

III. Schlussfolgerungen

Kapitel 6

Wandel des Regierens - Transformation von Staatlichkeit?

Die hier vorgelegte Studie hat sich insbesondere mit der empirischen Frage befasst, mit welchen umweltpolitischen Strategien weltmarktoffene, europäische Nationalstaaten (Schweiz, Niederlande, Deutschland) in den drei zurückliegenden Zeiten zunehmender weltwirtschaftlicher Verflechtung regieren. Als grundlegend galt dabei die These, dass wirtschaftliche Globalisierungsprozesse zu einer Verschiebung von politischer und wirtschaftlicher Geographie führt, die den Nationalstaat aufgrund von a) verschärften Konkurrenzbedingungen und b) sich verschiebenden Kongruenzbedingungen unter Anpassungsdruck setzt. Erkenntnisleitend für die Untersuchung war die These, dass wirtschaftliche Globalisierung nicht einfach zu einem Rückzug oder gar Niedergang des Nationalstaats in der Umweltpolitik führt, sondern dass sich zentrale Elemente von Regieren und damit auch klassischer Staatlichkeit im Zuge dieses Prozesses transformieren bzw. rekonfigurieren. Der Wandel des Regierens am Beispiel der Umweltpolitik wurde für die Studie anhand von vier empirischen untersuchbaren Referenzpunkten, die für Staatlichkeit kennzeichnend sind, operationalisiert: Erstens am Formenwandel der institutionellen Organisation und Kapazität staatlicher Umweltpolitik, zweitens an der Veränderung der Formen politischer Steuerung und Regulierung, drittens im Wandel der dominanten Formen der politischen Interessenvermittlung und viertens an der Rekonfiguration und territorialen Differenzierung nationalstaatlicher Aktivitäten. Die Untersuchung basierte im wesentlichen auf der Auswertung offizieller Dokumente, Forschungsliteratur sowie auf Leitfadenterviews mit Vertretern nationaler Ministerien, nationaler Umweltorganisationen und nationaler Industrie- und Wirtschaftsverbände. Da das Ziel der Studie in der Beschreibung von umweltpolitischen Strategien und Transformationsprozessen bestand, habe ich mich für einen langen Untersuchungszeitraum entschieden, der etwa von Beginn der 1970er Jahre bis zum Jahr 2002 reicht, wobei die staatlichen umweltpolitischen Strategien in der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts besonders berücksichtigt und anhand von Fallbeispielen beleuchtet wurden. Grundsätzlich konnte im empirischen Teil der Arbeit gezeigt werden, dass wirtschaftliche Globalisierungsprozesse nicht unvermeidlich zu einem umweltpolitischen Handlungsunfähigkeit führen, sondern dass Nationalstaaten weiterhin über strategische Optionen sowie Handlungskapazitäten verfügen und diese auch nutzen. Generell zeigt sich im Ländervergleich, dass keiner der untersuchten Nationalstaaten die Strategie der umweltpolitischen Deregulierung eingeschlagen hat, obgleich sie alle in hohem Maß in den Weltmarkt integriert sind. Auch lassen sich bei den untersuchten Staaten auffällige Konvergenzen in der Entwicklung der Umweltpolitik als Feld der Staatstätigkeit aufzeigen. In allen Staaten beginnt der Aufbau administrativer Kapazitäten und rechtlicher Strukturen in der Umweltpolitik in den 1960er Jahren. Die Schaffung von Umweltministerien, Umweltämtern, wissenschaftlichen Expertenkommissionen und einer umfangreichen Umweltgesetzgebung gehörte damit zum frühen strategischen Repertoire der untersuchten Staaten. Deutlich wurde aber auch, dass in allen vier Dimensionen signifikante Strategiewechsel stattfanden, die auf staatliche Transformationsprozesse hinweisen. In diesem Kapitel möchte ich abschließend eine vergleichende Zusammenfassung der strategischen Reaktionen und Transformationsprozesse geben und zugleich der Frage nachgehen, warum die untersuchten Nationalstaaten unterschiedliche Wege bei der Wahl ihrer umweltpolitischen Strategien beschreiten. Zur Erklärung dieser Varianzen beziehe ich mich im Sinne neo-institutionalistischer Theorieansätze auf die genannten politisch-institutionellen

Rahmenbedingungen, die für die Staaten auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene gelten.

6.1 Transformationsprofil Schweiz

In allen untersuchten Dimensionen des Regierens lassen sich für die Schweiz deutliche Veränderungen nachzeichnen. Diese zeigen sich erstens bei der institutionellen Organisation und Kapazität staatlicher Umweltpolitik. Zwar entwickelte sich die Umweltpolitik als Bereich der Staatstätigkeit in der Schweiz zeitlich parallel zu den anderen untersuchten Staaten in den 1960er Jahren, doch v.a. im Vergleich zu den Niederlanden erweist sich die Schweiz an diesem Punkt als Nachzügler. So wurden seit 1972 in der Schweiz Umweltschutzaufgaben lediglich vom eidgenössischen Gewässerschutzamt übernommen und auf die Gründung einer eigenständigen Umweltschutzbehörde lange verzichtet. Diese Entwicklung hat insbesondere mit der ausgeprägten föderalen Struktur der Schweiz und der großen Bedeutung kommunaler Gebietskörperschaften zu tun, die eine administrative Institutionalisierung und Verrechtlichung von Umweltpolitik auf Bundesebene lange verzögerten. Erst die nationale Verrechtlichung, nämlich die Einführung eines eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (USG) im Jahr 1985 wirkte auf die staatliche Organisation der Umweltpolitik wie ein Katalysator. Dabei erfolgte der entscheidende Schritt der administrativen Institutionalisierung mit der Umwandlung des Gewässerschutzamtes in das Bundesamt für Umweltschutz, das im Jahr 1989 weitere Kapazitäten gewann, indem es mit dem früheren Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz (BUWAL) fusionierte. Heute ist das BUWAL als Bundesbehörde für die gesamtschweizerische Umwelt und für die Erarbeitung der Gesetze und Verordnungen auf nationaler Ebene zuständig. Dazu kommt die Aufgabe der Beratung und Aufsicht der Vollzugsbehörden sowie die Koordination der internationalen Aktivitäten. Dieser umweltpolitische Kapazitätsaufbau auf Bundesebene wurde in der ersten Hälfte der 1990er Jahre mit Einrichtung von Spiegelreferaten in andere Bundesämter (z.B. für Gesundheit, Energiewirtschaft, Verkehr etc.) ergänzt.

Auch bei der umfassenden umweltpolitischen Gesetzgebung wurde die Schweiz vergleichsweise spät tätig. Zwar begann die moderne umweltrechtliche Zeitrechnung im Jahr 1966 mit der Verabschiedung des *Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz* (SR 451), doch im Vergleich zeigt sich, dass die Schweiz gerade in den Bereichen Luft, Chemikalien und Lärm erst spät gesetzgeberisch tätig wurde. Zudem wurden viele wichtigen Umweltgesetze erst gegen Mitte und Ende der 1980er Jahre implementiert. Auch für die schweizerische Umweltgesetzgebung erwies sich das Schweizer Umweltschutzgesetz von 1985 als eine Art Initialzündung. Ein prägnanter Ausdruck dafür ist die seit 1999 geltende verfassungsrechtliche Verankerung der Umweltpolitik als Staatszweck in Artikel 2, Abs. 4 der neuen Bundesverfassung. Sie orientiert sich am Grundsatz der Nachhaltigkeit, auf die in Artikel 73 der Bundesverfassung Bund und Kantone verpflichtet werden. Auch dafür hatte das USG als Basis die entsprechende Neuausrichtung eingeleitet.

Für die schweizerische Umweltpolitik ist der Föderalismus ein zentraler Faktor, da alle 26 Kantone über eine eigene Umweltverwaltung (mit unterschiedlichen Organisationsstrukturen) und über eine eigene Umweltschutzgesetzgebung verfügen und die Umsetzung und Überwachung der Bundesgesetze im wesentlichen den Kantonen obliegt. Auch für die umweltpolitische Organisation und Kapazität der Kantone erwies sich die katalysatorische Kraft der umweltpolitischen Verrechtlichung. Mit der im USG enthaltenen Verpflichtung der

Kantone, je acht Fachstellen für Umweltpolitik einzurichten, gelang in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ein erheblicher umweltpolitischer Kapazitätsaufbau. Diese Entwicklungen spiegeln sich ebenfalls auf kommunaler Ebene wieder. So verfügen z.B. mittlerweile fast alle Städte über 10.000 Einwohner neben dem Personal für den Gewässerschutz über Umweltschutzbeauftragte. Soweit kein Widerspruch zu Bundesrecht besteht, können die Kantone und Kommunen das eidgenössische Umweltrecht durch kantonale und kommunale Vorschriften ergänzen, wobei insbesondere im Bereich der Abfallwirtschaft und der Abwasserbehandlung administrative Kompetenzen an die kommunale Ebene delegiert werden, allerdings mit erheblichen kantonalen Variationen auf dem Feld der kommunalen Autonomie. Als fallweise problematisch erweist sich die spezifische Ausprägung des schweizerischen Föderalismus bei der Koordination sowie Umsetzung der Umweltgesetzgebung. Da die Fachstellen kantonale unterschiedlich organisiert sind und nicht überall in einem Amt vereint sind, weist die umweltpolitische Implementation einen unterschiedlichen horizontalen Zentralisierungsgrad auf, was zu Koordinationsproblemen und Verzögerungen bei den Genehmigungsverfahren führen kann.

Der beschriebene Vollzugsföderalismus in der Schweizer Umweltpolitik bewirkt teilweise erhebliche interkantonale Differenzen bezüglich der Vollzugsgeschwindigkeit, der administrativen Ressourcenausstattung, der administrativen Organisation sowie der Qualität der Politikevaluation. Dass diese Varianz nicht zu einem „Vollzugschaos“ oder zur Einstellung von informellen Vollzugspflichten führt, hat insbesondere mit der Entwicklung von „sekundären Harmonisierungsmechanismen“ zu tun, wie z.B. mit horizontalen Koordinationsgremien der interkantonalen Konferenz der Amtsvorsteher, die einen Beitrag zur Koordination und Einheitlichkeit in der Implementation leisten. Die Schaffung solcher horizontaler Koordinationsmechanismen in der Schweiz ist eine relativ neue Entwicklung, die auf eine Ergänzung des Exekutivföderalismus durch kooperative Elemente hindeutet. Dieser Trend lässt sich zurückführen auf die Auswirkungen der zunehmenden europäischen Integration, die auch in der Schweiz eine Stärkung kooperativer Elemente nötig werden lässt. Allerdings sind die Befugnisse dieser Gremien im Vergleich zur institutionellen Ausprägung des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik gering, da sie über keine formalen Vetomöglichkeiten verfügen. Im Bereich der Umweltpolitik hat sich als ein solches Koordinationsgremium die Konferenz der Amtsvorsteher aller Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) etabliert, deren Mitglieder aus den kantonalen Umwelt-Amtschefs sowie aus der Direktion des BUWAL stammen. Die KVU trifft sich zwei- bis dreimal im Jahr, wobei ihre Hauptaufgaben in der Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit, in der Minimierung der Nachteile eines unterschiedlichen Vollzugs und in der regelmäßigen Koordination mit dem BUWAL zur Besprechung der strategischen Weiterentwicklung des Umweltschutzes liegen. Damit stellt die KVU eine wichtige Institutionalisierung eines sich zögerlich entwickelnden kooperativen Föderalismus in der schweizerischen Umweltpolitik dar. Die Grenzen ihre politischen Durchsetzungskraft zeigen sich aber insbesondere daran, dass ihre Vorschläge lediglich empfehlenden Charakter besitzen, d.h. die KVU kann für die Kantone keine verbindlichen Regelungen treffen.

