable Permits: The EU Proposal for a CO ₂ Emissions Trading System in Europe |
| 2/2002 | Bernd Klauer, Martin Drechsler, Frank Messner | Multicriteria Analysis Under Uncertainty with IANUS – Method and Empirical Results |
| 3/2002 | Frank Wätzold, Martin Drechsler | Spatial differentiation of compensation payments for biodiversity enhancing land-use measures |
| 4/2002 | Ralf Nordbeck, Michael Faust | European Chemicals Regulation and its Effect on Innovation: an Assessment of the EU's White Paper on the Strategy for a Future Chemicals Policy |
| 5/2002 | Matthias Bernt | Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbaus Ost“ |
| 1/2003 | Felix Rauschmayer | Integrated Assessment of Biological Invasions |
| 2/2003 | Malte Faber, Karin Frank, Bernd Klauer, Reiner Manstetten, Johannes Schiller, Christian Wissel | Eine allgemeine Theorie der Bestände |
| 3/2003 | Guillermo Angel Velázquez | Quality of Life in Argentina – The Heritage of the Nineties |
| 4/2003 | Martin Drechsler, Frank Wätzold | Species Conservation in the Case of Political Uncertainty |
| 5/2003 | Dieter Rink | Ersatznatur – Wildnis – Wohnstandortfaktor: Soziale Wahrnehmungen und leitbildhafte Vorstellungen von Stadtnatur |
| 6/2003 | Frank Messner, Oliver Zwirner, Matthias Karkuschke | Participation in Multicriteria Decision Support – the Case of conflicting Water Allocation in the Spree River Basin |
| 7/2003 | Torsten Frohwein | Die Porter-Hypothese im Lichte der Neuordnung europäischer Chemikalienregulierung – Does it hold? |
| 8/2003 | Wolfgang Köck | Risikoverwaltung und Risikoverwaltungsrecht – Das Beispiel des Arzneimittelrechts |
| 9/2003 | Wolfgang Köck | Invasive gebietsfremde Arten – Stand und Perspektiven der Weiterentwicklung und Umsetzung der CBD-Verpflichtungen unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzung in Deutschland |
| 10/2003 | Wolfgang Köck | Die städtebauliche Eingriffsregelung – Ausgewählte Probleme unter besonderer Berücksichtigung der Auswahl und Sicherung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen |
| 11/2003 | Randi Thum, Kathleen Schwerdtner, Irene Ring | Artenschutz und Teichwirtschaft – Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Freistaates Sachsen |

| | | |
|---------|---|--|
| 12/2003 | Bernd Hansjürgens, Frank Gagelmann | Das Handelssystem im europäischen CO ₂ -Emissionsrechtmarkt – Vorschläge zur institutionellen Ausgestaltung in Deutschland |
| 13/2003 | Frank Gagelmann | E.T. and Innovation – Science Fiction or Reality? – An Assess- ment of the Impact of Emissions Trading on Innovation |
| 1/2004 | Frank Wätzold, Kathleen Schwerdtner | Why be wasteful when preserving a valuable resource? – A review article on the cost-effectiveness of European biodiversity conservation policy |
| 2/2004 | Holger Bergmann | Berechnung von Kosten für Maßnahmen zum Schutz von gefährdeten Maculinea-Arten |
| 3/2004 | Henning Nuissl, Dieter Rink (Hrsg.) | Schrumpfung und Urban Sprawl – Analytische und Planerische Problemstellungen |
| 4/2004 | Fabian Thiel | Das Erbbaurecht – Ein verkanntes Instrument zur Steuerung der kommunalen Flächennutzung |
| 5/2004 | Katharina Kern | Umweltauswirkungen von Arzneimitteln – Bestandsaufnahme und Reformbedarf |
| 6/2004 | Gerhard Hartmuth unter Mitarbeit von Katja Huber und Dieter Rink | Nachhaltige Entwicklung im lokalen Kontext – Schritte zur Entwicklung eines kommunalen Nachhaltigkeits- Indikatorensystems |
| 7/2004 | Wanda Born, Felix Rauschmayer, Ingo Bräuer | Economic evaluation of biological invasions – a survey |
| 8/2004 | Jaroslav Myšiak, Kathleen Schwerdtner, Irene Ring | Comparative analysis of the conflicts between carp pond farming and the protection of otters (<i>Lutra lutra</i>) in Upper Lusatia and South Bohemia |
| 9/2004 | Katja Huber | Kommunale Politikziele in den Städten Leipzig und Halle (Saale) unter dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung |
| 10/2004 | Dorothee Ortner | Zur naturschutzrechtlichen Verpflichtung der Verwendung autochthonen Saat- und Pflanzguts bei der Straßenbegleitbegrünung |
| 11/2004 | Wolfgang Köck | Governance in der Umweltpolitik |

UFZ-Diskussionspapiere können jeweils bei den Autoren am UFZ-Umwelt-
forschungszentrum Leipzig-Halle, PF 500136, 04301 Leipzig bezogen werden.

*UFZ-Discussion Papers can be ordered from the authors at the UFZ Centre for
Environmental Research Leipzig-Halle, P.O. Box 500136, D-04301 Leipzig, Germany.*

