

**Umweltpolitisches Regieren im Weltmarkt – Zur
Transformation von Staatlichkeit in weltmarktoffenen
Staaten**

Dissertation

**zur Erlangung des akademischen Grades des Doktors der
Philosophie (Dr.phil.)**

**am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften – Otto-Suhr-
Institut für Politikwissenschaft – der Freien Universität Berlin**

vorgelegt von

Volker Fürst

Erstgutachter:
Zweitgutachter:

Professor Dr. Martin Jänicke
Prof. Dr. Karl-Werner Brand

Datum der Abgabe:

15. August 2003

Datum der Disputation:

12. Februar 2004

Danksagung

Die vorliegende Studie, die als Dissertation am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin eingereicht wurde, gibt einen Überblick über den Wandel von Staatlichkeit am Beispiel der umweltpolitischen Governance in weltmarktoffenen Staaten. Auf der Grundlage neo-institutionalistischer Theorieansätze werden die Faktoren für die Transformationsprozesse und Varianzen in den untersuchten Staaten transparent gemacht und Transformationsprofile der Staaten entworfen.

Für die Ermöglichung dieser Studie danke ich der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG). Die Arbeit entstand im Rahmen des von der DFG finanzierten Sonderforschungsbereichs „Reflexive Modernisierung“ (SFB 536) und dem dort angesiedelten Teilprojekt „Globalisierung und die Zukunft des Nationalstaats“. Professor Dr. Ulrich Beck gilt mein besonderer Dank für die engagierte und humorvolle Leitung des Sonderforschungsbereichs. Besonders herzlich bedanken möchte ich mich vor allem bei Professor Dr. Martin Jänicke für die fachliche Betreuung der Arbeit sowie bei Professor Dr. Karl-Werner Brand für die geduldige, kritische und anregende Unterstützung meiner wissenschaftlichen Tätigkeit. Allen Mitarbeitern des SFBs, die zu einer angenehmen Arbeitsatmosphäre beigetragen haben, gilt mein Dank. Ein ebensolcher Dank geht an alle Mitglieder des Netzwerks Junge Umweltpolitologinnen, die bei vielerlei Fragen stets unterstützend und solidarisch waren. Auch meine zahlreichen Interviewpartner haben zum Gelingen dieser Studie beigetragen. Ihrer Mühe und Geduld ist es zu verdanken, dass ich ein solches Projekt durchführen konnte.

Mein Dank geht an Heiko Prange und Sieglinde Gstoehl, die mit ihrem wissenschaftlichen Rat immer großzügig verfahren sind und nicht minder großzügig bei der Bereitstellung von Käse und Wein waren; an Robert Kaiser; weil er Dinge gesehen hat, die ich so nicht sehen konnte; an Marcus Simon und Heidi Schuster, weil sie Freunde sind; an meinen Bruder Michael, weil er die richtigen Fragen stellt und weil er stets einen so guten Weingeschmack beweist; an meine Eltern Anna und Friedrich für ihre über die Jahre wachsende Geduld und Unterstützung; an Bärbel, Gerdi, Lukas und Peter für ihre unvoreingenommene Herzlichkeit; an Corinna für die schöne gemeinsame und leider zu kurze Zeit in der Münchner Wohnung; an Sina und Matthias für den herzlichen Empfang und die Hilfe in Berlin; an Markus König, Martin Dolezal und Paul Sterzel, weil sie einen Umzug über hundert Treppenstufen mit Humor bewältigt haben; an Olivia van Riesen für die offene Bürotür, für Schokolade und Kekse; an Christoph Hofbeck, weil er zuverlässig und präzise gearbeitet hat; vor allem an Bernadette, weil ich ihr Klarheit und vieles mehr verdanke, weil die Dissertation ohne sie nicht zu Ende gebracht worden wäre, weil sie ohne sie nicht so wäre, wie sie ist, und nicht nur deshalb ist ihr die Arbeit gewidmet.