Trotz der Einrichtung von solchen umweltpolitischen Harmonisierungsmechanismen stellt die für die Umweltpolitik verantwortliche Bundesebene in Bereichen wie der Verkehrs- oder Lärmpolitik erhebliche Unterschiede in der kantonalen Implementation der Gesetze fest. Begründet werden die Defizite in der Implementation im BUWAL in der Regel mit fehlenden finanziellen Mitteln der Kantone oder auch mit dem nicht vorhandenen politischen Willen. Im SECO werden die Implementationsdefizite teilweise als Folge von vermeintlichen Konkurrenznachteilen zwischen den Kantonen betrachtet, die bei der Umsetzung von Umweltgesetzen von diversen Kantonen befürchtet werden. Der Bund selbst verfügt über relativ wenige politische Möglichkeiten, „widerspenstige“ Kantone auf die Umsetzung der

Bundesgesetze zu verpflichten oder säumige Kantone zu sanktionieren. Die politischen Mittel des Bundes bestehen im wesentlichen in der öffentlichen Anklage („*blaming and shaming*“) der implementationsverzögernden der Kantone durch die Medien, mit deren Hilfe die Kantone unter Druck gesetzt werden sollen. Allerdings ist die Erfolgswahrscheinlichkeit dieser Strategie politisch voraussetzungsvoll, da es den umweltpolitischen Akteuren des Bundes gelingen muss, die zentralen gesellschaftlichen Akteure (wie z.B. Umweltverbände) mit solch einer Maßnahme zu mobilisieren, politische Koalitionen zu schaffen und die öffentliche Meinung für sich zu gewinnen. Eine weitere strategische Möglichkeit besitzt die Akteure im Bund mit den finanziellen Verteilungsmechanismen, d.h. insbesondere mit der Verteilung von Geldern an die Kantone im Rahmen von Finanzpaketen. Aufgrund der kaum vorhandenen rechtlichen und finanziellen Sanktionsmöglichkeiten bleibt in der Praxis oft nur eine Politik der Koppelungsgeschäfte oder des „Goldenen Zügels“. Indem der Schweizer Bund also seine finanzielle Beteiligung an die Bedingungen umweltpolitischer Implementation knüpft, gewinnt er Einfluss auf die Verwaltungstätigkeit der Kantone. Umweltpolitische Beratungsleistungen werden in der Schweiz meist vom BUWAL selbst oder von wissenschaftlichen Organisationen erbracht, die für Deutschland und die Niederlande typischen Beratungsgremien fehlen in der Schweiz weitgehend.

Im Bereich der politischen Steuerung arbeitete die Schweizer Umweltpolitik bis in die 1980er Jahre hinein hauptsächlich mit klassischen *command-and-control*-Instrumenten und zusätzlich mit Subventionierungsmaßnahmen. Erst mit der Verabschiedung des USG erfolgte eine strategische Wende in der umweltpolitischen Steuerung: So wurden z.B. neue Instrumente eingeführt, wie die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die auf mehr Koordination, Integration und Selbstverantwortung unter den Akteuren setzen. Während der 1990er Jahre öffnete sich die Umweltpolitik kooperativen Instrumenten, Verhandlungslösungen und freiwilligen Selbstverpflichtungen (wie z.B. die Branchenvereinbarung zwischen der Zementindustrie und den Kantonen zur Reduktion der Stickoxyd-Emissionen zeigt). Allerdings macht das steuerungspolitische Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtungen nur zögerliche Fortschritte, da im Rahmen der demokratischen Tradition der Schweiz reine Verhandlungslösungen zwischen Staat und Verbänden als intransparent und undemokratisch gelten. Allerdings nehmen Informationen wie Öko-Reporte, unternehmensbezogene Öko-Audits und Kampagnen (im Bereich Luftreinhaltung und Abfall) als Steuerungsmittel mehr Raum ein.

In den 1990er Jahren wurden zudem verstärkt raumplanerische Instrumente benutzt. Darunter fallen z.B. Maßnahmen die lufthygienischen Maßnahmenpläne, der Entwässerungsplan im Gewässerschutz oder das neue Landschaftskonzept Schweiz. Die Erarbeitung der Strategie für eine „Nachhaltige Entwicklung 2002“ ist in den 1993 geschaffenen Interdepartementalen Ausschuss Rio (IDARio) eingebettet. Die Federführung liegt dabei bei dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), welches in der Verwaltungsreform des Jahres 2000 vom Bundesrat als Fachbehörde für die Nachhaltige Entwicklung bestimmt wurde. Im Rahmen des IDARio wurde eine erste Strategie zur „Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz“ erarbeitet und 1997 vom Bundesrat beschlossen. Die revidierte Bundesverfassung von 1999, die das Prinzip Nachhaltigkeit in den Rang eines Staatsziels erhebt, stellt die Grundlage für die Weiterentwicklung zu einer „Strategie 2002“ dar. Insbesondere auf kantonaler Ebene gibt es inzwischen einen Trend hin zum Gebrauch ökonomischer Instrumente, wobei auch hier der rechtliche Faktor - die Änderung des USG - den entscheidenden Anstoß gab. Ein Beispiel dafür ist die gesamtschweizerische Einführung von Lenkungsabgaben (seit 1999) auf flüchtige organische Verbindungen (VOC) und auf Heizöl mit einem Schwefelgehalt über 0,1 Prozent.

Das beschlossene Gesetz zur Reduktion von CO₂-Emissionen (vom 8. Oktober 1999) ist ein weiterer wichtiger Transformationsprozess in Richtung kooperativer und marktwirtschaftlicher Steuerungsformen in der schweizerischen Umweltpolitik. Ausschlaggebend für dessen Einführung ist die internationale Integration in das Klimaregime, welche die Schweiz mit der Ratifizierung der Klimakonvention von Kioto eingegangen ist. Steuerungspolitisch entscheidend ist dabei, dass das Gesetz eine Mischung aus kooperativen Maßnahmen und der Androhung von Lenkungsabgaben darstellt: Das Emissionsziel soll in erster Linie mit freiwilligen Maßnahmen der Wirtschaft und mit bereits beschlossenen Maßnahmen erreicht werden. Erst wenn diese zur Zielerreichung nicht ausreichen, führt der Bundesrat eine CO₂-Lenkungsabgabe ein, die allerdings frühestens im Jahr 2004 erhoben werden kann. Zur Umsetzung der freiwilligen Maßnahmen wurde eine Energie-Agentur der Wirtschaft gegründet (EnAW), die sich zusammensetzt aus Vertretern von EconomieSuisse und Vertretern der schweizerischen Energieträger-Verbände. Aufgabe der EnAW besteht darin, die Zielvereinbarungen mit dem BUWAL partnerschaftlich auszuhandeln sowie zu deren Einhaltung zusätzlich ein Monitoring-System zu entwickeln. Die freiwilligen Maßnahmen sind zudem eingebettet in das Programm „Energie Schweiz“, das neben der Einhaltung des Klimakurses als Hauptziele die Entwicklung eines „ausgeprägteren Energiebewusstseins in der Bevölkerung als Voraussetzung für freiwillige Maßnahmen, die engere Zusammenarbeit aller Akteure, Innovationen in allen Bereichen und damit die Stärkung der schweizerischen Wirtschaft“ nennt. Auch das Energie-Schweiz-Programm präsentiert sich als ein partnerschaftliches Programm, das großen Wert auf die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und der Wirtschaft legt. Zwar übt der Bundesrat (insbesondere das UVEK) als politisch zuständige Behörde die Oberhoheit über das Programm aus, wacht über dessen Grundausrichtung und die politischen Ziele, doch besteht eine seiner Kernaufgaben in der Förderung des energiepolitischen Dialogs zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie den Energieagenturen und den Konsumenten.

Ähnlich der Entscheidung über die Revision des USG gab es bei der namentlichen Abstimmung über das CO₂-Bundesgesetz eine deutliche Mehrheit zugunsten der marktwirtschaftlichen und kooperativen Maßnahmen. Dass die Abstimmungsgegner wiederum vorwiegend aus dem Lager der rechts-konservativen Parteien stammten, zeigt deutlich, dass in den wichtigen Fragen der Schweizer Umweltpolitik eine große Koalition der SP und CVP einerseits gegen die rechts-bürgerlichen Parteien aus dem Lager der SVP, FDP andererseits antritt. Die politische Konfliktlinie in der Schweizer Umweltpolitik verläuft demnach nicht nach einem einfachen Rechts-Links-Muster, da sich die bürgerliche CVP bei zwei wichtigen umweltpolitischen Entscheidungen der Haltung der „linken“ und „grünen“ Seite des Parlaments angeschlossen hat. Obschon die Konfliktlinie in der Umweltpolitik in diesen signifikanten Fällen aufgrund der Schweizer „Zauberformel“ durch die Regierungsparteien hindurch geht, verhinderte der geringere Parteienwettbewerb in der Schweiz ein Scheitern der Programme.

Steuerungstypologisch lassen sich diese Programme als Beispiele für die Zunahme gesellschaftlicher Selbstregulierungsmaßnahmen verstehen, bei welcher die „hierarchische Autoritätsstruktur“ des Staates nicht zu einer Form „hierarchischer Steuerung“ genutzt, sondern das Selbstaktivierungspotential gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure gefördert wird. Mit Programmmaßnahmen wie „Energie Schweiz“ soll die Koordination unter den Akteuren zugleich verbessert werden. Gleichwohl finden diese Maßnahmen durch die Androhung von staatlich verordneten Lenkungsabgaben in einem für die Akteure erkennbaren „Schatten der Hierarchie“ statt.