Inhalt

Danksagung	3
I. Einleitung	8
Kapitel 1	
Nationalstaatliche Umweltpolitik unter den Bedingungen wirtschaftlicher Globalisierung	9
1.1. Problemstellung und gesellschaftliche Relevanz	9
1.2.1 Projektdesign	12
1.2.1 Forschungsfragen und Erkenntnisinteresse	12
1.2.2 Analytischer Untersuchungsrahmen: Der Beitrag neo-institutionalistischer Theorien zur Erklärung von staatlicher Transformation	17
1.2.3 Fallauswahl und Methode	20
1.3 Das Argument	22
1.4 Thema und Forschungsstand	24
1.4.1 Staatlichkeit im Wandel	24
1.4.2 Was bedeutet Globalisierung?	27
1.4.3 Globalisierung und Staat: Rückzug, Renaissance oder Rekonfiguration des Staates?	30
1.4.4 Wirtschaftliche Globalisierung und nationalstaatliche Umweltpolitik	34
1.4.5 Das Politikfeld: Umweltpolitik als regulativer Politiktypus	34
1.4.6 Wirtschaftliche Globalisierung, nationale Wettbewerbsfähigkeit und Umweltpolitik: Theorien und Thesen	36
1.4.7 Empirischer Forschungsstand: Globalisierung und nationalstaatliche Umweltpolitik	37
II. Empirischer Hauptteil	41
Kapitel 2 Umweltpolitisches Regieren jenseits des Nationalstaats	42
2.1 Entwicklung der Umweltpolitik in der Europäischen Union	43
2.1.1 Die rechtliche Verankerung der Umweltpolitik in der Einheitlichen Europäischen Akte (1987)	44
2.1.2 Die rechtliche Position der europäischen Umweltpolitik nach dem Vertrag von Maastricht (1992)	44
2.1.3 Die Aufwertung der Umweltpolitik durch den Vertrag von Amsterdam (1997)	44
2.1.4 Zentrale umweltpolitische Akteure in der Europäischen Union	46
2.2. Umweltpolitisches Regieren auf internationaler Ebene	48
Kapitel 3	
Umweltpolitisches Regieren in der Schweiz	59
3.1 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen in der Schweiz	59
3.2 Weltwirtschaftliche Offenheit der Schweiz	62
3.3 Umweltsituation in der Schweiz	64
3.4 Umweltpolitische Strategien und Dynamiken in der Schweiz	65
3.4.1 Institutioneller Wandel: Umweltrechtliche Entwicklung und institutionelle Restrukturierung der umweltpolitischen Administration	65

3.4.1.1 Institutionelle Restrukturierung der umweltpolitischen Administration auf der Bundesebene	68
3.4.1.2 Koordinationserfordernisse zwischen Umweltamt und Ministerium	69
3.4.1.3 Institutionelle Integration der Umweltpolitik in die schweizerische Legislative	70
3.4.1.4 Umweltpolitik zwischen Bund und Kantonen	70
3.4.1.5 Institutionelle Koordination zwischen Bund, Kantonen und Kommunen	74
3.4.1.6 Herausforderungen und Probleme der vertikalen und horizontalen Koordination	75
3.4.2 Staatliche Steuerung und Instrumentenwandel	76
3.4.2.1 Transformation und Instrumentenwandel in der umweltpolitischen Steuerung	78
3.4.2.2 Umweltpolitischer Steuerungswandel im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konflikt	83
3.4.2.3 Die Rückkehr der Planung in die umweltpolitische Steuerung	86
3.4.3 Umweltpolitische Interessenvermittlung und Integration der Gesellschaft in die staatliche Politikformulierung	87
3.4.3.1 Erste Formen umweltpolitischer Einflussnahme an der staatlichen Politikformulierung: Protest und Konfrontation	89
3.4.3.2 Integration die staatlichen Vernehmlassungen und Verbandsbeschwerderecht	91
3.4.4 Die territoriale Ausdifferenzierung der schweizerischen Umweltpolitik	94
3.4.4.1 Die schweizerische Umweltpolitik im europäischen Umweltraum: Spannungsfelder und Teilintegration	94
3.4.4.2 Regionale und internationale Dimension	97
 Kapitel 4	
Umweltpolitisches Regieren in den Niederlanden	99
4.1 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen in den Niederlanden	94
4.2 Umweltsituation in den Niederlanden	103
4.3 Weltwirtschaftliche Offenheit	104
4.4 Umweltpolitische Strategien und Dynamiken in den Niederlanden	104
4.4.1 Institutioneller Wandel: Umweltrechtliche Entwicklung und institutionelle Restrukturierung der umweltpolitischen Administration	104
4.4.1.1 Grundzüge der Umweltadministration	105
4.4.1.2 Die niederländische Umweltadministration als Expertokratie	107
4.4.1.3 Einrichtung von umweltpolitischen Beratungsgremien und -ämtern als institutionelle Antwort auf verhärtete Fronten	108
4.4.1.4 Organisatorische Restrukturierung und Innovation in der Umweltadministration: „Strategiefähigkeit“ als Antwort auf neue Herausforderungen	110
4.4.1.5 Der Regierungswechsel von 1982 – Ökonomische Konsolidierung, umweltpolitische Reformen und institutionelle Innovationen	113
4.4.1.6 Institutionelle Innovation durch nationale Umweltplanung: Der lange Weg von der Umweltpolitik zur Nachhaltigkeitspolitik	115
4.4.1.7 Der erste nationale Umweltplan von 1989	115
4.4.1.8 Entwicklung bis ins Jahr 2001	117
4.4.2 Umweltpolitische Steuerung	118
4.4.2.1 Die Anfänge umweltpolitischer Steuerung: Staatliche Regulierung durch command-and-control-Maßnahmen	118

4.4.2.2 Neue Impulse für die politische Steuerung: Integration und Aktivierung der gesellschaftlichen Selbststeuerungskräfte	119
4.4.3 Umweltpolitische Interessenvermittlung und Integration der Gesellschaft in staatliche Politikformulierung: Von der grünen Protestbewegung zum „Grünen Polder-Modell“	125
4.4.3.1 Die Entwicklung der niederländischen Umwelt- und Naturschutzbewegung: Die Naturschutzbewegung als gesellschaftliche Reaktion auf die Probleme der ersten Industriemoderne	126
4.4.3.2 Die niederländische Umweltbewegung als Teil der neuen sozialen Bewegungen	127
4.4.3.3 Politisierung der Umweltbewegung und zunehmende Integration ins Parteiensystem	128
4.4.3.4 Professionalisierung und Entradikalisierung: Von der Umweltbewegung zum Umweltnetzwerk	129
4.4.3.5 Professionalisierung durch Vernetzung und Arbeitsteilung unter den Umweltorganisationen	131
4.4.3.6 Die niederländischen Umweltverbände und ihre europäische Einbindung	133
4.4.3.7 Formen der umweltpolitischen Einflussnahme und Interessenvermittlung: Das „Grüne Polder-Modell“	133
4.4.4 Internationalisierung bzw. Transnationalisierung umweltpolitischer Strategien	135
 Kapitel 5	
Umweltpolitisches Regieren in Deutschland	137
5.1 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland	137
5.2. Weltwirtschaftliche Offenheit	140
5.3 Umweltsituation	142
5.4 Umweltpolitische Strategien und Dynamiken in Deutschland	144
5.4.1 Umweltpolitische Entwicklung	144
5.4.2 Institutioneller Wandel: Umweltrechtliche Entwicklung und institutionelle Restrukturierung der umweltpolitischen Administration	149
5.4.2.1 Regionale Differenzierung: Die umweltpolitische Kompetenz der Bundesländer und das umweltpolitische Zusammenspiel von Bund und Bundesländern	150
5.4.2.2 Die administrative Institutionalisierung der Umweltpolitik auf bundespolitischer Ebene	152
5.4.2.3 Der Wandel der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Umweltpolitik: Die Debatte um den Grundgesetzartikel 20a	156
5.4.2.4 Das Scheitern eines integrativen Umweltgesetzbuch (UGB): Ein Beispiel für die Defizite der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern?	159
5.4.2.5 Der Wandel der dominierenden Problemlösungsphilosophie: Das Konzept „Ökologische Modernisierung“ als Anpassungsstrategie auf Globalisierungsdruck?	162
5.4.3 Wandel der umweltpolitischen Steuerung	166
5.4.4 Wandel der Akteurskonstellation und Interessenvermittlungsprozesse	178
5.4.4.1 Transformation der umweltpolitischen Interessenvermittlung: Ökologischer Neo-Korporatismus oder Umweltpolitik-Netzwerke?	182
5.4.5 Internationale Umweltpolitik: Vom Vorreiter zum Nachzügler?	184

III. Schlussfolgerungen	187
Kapitel 6	
Wandel des Regierens – Transformation von Staatlichkeit?	188
6.1 Transformationsprofil Schweiz	189
6.2 Transformationsprofil Niederlande	195
6.3 Transformationsprofil Deutschland	199
6.4 Fazit und Ausblick	206
Literaturverzeichnis und Interviews	210
Anhang	230