Die angestrebte Ökologisierung des schweizerischen Steuersystems im Rahmen der Verhandlungen über eine neue Finanzordnung scheiterte allerdings an den Folgen des

Globalisierungsdiskurses. Für die Regierung bildete gerade der Druck ökonomischer Globalisierung der Ausgangspunkt für eine ökologische Reform des Steuersystems. So beschloss der Bundesrat im Oktober 1998 die Vorbereitung einer neuen Finanzordnung mit ökologischen Anreizen mit einem „doppelten Ziel“, wovon sich ein Argument explizit auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des „Werkplatzes“ Schweiz bezog, das andere dagegen auf die „nachhaltige Schonung der Umwelt“. Das vorzubereitende Gesetz sollte vor allem die Nutzung von Energie steuerlich belasten und staatsquotenneutral ausgestaltet werden. Im Namen ihres Dachverbands „EconomieSuisse“ lehnte die schweizerische Wirtschaft sowohl die staatlichen als auch die gesellschaftlichen Pläne für eine Ökologisierung des Steuersystems vehement ab. Ihre Kritik an der Ökologisierung des Steuersystems zielte v.a. auf eine vermeintliche Schwächung der schweizerischen Wettbewerbsfähigkeit. Darüber hinaus sei die Neutralität der Staatsquote nicht garantiert und die ökologische Lenkungsfunction einer solchen Reform fraglich. Die Abstimmungsergebnisse der weiter vorne ausführlich dargestellten Initiativen und Volksabstimmungen setzte den vorläufigen Schlussstrich der politisch-administrativen Bemühungen um eine Ökologisierung des Steuersystems im Rahmen einer geplanten Finanzneuordnung. Der Bundesrat zog aus dem Ergebnis der Referenden die Schlussfolgerung, dass es aus staatspolitischen Gründen abzulehnen sei, in der laufenden Legislaturperiode einen neuen Verfassungsartikel für eine Verlagerung der Steuerbelastung zur Energie zu unterbreiten. Für die Verhinderung einer weiteren Ökologisierung spielte insbesondere der institutionelle Kontext der direkten Demokratie eine Rolle. Diesen Hebel konnte sich der Wirtschaftsdachverband „EconomieSuisse“ mit seiner wirkungsmächtigen „Dreimal-Nein“-Kampagne nutzen und damit den entscheidenden Schritt zur einer Ökologisierung des Steuersystems verhindern.

Transformationsprozesse lassen sich ebenfalls im Bereich der Interessenvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft nachweisen. Umwelt- und Naturschutzorganisationen genießen in der Schweiz generell einen hohen Stellenwert: Ihre Mitgliederanzahl liegt bei fast 10% der Schweizer Bevölkerung, womit sie etwas geringer ist als jene der Gewerkschaften, aber höher als jene der politischen Parteien. Demgegenüber steht eine relativ schwache Position der Grünen Partei, die seit 1983 im eidgenössischen Parlament vertreten ist; im Jahr 1991 sogar 6,1% der Stimmen errang, aber seit 1995 einen deutlichen Stimmenrückgang zu verzeichnen hat. Für die Schweizer Umweltschutzorganisationen stehen prinzipiell zwei Möglichkeiten zur politischen Interessenvermittlung und Einflussnahme zur Verfügung: Das „Verbandsbeschwerderecht“ und die „Vernehmlassungen“. Die Wahrnehmung dieser Möglichkeiten hat dazu geführt, dass Umweltschutzverbände generell in die Gesetzgebungsverfahren gut integriert sind: Sie werden in der zu einem frühen Zeitpunkt des Verfahrens konsultiert und als Partner sowohl von den Projektgruppen als auch von den nationalen Behörden akzeptiert. Als Folge der zunehmenden Integration tauchten in den 1990er Jahren problemspezifische Kooperations-Netzwerke auf, in denen die Vertreter der Wirtschaft, der Umweltorganisationen und der einzelnen Abteilungen der Umweltschutzbehörden miteinander auf „gleicher Augenhöhe“ kooperieren. Im Jahr 1995 wurden die Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Beschwerderechts allerdings verschärft. Danach verlieren die Umweltschutzorganisationen das Recht, Beschwerde zu führen, wenn sie vorgängige Möglichkeiten zur Einsprache nicht genutzt haben. Insbesondere die konservative SVP ist bestrebt, das Verbandsbeschwerderecht für Umweltschutzorganisationen ganz abzuschaffen. Mit einer entsprechenden parlamentarischen Initiative scheiterte die SVP jedoch in der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats deutlich.

Auch die international weniger integrierte Schweiz nutzt vermehrt die Option der territorialen Auffächerung ihrer umweltpolitischen Aktivitäten. Wesentliches Kennzeichen dafür ist die Teilnahme der Schweiz an der Lösung grenzüberschreitender Umweltprobleme

in der Form „bi- oder multilateraler Diplomatie“. So beteiligt sich das BUWAL z.B. an den Verhandlungen innerhalb verschiedener Umweltkomitees der EU Kommission, sowie in der Umweltgruppe der European Free Trade Association (EFTA). Die Schweiz gehört ebenfalls zu den Vertragsstaaten der UN-Konferenz von Rio (1992), obwohl sie zu dieser Zeit noch nicht UNO-Mitglied war. Im internationalen Vergleich gehörte die Schweiz lange Zeit zu den umweltpolitischen Vorreitern, wobei ihre Strategie der Schweiz dabei oft in einer Politik des nationalen Vorvollzugs internationaler Umweltabkommen bestand. Allerdings wirkt sich die mangelnde internationale Integration der Schweiz auch nachteilig auf ihre umweltpolitische Gestaltungsfähigkeit aus. Gerade die Nicht-Integration der Schweiz in die Europäische Union und die damit verbundene Politik des autonomen Nachvollzugs, die sich durch bilaterale Verhandlungen kaum ausgleichen lässt, bedeutet eine faktische Kompetenzverlagerung und sogar einen Verzicht auf umweltpolitische Handlungsspielräume.

Beobachtbar ist in der Schweiz ebenfalls eine deutliche Verlagerung umweltpolitischer Kompetenzen von der subnationalen auf die nationale Ebene. Diese Zentralisierung hat vor allem damit zu tun, dass noch in den 1970er Jahren kaum geschriebene Umweltschutzregelungen existierten und die Kommunen, die den Druck der Umweltprobleme als erste realisierten, praktisch zum Handeln gezwungen waren. Mit der zunehmenden Verrechtlichung der Umweltpolitik schrumpften die kommunalen Spielräume in der Umweltpolitik, da die umweltrechtlichen Kompetenzen „nach oben“, d.h. auf die kantonale oder nationale Ebene wanderten.

6.2 Transformationsprofil Niederlande

Im Gegensatz zur Schweiz fand die Verstaatlichung von Umweltpolitik, d.h. der rechtliche, organisatorische und administrative Kapazitätsaufbau in der Niederlande zu einem sehr frühen Zeitpunkt statt. So wurde schon 1962 ein neues allgemeines Gesetz zur Umweltverschmutzung verabschiedet und innerhalb des Sozial- und Gesundheitsministeriums eine Inspektionsabteilung für öffentliche Gesundheit gegründet, die verantwortlich für den Umweltschutz zeichnete. Diese frühe staatliche Institutionalisierung von Umweltpolitik lässt sich insbesondere auf die vergleichsweise frühe gesellschaftliche Thematisierung von Umweltproblemen durch Umweltschutzbewegungen zurückführen. Besonders prägnante Merkmale für den Wandel der Umweltpolitik im Bereich des staatlichen Kapazitätsaufbaus ist zum einen der Trend zu einer integrativen Umweltgesetzgebung, zum anderen die Priorisierung von und Gestaltung von Strategiefähigkeit in der staatlichen Umweltadministration.

Ein prägnanter Ausdruck der frühen umweltpolitischen Verrechtlichung ist die Aufnahme des Umweltschutzes in die niederländische Verfassung im Jahr 1983. Die Einführung eines integralen Umweltgesetzbuch mit 15 Gesetzen im Umweltbereich und vier Gesetzen im Natur- und Landschaftsschutz im Jahr 1993 bildete den zentralen Markstein beim Aufbau einer modernen staatlichen Umweltgesetzgebung. Mit dieser Form umweltpolitischer Verrechtlichung wurde ein breites „Gesetzes-Dach“ für alle wichtigen Umweltregulierungen gefunden. So wurden (ab dem 1. März 1993) fünf einzelne Umweltgesetze in den *Wet milieubeheer* integriert, was sowohl die umweltpolitische Gesetzgebung transparenter und deren Durchsetzung einfacher macht. Dieses neue Gesetz eröffnet die Möglichkeit umfassende Umweltgenehmigungen zu erteilen, die möglichst viele Umweltaspekte abdecken und miteinander zu integrieren.

Mit der Gründung eines Umweltressorts in das Gesundheitsministerium im Jahr 1971 gehören die Niederlande ebenfalls zu den Vorreitern der Institutionalisierung von Umweltpolitik als Staatsaufgabe in Europa. Die entscheidende strategische Wendung und zugleich das zentrale Distinktionsmerkmal im internationalen Vergleich erhielt das Ministerium zu Beginn der 1980er Jahre, indem die Leitung des Umweltressorts auf einen strategischen Wechsel hin zu einem integrativen Politikansatz setzte, der organisatorisch in der Gründung einer allgemeinen Abteilung für Politikentwicklung mündete. Durch diese institutionelle Innovation entstand im Umweltressort eine Abteilung, die vorrangig für die Koordination mit anderen administrativen Einheiten und gesellschaftlichen Akteuren zuständig ist. Entgegen der skeptischen Erwartungen, die mit dem Regierungswechsel von 1982 verbunden waren, zeigte sich, dass die ökonomische Reformpolitik der liberal-konservativen Regierung keine negativen Auswirkungen auf die niederländische Umweltpolitik hatte. Diese Prognosen entstanden vornehmlich deshalb, weil das erste Kabinett unter Ruud Lubbers (Koalitionsregierung aus Christdemokraten und Liberalen von 1982-1986) seine Hauptaufgabe darin sah, den wirtschaftlichen Abstieg, verursacht durch die zweite Ölkrise (1979), mit Hilfe von Deregulierungsmaßnahmen, einer staatlichen Budgetkonsolidierung und der Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen wieder aufzufangen. Insbesondere dem neu eingesetzten Minister des Umweltressorts, Pieter Winsemius, war es zu verdanken, dass die umweltpolitische Strategien seines Hauses erfolgreich weiterentwickelt wurden.

Zu den beiden zentralen strategischen Wendepunkten unter der Ägide von Winsemius zählte zum einen die Einführung des langfristigen „*life-cycle*“-Konzepts, das der Umweltadministration eine moderne Form des politischen Zeitmanagements ermöglichte. Die

zweite zentrale institutionell-organisatorische Innovation bestand zum anderen in der Aufhebung der lange Zeit sektoral abgegrenzten Strukturierung und Arbeitsweise des Ministeriums: Die umweltmedienbezogenen Abteilungen wurden in themenbezogene und zielgruppenbezogene Abteilungen umgewandelt. Diese Umwandlung der ehemals sektoralen Organisationsweise hatte zur Folge, dass sowohl intern, d.h. im Umweltministerium selbst, als auch extern, d.h. im Umgang mit den anderen Ministerien und den gesellschaftlichen Akteuren, die Möglichkeit sowie die Notwendigkeit der Policy-Integration und Policy-Koordination verstärkt wurde. Die zunehmende Kooperation und Koordination mit anderen staatlichen, aber auch gesellschaftlichen Akteuren führte gleichzeitig dazu, dass das VROM sich nun stärker mit deren Standpunkten und Bedürfnissen seiner politischen Verhandlungspartner auseinandersetzen musste. Eine besondere Bedeutung kommen in den Niederlanden seit den 1970er Jahren den umweltpolitischen Beratungsgremien zu. Diese wissenschaftlichen Gremien sind nicht nur aufgrund ihrer Vielzahl bedeutsam, sondern auch aufgrund ihrer vergleichsweise unaufwendigen Gründung und Einrichtung. Dies erleichtert es den Niederlanden, auf neue Umweltproblemlagen mit Hilfe wissenschaftlicher Kompetenz flexibel und schnell zu reagieren.

Der Bereich der umweltpolitischen Steuerung war zu Beginn der niederländischen Umweltpolitik bis in die frühen 1980er Jahre hauptsächlich mit Formen hierarchischer Steuerung, direkter Regulierung und technisch betrachtet mit „*end-of-pipe-solutions*“ verbunden. Diese anfängliche Regulierungsphilosophie niederländischer Umweltpolitik hing im wesentlichen mit der traditionell dominierenden Rolle der staatlichen Raumnutzungsplanung in der niederländischen Politik zusammen. Da die umweltmedienbezogenen und kriseninduzierten Lösungen mit ihrem fragmentierten Problem- und Lösungsansatz meist nur zur Problemverlagerung und nicht zur Problemlösung führten, wurde in den 1980er Jahren die Form der umweltpolitischen Steuerung in der Niederlande erheblich verändert: Verhandlungsorientierte, aber auch ökonomische Formen der politischen Steuerung ergänzten nun zunehmend das Spektrum der klassisch gesetzgeberischen, umweltpolitischen Instrumentierung.

Im Hintergrund dieser Entwicklung stand die Leitidee, die Gesellschaft selbst in den umweltpolitischen Prozess stärker zu integrieren und gleichsam umweltpolitische Verantwortung gesellschaftlich zu internalisieren. So gerieten kommunikative und reflexive Aspekte in den Vordergrund der niederländischen Umweltpolitik, was sich konkret in der Entwicklung des „Zielgruppenansatzes“ und des „Regionalansatzes“ äußerte – beides Strategien, die auf eine verstärkte Einbeziehung öffentlicher und privater Akteure zielen. Kurzum: Die neue Strategie besteht im Kern darin, die gesellschaftlichen Selbststeuerungskräfte zu aktivieren. Die im VROM entwickelte, übergeordnete Strategie kann man mit dem Slogan des „integrativen Imperativs“ bezeichnen. Integrativ deshalb, weil erstens die administrative Koordination zwischen den umweltrelevanten Politikfeldern verbessert werden sollte, weil zweitens angestrebt wird, die gesellschaftlichen Selbststeuerungskräfte für die Belange der Umweltpolitik zu aktivieren und weil drittens ein medienübergreifender Regulierungsstil anvisiert wird.

Prägnanter Ausdruck dieser Zielsetzungen ist die Entwicklung des Nationalen Umweltpolitikplans, der erstmals 1989 aufgestellt wurde und mittlerweile in seiner vierten Auflage existiert. Der früh entwickelte, integrative Politikstil erklärt auch teilweise, weshalb es der Niederlande gelingt, sich den politikfeldübergreifenden Zielen der „Nachhaltigen Entwicklung“ anzupassen. Zu den Kernelementen niederländischer Umweltplanung gehören insbesondere kooperative Arrangements auf Verhandlungsbasis zwischen dem Staat und der Industrie, die sogenannten „Konventionen“, die privatrechtlichen Verträgen entsprechen und dem Staat bei Nicht-Einhaltung der vereinbarten Ziele die Möglichkeit einräumen, vor

Gericht zu klagen. Grundlage für deren Problemlösungseffektivität ist die Bildung eines „Zielgruppenansatzes“, dessen innovatives Element darin besteht, die Unternehmen nicht mehr um bestimmte Umweltkriterien oder -probleme zu gruppieren, sondern die Zielgruppen von Unternehmen so zusammensetzen, dass sie existierenden Wirtschaftssektoren entsprechen. Diese ökonomische orientierte Strukturierung bietet den Vorteil, dass die Wirtschaftssektoren über verhandlungserfahrene Organisationen verfügen, die zudem in regelmäßigem Kontakt mit anderen Ministerien (insbesondere mit dem Wirtschaftsministerium) stehen. Kommunikation und Verhandlung können damit von den staatlichen Akteuren relativ „treffsicher“ mit gut organisierten, potentiellen Problemlösern gesteuert werden. Für die wirtschaftlichen Akteure bestehen die Vorteile dieses Steuerungsansatzes erstens darin, dass die Unternehmen ihre Maßnahmen nach ökonomischen Effizienzgesichtspunkten auswählen, dass sie zweitens den technologischen Wandel stimulieren und dass drittens die Unternehmen in die Lage versetzt werden, die Umwelanforderungen langfristig in ihre Geschäftskonzeptionen zu integrieren. Damit entspricht diese Form der Steuerung grundsätzlich dem Konzept der „ökologischen Modernisierung“.

Neben Formen der verhandlungsbasierten politischen Steuerung wurden marktwirtschaftliche Formen der Steuerung in der Niederlande zu einer weiteren Säule des „Governance“-Wandels in der Umweltpolitik. Als Einstieg in die Ökologisierung des Steuersystems gilt insbesondere die 1992 eingeführte, allgemeine Steuer auf Brennstoffverbrauch. Dazu kam im Jahr 1995 die Einführung einer Abfallsteuer und einer Grundwassersteuer, 1996 die Einführung einer Energiesteuer (vorwiegend bezogen auf „Kleinverbraucher“) und im Jahr 2000 eine Steuer auf den Verbrauch von Trinkwasser. Strategisches Ziel der Regierung ist dabei die fortschreitende Ökologisierung des Steuern- und Abgabensystems gemäß dem „*polluter-pays*“-Prinzip. Die Erträge dieser Steuern fließen nicht notwendigerweise in die Finanzierung von Umweltangelegenheiten, sondern werden dem Steuerzahler in der Form niedrigerer Einkommenssteuern und Sozialabgaben zurückgegeben. Zudem gibt es bei der Besteuerung Ausnahmetatbestände für energieintensive Betriebe.

Neuartige Umweltprobleme, aber auch generelle gesellschaftlich-kulturelle Veränderungen (postmaterialistische Werte, demokratisches Partizipationsstreben etc.) führten in den 1960er und frühen 1970er Jahren zur Gründung zahlreicher Umweltgruppen, die man als zentrale Bestandteile im Ensemble der damals neu auftauchenden sozialen Bewegungen betrachten kann. Trotz der konsensualen und korporatistischen Tradition der Niederlande waren die Beziehungen zwischen dem Staat und der neuen Bewegung gerade in der Anfangszeit konfrontativ. Korporatistische Modelle der Interessenvermittlung hatten zuerst keine Chance, da die Umweltbewegung v.a. auf Mobilisierung und Protest setzte. Nach einer Phase der Politisierung und auch Radikalisierung einiger Umweltgruppen, setzte gegen Ende der 1970er eine interne Professionalisierung, Entradikalisierung und Netzwerkbildung unter den Umweltorganisationen ein. Kurz: Die niederländische Umweltbewegung entwickelte sich von einer neuen sozialen Bewegung zu einem weitgehend professionell gemanagten Umweltorganisationen-Netzwerk. Damit stieg sowohl der Anreiz für die staatlichen Akteure als auch für die Umweltverbände die vorhandenen korporatistischen Vermittlungs- und Verhandlungsmechanismen zu nutzen mit der Folge, dass sich die Umweltverbände zunehmend in die informalen und formalen Konsultationsmechanismen des politischen Systems der Niederlande integrierten. Aufgrund der starken institutionellen Einbindung gesellschaftlicher Interessen in die Umweltpolitik spricht man in Anlehnung an das erfolgreiche, neokorporatistisch organisierte Wirtschaftsmodell vom „Groene Poldermodell“. Die Folgen der zunehmenden Kooperation und Assimilation eines gewichtigen Teils der Umweltverbände können durchaus gegenläufig sein: Einerseits tragen die Umweltorganisationen mit ihrer partnerschaftlichen Haltung gegenüber dem Staat

grundsätzlich zur Bewahrung der staatlichen Problemlösungskapazität bei, da sie den staatlichen Akteuren zusätzliche Kompetenz und Legitimität verleihen. Andererseits besteht die Tendenz, dass im Zuge der zunehmenden Zusammenarbeit sowie Diskurs- und Handlungskoalitionen die Gefahr einer „Partizipationsfalle“ auftaucht. Die Entstehung von radikalen Umweltgruppen in den 1990er Jahren gilt als ein Hinweis darauf, dass die Integration der gesellschaftlichen Umweltakteure in den staatlichen institutionellen Apparat ambivalent Resultate zeitigt.

Generell gilt für die niederländische Politik, dass sie auf internationaler Ebene als Kleinstaat nicht jenes Gewicht auf die Waage bringen kann wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland. Dennoch ist die Niederlande schon seit langem einer der beständigen, umweltpolitischen „Motoren“ in der Europäischen Union. Die Strategie der niederländischen Regierung auf europäischer und internationaler Ebene lautet Koalitionsfähigkeit gegenüber anderen Regierungen sowie Responsivität gegenüber den umweltpolitischen NGOs und gegenüber der Öffentlichkeit. Die Pflege von „cross-boarder-contacts“ gehört damit zu den wichtigsten Tugenden der niederländischen Umweltaußenpolitik, wobei die Europäische Union die wichtigste Plattform für die internationale Umweltpolitik darstellt. Neben der Suche nach umweltpolitischen Koalitionen liegt der Beitrag der niederländischen Politik in Europa auf der konzeptionellen Seite, was sich z.B. sehr deutlich am niederländischen Einfluss auf diverse Europäische Umweltaktionsprogramme zeigt. Das Engagement der niederländischen Regierung auf der internationalen Verhandlungsebene zeigt sich nicht zuletzt an den Verhandlungsrunden zur Klimapolitik. Das Thema der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, so die grundsätzliche Auffassung der niederländischen Regierung gilt dann nicht als nationales Problem, wenn die Lasten der Umweltpolitik auf alle europäischen Partner verteilt sind. Auf europäischer und internationaler Ebene gehört die Niederlande traditionell zu den umweltpolitischen Vorreitern. Dies zeigt sich nicht zuletzt an den zahlreichen umweltpolitischen Initiativen der Niederlande auf europäischer und internationaler Ebene sowie an der Entwicklung eines strategischen Konzepts in der Nationalen Umweltplanung, das ins besonderer Weise auf die territoriale Verflechtung der Umweltproblematik eingeht.

6.3 Transformationsprofil Deutschland

Wie in der Schweiz gelang in der Bundesrepublik die Umweltpolitik gegen Ende der 1960er Jahre auf die politische Agenda. Die Verstaatlichung des neuen Politikfeldes begann im Jahr 1969, in dem die sozial-liberale Koalition die politische Lösung von Umweltproblemen als eine der zentralen Staatsaufgaben festlegte. Diese Entwicklung setzte sich im Jahr 1970 fort mit der Bildung des Kabinettsausschusses für Umweltfragen und dem Sofortprogramm der Bundesregierung, das den Beginn der planmäßigen Umweltgesetzgebung darstellt. Im Unterschied zu den Niederlanden war die Verstaatlichung der Umweltpolitik in Deutschland zumindest zu Beginn keine Reaktion auf neue politische Konfliktlinien in der Gesellschaft, sondern vielmehr ein Eigenprodukt des politischen Systems, das ähnliche Entwicklungen anderer politischer Systeme (insbesondere der USA) adaptierte. Wie in der Schweiz, aber im Gegensatz zu den Niederlanden fehlte es der Umweltpolitik der Bundesrepublik lange Zeit an einem eigenständigen, ministeriellen Machtzentrum. Zudem wurde dem verantwortlichen Ressort, dem Bundesinnenministerium, die Fachaufgabe „Umweltschutz“ lediglich in der Koordinierungs- und Programmformulierungsfunktion zugesprochen, aber nicht in der federführenden Leitung. Die umweltpolitischen Kompetenzen lagen damit verstreut über verschiedene Ressorts, so dass kein umweltpolitisches Gravitationszentrum entstehen konnte. Teilweise kompensiert wurde dieses Defizit durch die Strategie Innenministeriums, Sachverstand und Informationsvorsprung aufzubauen sowie geeignete Koalitionspartner (wie z.B. mit der Gründung des Rates der Sachverständigen für Umweltfragen) und des Umweltbundesamtes zu schaffen oder die jungen Umweltverbände zu unterstützen. Wie in den Niederlanden bildete sich in der Bundesrepublik so in Geflecht von regierungsgetragenen, aber weitgehend unabhängigen umweltpolitischen Beratungskapazitäten.

Die Gründung eines eigenständigen Umweltressorts im Jahr 1986 ist vor allem als Krisenreaktion auf Umweltkatastrophen wie den Reaktorunfall in Tschernobyl und die Verseuchung des Rheins durch den Chemiekonzern Sandoz zu werten. Zwar gab es im Umfeld des damaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl schon im Jahr 1985 Pläne für eine Reorganisation des Kabinetts verbunden mit der Gründung eines eigenen Umweltministeriums, doch der Reaktorunfall von Tschernobyl veranlasste die damalige Regierung, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren – nicht zuletzt um den Wahlerfolg der bevorstehenden Landtagswahl in Niedersachsen nicht zu gefährden. Allerdings wurde die „critical juncture“ des Reaktorunfalls nur bedingt zu einer umweltpolitisch sachgerechten Umgestaltung des administrativen Apparates genutzt, sondern die institutionelle Gestaltung des Ministeriums war vorwiegend von administrativen Pfadabhängigkeiten geprägt, die eine übergeordnete politische Planung und Organisation in der Regel erschweren. Das administrative Organisationssystem der Umweltpolitik, d.h. die Struktur aus Ministerium, Bundesbehörden, den Expertengremien und den Bund-Länder-Gremien entsprang keinem sachgerechten „Masterplan“, sondern erfolgte vielmehr nach partei- und verhandlungstaktischen Bedürfnissen, nach situativen Faktoren und nach funktionaler Anschlussfähigkeit. Die daraus resultierende Prognosen der mangelnden politischen Tauschkraft des neuen Ministeriums mit der Folge einer geringen Verhandlungsmacht und einer schlechten interministeriellen Position haben sich zwar nur teilweise bewahrheitet, doch gerade der Verbleib des Energiepolitik unter der Federführung des Wirtschaftsministeriums erwies sich lange Jahre als schwerwiegendes Kapazitätsdefizit und als umweltpolitische Bürde. Erst mit dem Abzug des Bereichs „Erneuerbare Energien“ aus dem Wirtschaftsministerium in das Umweltministerium nach dem Wahlsieg der rot-grünen Koalition im Jahr 2002 hat sich die ressortübergreifende Gestaltungsmacht und Konfliktfähigkeit des Umweltministeriums deutlich erhöht. Allerdings war diese

Entscheidung weniger einer sachlichen Bewertung des Zusammenhangs von Energie- und Umweltpolitik geschuldet, sondern vor allem ein Ergebnis der gestärkten Position der Grünen in der Koalition durch den Ausgang der Bundestagswahl 2002 und damit letztlich Ausdruck eines macht- und parteipolitischen Kalküls.

Auf der Ebene politischer Leitbilder finden sich in den vergangenen zehn Jahren zwei grundsätzliche Richtungsentscheidungen: So hatte der ehemalige Umweltminister Klaus Töpfer etwa ab 1993 immer wieder den volkswirtschaftlichen Nutzen der Umweltpolitik betont und eine programmatische Wende hin zur „ökologischen Marktwirtschaft“ gefordert. Hintergrund dieser Forderung bildet das Leitbild der „ökologischen Modernisierung“, das vor allem auf ökonomische Effizienz, technologische Innovation zugunsten ökologischer Erfordernisse setzt und das als umweltpolitisches Konzept ausdrücklich in der Koalitionserklärung der Regierung Schröder seinen Platz findet. Im internationalen Vergleich erweist sich die staatliche Institutionalisierung des Nachhaltigkeitsleitbilds in Deutschland als schleppend. Dies zeigt sich zum einen an der zögerlichen Einsetzung eines Nachhaltigkeitsrats (2001), zum anderen an der sehr späten Präsentation einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (2002) durch die Bundesregierung. Die Bundesrepublik gehörte mit der Institutionalisierung eines nationalen Nachhaltigkeits- bzw. Umweltplans im internationalen Vergleich zu den Spätstartern. Diese Tatsache ist umso bemerkenswerter, weil schon seit 1991 – ein Jahr vor der Konferenz in Rio – die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum „Schutz des Menschen und der Umwelt“ die Aufgabe hatte, auf Grundlage eines parteiübergreifenden Konsens Empfehlungen zu einer Politik der nachhaltigen Entwicklung auszuarbeiten. Von Regierungsseite existierten solche Vorschläge zur nachhaltigen Entwicklung bis Anfang des Jahres 2002 allerdings nur in Form eines „Entwurfs eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms“, das auf Grundlage der Ergebnisse von sechs Arbeitskreisen noch unter der Ägide der ehemaligen Umweltministerin Angela Merkel entstand und im Jahr 1998 veröffentlicht wurde. Nach der Veröffentlichung dieses Entwurfs wurde das Programm nicht mehr weiterverfolgt, weil es Angela Merkel von vornherein an der Unterstützung des Kabinetts, des Kanzleramtes und der Koalitionsfraktionen gefehlt hatte. Allerdings hat auch die rot-grüne Regierung, angetreten mit dem Anspruch der „ökologischen Modernisierung“ vier Jahre gebraucht, bis sie den Nachhaltigkeitsplan tatsächlich einsetzen konnte. Obwohl die Koordinierung dieses Vorhabens vom Kanzleramt selbst durchgeführt wurde, verlief sie lange Zeit „dilettantisch“, da Kanzleramtsminister Frank Steinmeyer dafür keine Kapazitäten mehr frei hatte. Erschwert wird in der Bundesrepublik die politikfeldübergreifende strategische Planung – und damit auch die Nachhaltigkeitspolitik – zusätzlich durch das ausgeprägte Konkurrenzverhältnis zwischen den Ministerien, das bei der Politikkoordination schon auf ministerieller Arbeitsebene greift. Etwas weniger zögerlich verlief die Einsetzung eines „Rates für Nachhaltige Entwicklung“ im Jahr 2001, dem auf Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Deutsche Bundestag auf seiner Sitzung am 20. Januar 2000 zugestimmt hatte. Anlass für diesen Beschluss gab nicht zuletzt die Entscheidung der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York im Jahr 1997 („Earth Summit Rio+5“), allen Staaten, die noch keine nationale Nachhaltigkeitsstrategie umgesetzt haben, eine Frist bis zur Rio-Nachfolgekonferenz in Johannesburg im Jahr 2002 zu setzen. Das mittlerweile etablierte „Green Cabinet“, das aus Staatssekretären von zehn Ministerien besteht und vom Chef des Bundeskanzleramtes geleitet wird, stellt einen weiteren wichtigen Schritt zu einer verbesserten ressortübergreifenden Koordination von Nachhaltigkeitspolitik dar.

Transformationsprozesse lassen sich ebenfalls auf dem Gebiet der umweltrechtlichen Institutionalisierung feststellen. Dies betrifft zuallererst die Aufnahme des Umweltschutzes in das Grundgesetz. Während in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 noch von einem

„eigenständigen Naturschutzrecht“ die Rede war, fand sich im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ursprünglich weder eine explizite Verpflichtung der Regierung die Umwelt zu schützen noch ein Recht der Bevölkerung auf eine gesunde Umwelt. Die verfassungsrechtliche Grundlage für den Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland bildete lange Zeit der Artikel 2 (Absatz 2) des Grundgesetzes, in dem das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit verankert ist und der mit dem Kalkar-I-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 08.08.1979 auch für die Umweltpolitik Anwendung fand. Die darin formulierte Schutzpflicht des Staates unterliegt jedoch generell dem Gestaltungsspielraum des demokratisch legitimierten Gesetzgebers und dem juristischen Evidenzkriterium.

Erst seit dem Jahr 1994 besitzt die Umweltpolitik mit dem Staatsziel „Umweltschutz“ (Art. 20a GG) eine zweite und signifikante verfassungsrechtliche Grundlage. In der Formulierung dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet, garantiert der Artikel: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“. Bei einer Staatszielbestimmung handelt es sich um unmittelbar geltendes Recht, unter der die Verfassungslehre bindende Bestimmungen (also keine bloßen Programmsätze) der Verfassung versteht, die sich vor allem an die staatlichen Organe wenden und ihnen die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung sachlich umschriebener Ziele vorschreiben. Allerdings ist die grundgesetzliche Reichweite einer Staatszielbestimmung begrenzt, da sie im Unterschied zu den Grundrechten (wie dem beschriebenen Art. 2 Abs. 2 GG.) dem einzelnen Bürger keine subjektiven Rechte (etwa durchsetzbare Abwehransprüche gegen staatliche Eingriffe in die Natur) vermittelt, sondern ausschließlich objektiv-rechtlichen Charakter hat. Die Nichteinhaltung der Staatszielbestimmung kann deshalb vom einzelnen Staatsbürger nur insoweit gerichtlich durchgesetzt werden, als ihm das sonstige öffentliche Recht in dieser Beziehung eigene subjektive Rechte vermittelt. Der erste Adressat dieses Artikels ist damit der Gesetzgeber, der im Rahmen seiner „Einschätzungsprärogative“ tätig wird.

Vorausgegangen war dieser verfassungsrechtlichen Institutionalisierung des Umweltschutzes ein seit den 1970er Jahren schwelender Streit darüber, ob und wie dem Umweltschutzgedanken verfassungsrechtlich in angemessener Weise Rechnung zu tragen sei, was zumindest zu bedeutsamen Verfassungsänderungen in mehreren Bundesländern führte (so z.B. 1976 in Baden-Württemberg zu einer Aufnahme der natürlichen Lebensgrundlagen in die Staatszielbestimmung des Art. 86 der Landesverfassung). Wie bei der Gründung Bundesumweltministeriums war der ausschlaggebende Faktor für die Aufnahme von entsprechenden Verhandlungen wiederum eine „critical juncture“, nämlich die historisch einmalige Chance der deutsch-deutschen Wiedervereinigung und des damit verbundenen Einigungsvertrags vom 31. August 1990, die beide den Anlass zu einer Verfassungsreform boten.

Freilich zeigte sich auch in der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) die scharfe parteipolitische Wettbewerbssituation in der Bundesrepublik. So herrschte hinsichtlich des Themas Umweltschutz vor allem ein parteipolitischer Konflikt darüber, ob jener in Form einer Staatszielbestimmung ins Grundgesetz zu integrieren ist (wie von der CDU/CSU und SPD favorisiert) oder ob ein Umweltgrundrecht (wie von den Grünen gefordert) einzuführen sei. In dem Entwurf der Grünen war vorgesehen den Artikel 2 Absatz 2 GG (Recht des Menschen auf Leben und körperliche Unversehrtheit) zu ergänzen mit dem Recht „auf die Erhaltung seiner natürlichen Lebensgrundlagen und den Schutz vor erheblichen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Umwelt“. Der Entwurf enthielt zudem einen Bezug auf

die Sozialpflichtigkeit des Eigentums und zwar „auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“. Die Forderungen der Grünen erstreckten sich zusätzlich auf die Erweiterung des Artikels 20 Absatz 1 GG, der „die natürliche Umwelt auch um ihrer selbst willen unter den besonderen Schutz des Staates“ stellen sollte. Generelles Ziel der Umweltpartei war es, dem Umweltschutz im Konfliktfall einen grundgesetzlich verankerten, relativen Vorrang gegenüber ökonomischen Erfordernissen zu verschaffen. Dieses Ziel scheiterte am Widerstand der damaligen Regierungskoalition und der SPD-Fraktion, die im Gegensatz zum ökologistischen Ansatz der Grünen eine anthropozentrische Philosophie des Umweltschutzes vertraten. Insbesondere die CDU/CSU forderte bei der Staatszielbestimmung Umweltschutz einen Regelungsvorbehalt zugunsten des Gesetzgebers, weil –so deren Befürchtung – ohne Regelungsvorbehalt die umweltpolitische Gestaltungsmacht weg vom Parlament hin in die Justiz verschoben werden könnte. Die komplizierten Formulierungen des Artikels spiegeln die parteipolitischen Konflikte wieder, die sich in der Arbeit der GVK bemerkbar machten und letztendlich den Kompromisscharakter des Artikels erklären.

Die Tatsache der politischen Einigung auf die verfassungsrechtliche Neuregelung des Umweltschutzes zeigt, dass auch im Zuge zunehmender Weltmarktoffenheit rechtliche Handlungsspielräume von normativem Gewicht für die Umweltpolitik existieren, die über den Charakter symbolischer Politik hinausgehen. Zugleich wird am Kompromisscharakter des Artikels deutlich, dass selbst in historischen Ausnahmesituationen die parteipolitische Orientierung in einer deutschen Verfassungskommission kaum an Bedeutung verliert.

Im Unterschied zu den Niederlanden und der Schweiz gelang es in Deutschland nicht, den Wandel hin zu einem komprimierten, transparenten und vereinfachten Umweltrecht umzusetzen. Die geplante Einführung eines integralen Umweltgesetzbuches, welches das zersplitterte deutsche Umweltrecht vereinheitlichen sollte, scheiterte im Jahr 1999 vornehmlich an der föderalen Kompetenzverteilung. Ziel des geplanten Umweltgesetzbuches war die Zusammenfassung, Vereinfachung und Harmonisierung zentraler umweltrechtlicher Vorschriften. Damit wäre das Umweltrecht übersichtlicher und einfacher handhabbar geworden, was dem Umweltschutz mehr Durchsetzungskraft und Transparenz verliehen hätte. Des weiteren sollte darin die gleichwertige Behandlung aller Umweltbelange (integrierter oder auch ganzheitlicher Umweltschutz) erleichtert und bestehende Regelungslücken geschlossen werden.

Im Zuge eines zunehmenden ökonomischen Drucks durch Globalisierungsentwicklungen ließe sich vermuten, dass das Projekt vornehmlich oder zumindest auch am Widerstand der Wirtschaft gescheitert ist. Diese Vermutung lässt sich aber aufgrund der Quellenlage nicht belegen. Vielmehr waren insbesondere verfassungsrechtliche Bedenken der Länder über die wasserrechtliche Gesetzgebungskompetenz, aber auch Ressortegoismen innerhalb der Bundesregierung für das Scheitern des Projekts verantwortlich. Zwar war es dem Bundesumweltministerium gelungen, im April 1999 einen Entwurf für ein Erstes Buch zum UGB (UGB I) vorzulegen, doch dieser erwies sich als problematisch, weil sich die darin vorgesehenen Regelungen auch auf den Gewässerschutz bezogen, d.h. auf einen Bereich, in dem der Bund lediglich über die Rahmengesetzgebungskompetenzen verfügt. Nach Ansicht der Bundesressorts Inneres und Justiz hätte das UGB I den Bundesländern aber weitreichende Gesetzgebungskompetenzen im Bereich Gewässerschutz einräumen müssen, um den Anforderungen des Artikels 75 GG gerecht zu werden, womit aber ein wesentliches Ziel des UGB – die Einheitlichkeit der Regelungen – nicht mehr gegeben gewesen wäre. Kurz: Hier wurde vom Bundesjustizministerium und vom Bundesministerium des Inneren aufgrund kompetenzrechtlicher Bedenken die „verfassungsrechtliche Notbremse“ gezogen.

Im Bereich der politischen Steuerung herrscht in der Bundesrepublik traditionell eine Präferenz für die umweltpolitische Steuerung durch das Ordnungsrecht, d.h. für Instrumente

wie Ge- und Verbote, Genehmigungen, Grenzwertsetzungen, Produkt- und Prozessstandards sowie für das Umweltstrafrecht. Typisch für die deutsche Tradition der umweltpolitischen Steuerung ist die verfahrensrechtliche Genehmigung für Emissionsquellen auf Grundlage des neuesten „Stand der Technik“. Der dominante Typus umweltpolitischer Steuerung in den 1970er Jahren stellt damit bis heute der sogenannte „*command-and-control*“ - Mechanismus dar. Ein wesentlicher Faktor dafür ist die Tatsache, dass das deutsche Umweltrecht im wesentlichen aus den jeweiligen staatlichen Reaktionen gegenüber Krisensituationen entstand. Traditionell basierte die deutsche Umweltpolitik in den 1970er Jahren auf der Annahme, dass Erfolge in der Umweltpolitik vor allem durch den technologischen Fortschritt und den Einsatz umweltfreundlicher Technologien zu erreichen sind. Paradigmatisch für diesen Regulierungsstil waren Regulierungen zur Emissionsbegrenzung auf dem „Stand der Technik“. Technisch betrachtet war es die nachgeschaltete Filtertechnologie, die als Problemlösungsansatz dominierte. Die staatliche Reaktionsweise auf Umweltprobleme war und ist deshalb vorwiegend umweltmedienspezifisch und fragmentiert organisiert. Dieser Regulierungsstil geriet durch die zunehmend erfolgreiche Umweltbewegung unter Beschuss, die ihre symbolische und argumentative Kraft vor allem aus ihrer Technikskepsis bezog, wobei der Protest gegen die friedliche Nutzung der Atomkraft im Vordergrund stand. Zudem wurde deutlich, dass die ordnungsrechtlichen Ge- und Verbote des extrem zersplitterten, deutschen Umweltrechts den umweltpolitischen Herausforderungen nicht mehr gerecht wurden.

Ein weiterer Faktor, der zur Veränderung des Regulierungsstils führte, war der Niedergang der keynesianischen Wirtschaftspolitik mit ihrer staatlichen Interventionspolitik und dem gleichzeitigen Aufstieg der angebotsorientierten, monetaristischen Ökonomie, die antizyklische Wirtschaftssteuerung und staatliche Intervention als Investitionshindernis und Wachstumsbremse betrachtet. Diese Kritik brachte dann eine Fixierung der Debatte auf den Gebrauch der ökonomischen Instrumente mit sich, deren Kernidee in der Nutzung von positiven, wirtschaftlichen Anreizeffekten und dem Preismechanismus besteht. Zusätzlicher Anpassungsdruck entstand durch den zunehmenden ökonomischen Wettbewerbsdruck und die sich daraus ergebende „Standort Deutschland“ - Debatte als Folge ökonomischer Liberalisierung und Globalisierung. Etwa zeitgleich gesellten sich dazu noch die Herausforderungen der deutsch-deutschen Wiedervereinigung, bei denen es auch in besonderem Maße darum ging, das Investitionsbedingungen in den neuen Bundesländern attraktiver zu gestalten.

In den 1990er Jahren wurde das deutsche umweltpolitische Ordnungsrecht unter der konservativ-liberalen Regierung durch einen Mix von Steuerungsformen flexibilisiert und ergänzt. Dazu zählen z.B. Steuerungsinstrumente wie Information, Haftungselemente und Umwelt-Audits. Auch verhandlungsbasierte Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung nehmen inzwischen einen größeren Raum ein, wie die mehrfach abgeschlossenen freiwilligen Selbstverpflichtungen z.B. im Bereich des Klimaschutzes mit der Industrie zeigen. Sehr umstritten bleibt nach wie vor der Einsatz ökonomischer Instrumente, wie erstens die langanhaltende Diskussion um die Ökosteuer und zweitens – nach deren Einführung – die Ausnahmetatbestände für die Industrie deutlich machen. Der Ansatz zu einem politischen Steuerungswandel in der Umweltpolitik lässt sich beispielhaft an einem Beschluss der ehemaligen Bundesregierung zur Reduzierung von CO₂-Emissionen aus dem Jahr 1994 belegen. Dazu zählte die damalige Bundesregierung beispielsweise Maßnahmen wie die finanzielle Förderung erneuerbarer Energien, den Bundesverkehrswegeplan von 1992, mit dem „erstmalig mehr Investitionen für die Schiene als für die Bundesfernstraßen vorgesehen“ waren, die Erhöhung der Mineralölsteuer, sowie Transformation der Kraftfahrzeugsteuer von einer hubraumbezogenen hin zu einer emissionsorientierten Steuer, die in ihrer ersten Stufe

für schwere Nutzfahrzeuge ab dem 1. April 1994 und in einer Stufe für Personenkraftwagen ab 1. Juli 1997 in Kraft trat.

Eines der signifikantesten Beispiele für den Wandel des umweltpolitischen Regierens in Richtung marktwirtschaftlicher Instrumente ist die im Jahr 1998 von der rot-grünen Regierungskoalition beschlossene ökologische Steuerreform, die seit März 1999 in Kraft getreten ist. Der mit dieser Steuerreform induzierte, stufenweise Anstieg der Energiepreise hat die Reduzierung des Energieverbrauchs durch sparsameren Umgang mit natürlichen Ressourcen zum Ziel und möchte zusätzliche Innovationsanreize zur Entwicklung und Markteinführung neuer Technologien geben. Gerade am politischen Streit um eine Ökologisierung der Steuern- und Abgabensysteme, die z.B. in den Niederlanden deutlich fortgeschrittener ist, zeigt sich die effizienzfeindliche Wirkung der deutschen Parteienkonkurrenz.

Obwohl mit der Wirkung solcher Instrumente noch wenig Erfahrungen vorliegen und trotz der anfänglichen Skepsis der rot-grünen Bundesregierung gegenüber freiwilligen Selbstverpflichtungen, scheint sich ein umweltpolitischer Steuerungsmix in der Bundesrepublik durchzusetzen, was in besonderem Maße an dem Nationalen Klimaschutzprogramm der Bundesregierung deutlich wird. Dessen Maßnahmenbündel umfasst sowohl ordnungsrechtliche Instrumente wie z.B. die Verabschiedung der Energieeinsparverordnung als auch die Weiterführung des Systems der Verhandlungen und freiwilligen Selbstverpflichtungen (am Beispiel der Verhandlungen zum Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung) der deutschen Wirtschaft.

Einen erheblichen Einfluss auf den Wandel der umweltpolitischen Steuerung in der Bundesrepublik hat die Politik der Europäischen Union erhalten. Christoph Engel spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer „Revolutionierung“ der Instrumente des deutschen Umweltrechts durch das Europarecht, die sich allerdings eher „im Verborgenen“ abgespielt habe. Dieser Wandel ging in erheblichem Maße von den jüngeren Änderungen der qualitätsschutzorientierten und prozeduralen Ausrichtung im europäischen Umweltrecht aus. Während Qualitätsschutzziele bestimmte Standards für die Umweltmedien Wasser, Luft oder Boden vorsehen (also Immissionsziele im Auge haben), die in einem bestimmten Zeitraum erreicht sein müssen, war die deutsche Regulierungstradition lange Zeit von der Dominanz von Emissionsgrenzwerten und Genehmigungserfordernissen auf dem Stand der besten verfügbaren Technik geprägt. Dies führte – wie gezeigt wurde – auf europäischer Ebene immer wieder zu Konflikten, insbesondere mit der Kommission und zur verzögerten Implementation der europäischen Richtlinien. Mit dieser Entwicklung zeigt sich exemplarisch das Zusammenspiel von nationaler und europäischer Ebene in der umweltpolitischen Steuerung: So exportierte die Bundesrepublik ihre Emissions- und „Stand der Technik“-Philosophie in die Mitgliedstaaten und bekam dafür den qualitätsorientierten Ansatz zurück, was letztlich zu einem Gemisch der beiden Steuerungsansätze führte.

Hintergrund dieser Entwicklung war der seit Beginn einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik erhebliche deutsche Einfluss auf das europäische Umweltrecht. Dies zeigte sich in der deutschen Strategie, rechtliche Vorschriften über technikbezogene Anforderungen zur Begrenzung von Emissionen, Abwässern und Abfällen regelmäßig zu initiieren oder zu unterstützen und zugleich Rechtsakte über umweltqualitätsbezogene, verfahrensbezogene und organisatorische Anforderungen sowie Erweiterungen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz häufig zu verhindern. Besonders erfolgreich war die Bundesrepublik mit ihrer technikbezogenen Umweltpolitik in den 1980er Jahren, was sich vor allem an ihren Erfolgen bei der gemeinsamen europäischen Luftreinhaltepolitik zeigte. Damit gelang es der Bundesrepublik das auf dem Stand der Technik bezogene Emissionsbegrenzungskonzept des deutschen Immissionsschutz- und Abfallrechts auf die

europäische Ebene zu übertragen, was auf der ökonomischen Seite dazu beitrug, die Wettbewerbsvorteile für die deutsche Wirtschaft und die Exportchancen für deutsche Umwelttechnologien zu erhöhen. Auf der politisch-administrativen Seite gelang es damit zudem, den Aufwand für die Implementierung europäischer Richtlinien zu minimieren. Diese Dominanz der deutschen Regulierungsphilosophie auf europäischer Ebene reduzierte sich von Beginn der 1990er Jahre drastisch und zwar unter dem maßgeblichen Einfluss der britischen Regierung, die schon in den 1980er Jahren versuchte, den technikbezogenen, deutschen Ansatz auf europäischer Ebene wenn nicht zu verhindern, dann aber doch abzuschwächen. Es war vornehmlich der Druck des europäischen Umweltrechts, der dafür sorgte, dass die britische Regierung das britische Umweltrecht insbesondere unter medienübergreifenden Gesichtspunkten reformierte, die Öffentlichkeitsbeteiligung verstärkte und generelle Umweltqualitäts- und Emissionsstandards einführte. Diese Reform war von Beginn an mit der Absicht verbunden, die reformierte britische Konzeption auf das europäische Umweltrecht zu übertragen. Mit der Verabschiedung der Umweltinformationsrichtlinie, der Umwelt-Audit-Verordnung und der IVU-Richtlinie konnte die britische Regierung dieses Vorhaben in die Tat umsetzen, was dazu führte, dass die Dominanz der deutschen Regulierungsphilosophie im europäischen Umweltrecht insgesamt nachließ, während zugleich die britische Regulierungskonzeption wichtiger wurde. Für das europäische Umweltrecht bedeutete dies eine stärkere Orientierung an einem medienübergreifenden Regulierungsansatz, eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit, verstärkte prozedurale Elemente statt einseitiger Technikorientierung und die Aufweichung des Prinzips der „besten verfügbaren Technik“. Diese prozedurale und medienübergreifende Neuorientierung im europäischen Umweltrecht brachte die Umweltpolitik der Bundesrepublik in zum Teil außerordentliche Anpassungsschwierigkeiten.

Das Politikfeld Umwelt zeichnet sich in der Bundesrepublik in seinen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen durch eine große Zahl staatlicher Institutionen aller Ebenen, parastaatlicher Gremien, organisierter Interessengruppen und sowie durch zahlreiche locker organisierte Gruppen und Einzelakteure aus. Die institutionellen Kopplungen und die Stabilität zwischen den beteiligten Akteuren variiert dabei von Ebene zu Ebene und von Sektor zu Sektor relativ stark, so dass man in der Beurteilung der Interessenvermittlungsstruktur nicht von einem typischen neokorporatistischen Arrangement sprechen kann. Nur in Einzelfällen wie dem System freiwilliger Selbstverpflichtungen, der Etablierung des „Dualen Systems“ oder im Falle des Öko-Audit-Systems zeigen sich Entwicklungen hin zu einer verstärkten über Zusammenarbeit zwischen staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren. Die für neokorporatistische Strukturen typischen, koordinations- und durchsetzungsfähigen Großverbände fehlen im Umweltbereich jedoch völlig. Trotz dieser strukturellen Schwächen haben sich die Umweltorganisationen so weit professionalisiert, dass sie nunmehr über vielfache sowie permanente Zugänge und Einflusskanäle gegenüber dem politisch-administrativen Systeme gewonnen haben. Gegenseitige Information und Verbandsanhörungen haben sich zum Normalfall im Umgang zwischen Staat und Umweltverbänden entwickelt. Zugleich entstanden auf allen politischen Ebenen partielle Verhandlungssysteme zwischen Staat, Wirtschaft und Umweltorganisationen. Laut Weidner ist es deshalb eher gerechtfertigt von einem entstehenden Umweltpolitiknetzwerk statt von ökologischem Neokorporatismus zu sprechen, auch wenn die Stabilität des Netzwerks durch Faktoren wie dem Querschnittscharakter der Umweltpolitik, der hochgradig dezentralisierten Implementationsebene sowie der Vielzahl und Unüberschaubarkeit der Akteure (vor allem auf lokaler Ebene mit den entsprechenden Bürgerinitiativen etc.) gering ist.

6.4 Fazit und Ausblick

Der Ausgangspunkt der Studie bildete die Frage, ob und wie sich umweltpolitisches Regieren in den vergangenen Jahrzehnten gewandelt hat und auf welche Faktoren sich dieser Formenwandel zurückführen lässt. Auf der Grundlage einer systematischen Analyse in vier unterschiedlichen Dimensionen umweltpolitischer Governance konnte die Studie nachweisen, dass – ausgehend vom Start der modernen Umweltpolitik zu Beginn der 1970er Jahre – in allen untersuchten Staaten signifikante Wandlungsprozesse stattgefunden haben. Damit konnte zudem gezeigt werden, dass die untersuchten Staaten unter den Bedingungen von zunehmender Weltmarktoffenheit und steigendem Wettbewerbsdruck unterschiedliche strategische Wahlmöglichkeiten nutzen. Die These eines Rückzugs des Staates aus der Umweltpolitik lässt sich mit den Untersuchungsergebnissen nicht vereinen.

Wie dargestellt lassen sich im Untersuchungszeitraum sowie in allen Ländern in den ausgewählten Dimensionen von Staatlichkeit signifikante Veränderungen des umweltpolitischen Regierens nachzeichnen. Grundsätzlich zeigen sich dabei im länderübergreifenden Vergleich bemerkenswerte Konvergenzen. Die dargestellten Divergenzen und Varianzen bei der Veränderung von Governance lassen sich vor allem auf die unterschiedlichen politisch-institutionellen Arrangements zurückführen, da diese die staatlichen Problemlösungskapazitäten formen. Nicht nur nationalstaatliche Faktoren, sondern ebenso Internationalisierung und Europäisierung bilden den institutionellen Rahmen für politische Entscheidungen. Für diese Tendenz spielt das besondere Interesse der Europäischen Kommission am dominanten Politiktypus bei der umweltpolitischen Gestaltung eine Rolle: Da die finanzielle Ausstattung der Kommission für distributive oder redistributive Politiken traditionell gering ist, richtet sie ihr institutionelles Eigeninteresse auf regulative Politiktypen wie die Umweltpolitik und versucht dort ihren Einfluss geltend zu machen. Die Internationalisierung von Umweltpolitik lässt sich insbesondere mit dem grenzüberschreitenden Charakter von Umweltpolitik, der „ökologischen Globalisierung“, in jüngerer Zeit auch mit den zunehmenden weltweiten Marktöffnungsmaßnahmen erklären. Kurz zusammengefasst haben sich dabei im Vergleich vor allem folgende Entwicklungen als besonders bedeutsam erwiesen:

- Generell gehört die zügige und umfassende Verrechtlichung der Umweltpolitik auf nationaler Ebene zu den wichtigsten Merkmalen dieser Entwicklung. In allen untersuchten Staaten gab es in den 1980er und 1990er Jahren mehr oder weniger erfolgreiche Versuche, das zersplitterte Umweltrecht in einen einheitlichen Kodex zu überführen. Die Umweltpolitik erreichte in allen untersuchten Staaten den Verfassungsrang. Die Kraft einer konzisen umweltpolitischen Verrechtlichung zeigt sich beispielhaft am Schweizer Umweltschutzgesetz, das als Initialzündung sowohl für die verfassungsrechtliche Verankerung der Umweltpolitik als auch für die Neuausrichtung der umweltpolitischen Steuerung gilt.
- In allen drei Staaten gab es einen kontinuierlichen Ausbau des administrativen und organisatorischen umweltpolitischen Apparates. Auch lassen sich in den Staaten administrative und organisatorische Anpassungsversuche an das neue, integrative Leitbild der Nachhaltigkeit beobachten. Gerade am Vergleich zwischen den Niederlanden und Deutschland zeigt sich deutlich, dass sowohl die niederländische Planungstradition als auch die kooperative interministerielle Zusammenarbeit einen nachhaltigen politischen Planungsprozess wesentlich begünstigen. Das traditionell konkurrenzorientierte Verhältnis zwischen den Ressorts erschweren dagegen

politikfeldübergreifende, integrative Ansätze und können auch durch das „Green Cabinet“ kaum ausgeglichen werden.

- Die Formen der umweltpolitischen Steuerung und ihrer Instrumente haben sich in erheblichem Ausmaß gewandelt. Typologisch gesprochen lässt sich in der Umweltpolitik der Wandel vom hierarchisch steuernden hin zum „aktivierenden“ Staat beobachten. In allen untersuchten Staaten herrschte in der Startphase der staatlichen Umweltpolitik eine Dominanz des Ordnungsrechts, das im Laufe der 1980er und 1990er Jahre durch einen strategischen Wechsel hin zur Aktivierung gesellschaftlicher Selbststeuerungspotentiale nicht abgelöst, aber ergänzt wurde. Information, verhandlungsbasierte Lösungen und marktwirtschaftliche Instrumente rückten vermehrt in den Vordergrund umweltpolitischer Steuerungsstrategien. Dadurch gewinnt die Abstimmung mit und die Integration der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessengruppen in der Umweltpolitik an Gewicht. Länderspezifische Varianzen zeigen sich beim Modus des umweltpolitischen Steuerungswandels: So wird in der Schweiz – im Gegensatz zu den Niederlanden und Deutschland – das steuerungspolitische Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtungen nur zögerlich genutzt, da im Rahmen der demokratischen Tradition der Schweiz reine Verhandlungslösungen zwischen Staat und Verbänden als intransparent und undemokratisch gelten. In den Niederlanden herrscht verglichen mit der Bundesrepublik ein hohes Maß an Verrechtlichung von Selbstverpflichtungen, was deren öffentliche Akzeptanz generell erleichtert. Unterschiede ergeben sich auch deutlich beim Grad der Ökologisierung des Steuern- und Abgabensysteme, wie sich am Vergleich zwischen der Niederlande, Deutschland und Schweiz zeigt. In diesem Bereich sind die Niederlande mit ihrem steuerungspolitischen Wechsel am fortgeschrittensten. In der Bundesrepublik erschwerte vor allem der scharfe Parteienwettbewerb, in der Schweiz die Option der Referendumsdemokratie eine weitere Ökologisierung der Steuer- und Abgabensysteme. Bemerkenswert ist ebenfalls, dass planerische Instrumente (wie z.B. nationale Umweltplanung) wieder an Gewicht gewinnen. Die Lehren aus der Planungsdepression der 1970er Jahre scheinen zumindest in den Niederlanden gezogen zu sein, denn hier wird Planung nicht mehr nur als hierarchischer staatlicher Prozess, sondern als kooperatives Zusammenspiel zwischen Staat und Gesellschaft begriffen. Die neue kooperativere Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft (z.B. durch umweltpolitische Internalisierungsstrategien) sorgt zudem für eine partielle staatliche Aufgabenentlastung.
- Die Formen umweltpolitischer Interessenvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft haben sich von der Mobilisierung gesellschaftlichen Protestpotentials hin zur geregelten Beteiligung umweltpolitischer Interessengruppen am staatlichen Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesse gewandelt. Besonders fortgeschritten ist diese Partizipation und Vernetzung in den Niederlanden, wo die Umweltpolitik Eingang in den korporatistischen Politikmodus gefunden hat, während die Integration der Umweltverbände in Deutschland am wenigsten ausgeprägt erscheint. Dabei konnte die Studie nachweisen, dass im Zuge verstärkten wirtschaftlichen Globalisierungsdrucks die staatliche Einbindung umweltpolitischer Organisationen durch rechtliche Instrumente wie z.B. die Verbandsbeschwerde in die Prozesse der politischen Interessenvermittlung eher zugenommen hat. Allerdings kann sich diese Einbindung als zweischneidiges Schwert erweisen, da in den umweltpolitischen Verbänden Spannungen zwischen dem Element der Mitgliederloyalität einerseits und der formalisierten Machtteilhabe andererseits auftauchen. Ebenso problematisch ist für

die Umweltverbände die Tatsache, dass sie der zunehmenden Einbindung in politische Entscheidungen ressourcentechnisch kaum gewachsen sind.

- In allen Staaten ist eine Verlagerung umweltpolitischen Regierens auf die internationale Ebene zu beobachten. Dies hat zum einen mit dem grenzüberschreitenden Charakter von Umweltproblemen zu tun. Zum anderen wird die zunehmende internationale Verregelung von Umweltpolitik – als ein Element der territorialen Rekonfiguration – als strategische Option genutzt, die Auswanderung von Unternehmen durch internationale Harmonisierung bzw. der Schaffung eines „level playing field“ auf hohem Niveau zu erschweren. Insbesondere die Niederlande und Deutschland nutzen diesen Mechanismus und gewinnen mit der Abgabe nationalstaatlicher Souveränität paradoxerweise an umweltpolitischer Handlungsfähigkeit. Dies lässt sich z.B. an den Vereinbarungen zum Klimaschutz nachzeichnen, die den Regierungen auf nationaler Ebene Handlungsspielräume in der umweltpolitischen Zielsetzung eröffnen. Auch die international weniger integrierte Schweiz nutzt die Option des Regierens durch Internationalisierung, hat aber aufgrund des geringen Integrationsgrads weniger umweltpolitischen Gestaltungsspielraum auf internationaler, insbesondere auf europäischer Ebene. Gerade die Nicht-Integration der Schweiz in die Europäische Union und die Politik des autonomen Nachvollzugs bedeutet eine ungewollte, aber faktische Kompetenzverlagerung und eine Reduzierung von umweltpolitischen Handlungsspielräumen, was sich durch die bilateralen Verhandlungen nur mühsam ausgleichen lässt. Beobachtbar ist in der extrem föderalistisch organisierten Schweiz eine deutliche Verlagerung umweltpolitischer Kompetenzen von der lokalen auf die nationale Ebene, ein Trend, den man zugespitzt als Zentralisierung kennzeichnen könnte. Diese Zentralisierung hat vor allem damit zu tun, dass noch in den 1970er Jahren kaum geschriebene Umweltschutzregelungen existierten und die Kommunen, die den Druck der Umweltprobleme als erste realisierten, praktisch zum Handeln gezwungen waren. Mit der zunehmenden Verrechtlichung der Umweltpolitik schrumpften die kommunalen Spielräume in der Umweltpolitik, da die umweltrechtlichen Kompetenzen „nach oben“, d.h. auf die kantonale oder nationale Ebene wanderten. Allerdings wird diese Zentralisierung aufgrund des schweizerischen Vollzugsföderalismus und der neueren Bemühungen um verbesserte kantonale Koordination begrenzt. In der ebenfalls föderalistisch organisierten Bundesrepublik dagegen hatte insbesondere in der Gründungsphase der Umweltpolitik die Bundesregierung versucht, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Bund in allen Umweltrechtsbereichen zu erhalten, um eine effektive Umweltpolitik betreiben zu können. Mit der Forderung nach Vollkompetenz scheiterte die Bundesregierung am Widerstand des Bundesrates, was auf die Sorge vor weiterer Zentralisierung zurückgeführt wird. Ob die Entwicklung als Trend zur Föderalisierung oder Unitarisierung beschrieben werden kann, ist zur Zeit noch höchst ungewiss. Zwar erschweren das zersplitterte deutsche Umweltrecht und die Struktur des deutschen Föderalismus die Umsetzung einer zunehmend europäisierten Umweltpolitik, doch das gescheiterte Umweltgesetzbuch deutet nicht auf einen politischen Anpassungswillen in Richtung umweltrechtlicher Zentralisierung hin.

Inwieweit die systematischen empirischen Beobachtungen über den Wandel des Regierens generelle Aussagen über die Transformation von Staatlichkeit zulassen, ist zum einen eine Frage des typologischen Ausgangspunktes, zum anderen ein und methodisches und forschungspraktisches Problem: Das notwendigerweise limitierte Design der Studie mit dem

Fokus auf einem Politikfeld und drei Untersuchungsstaaten begrenzt die Anzahl und Variation der dargestellten Fälle und damit die Reichweite sowie Generalisierbarkeit der Aussagen über eine Transformation. Intersektoral vergleichende Studien mit größerer Variation bei Politiktypen und Untersuchungsstaaten wären der methodisch richtige, aber forschungspraktisch schwer umsetzbare Weg.

Als typologische Ausgangspunkte von moderner Staatlichkeit werden in der Studie zwei wesentliche Organisationsprinzipien gefasst. Eines davon bezieht sich auf die räumliche Organisation von Politik, d.h. auf das Prinzip der territorialen Organisation politischer Herrschaft im Nationalstaat. In diesem Staat gilt der nationalstaatliche Raum als politisches und wirtschaftliches Ordnungsprinzip, woraus eine scharfe Trennlinie zwischen „Innen“ und „Außen“ folgt. Das andere Organisationsprinzip betrifft die Mittel staatlicher Herrschaftsausübung nach innen, die im klassischen Sinne auf der Grundlage eines hierarchisch geordneten Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft gewählt werden und einer scharfen Trennlinie zwischen Öffentlich und Privat. Realhistorisch kommen dieser Typologie jene Staaten am nächsten, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1970er Jahre zu den typischen westlichen Industriestaaten der OECD-Welt ausgeprägt hatten. Gemessen am immer noch vorherrschenden Idealtypus des Staates lassen sich deutliche Veränderungen, allerdings in unterschiedliche Richtungen feststellen. Diese Gleichzeitigkeit von uneinheitlichen Veränderungsbewegungen zeigt sich vor allem an einem veränderten Verhältnis zwischen privaten und staatlichen Akteuren, das dann besonders signifikant wird, wenn der Staat wie z.B. bei den freiwilligen Selbstverpflichtungen Kooperations- und Verflechtungsbeziehungen mit wirtschaftlichen Akteuren eingeht, welche die idealtypische Trennung zwischen Öffentlich und Privat aufweichen.

Damit lässt sich einerseits eine Veränderung weg vom Interventionsstaat hin zum Aktivierungsstaat feststellen, der mit einer Verlagerung in Richtung partieller Privatisierung von Staatsaufgaben einhergeht. Andererseits zeigt die immer noch herrschende Dominanz ordnungsrechtlicher Muster, die kontinuierliche Verrechtlichung von Umweltpolitik bis in den Verfassungsrang und der Ausbau ihrer administrativen Kapazitäten, dass die Möglichkeiten zur Verstaatlichung von Umweltpolitik weiterhin extensiv genutzt werden. Bei der territorialen Organisation von Herrschaft wird deutlich, dass *National*staatlichkeit zwar weiterhin ein wichtiges Kennzeichen von Staatlichkeit ist, diese aber zugleich durch die territoriale Ausdifferenzierung von Umweltpolitik auf verschiedenen Handlungsebenen und Abgabe formaler Souveränitätsrechte ergänzt und verändert wird. Mit dieser Entwicklung ist aber zugleich eine zunehmende Verrechtlichung von Umweltpolitik auf europäischer und internationaler Ebene verknüpft, deren zentrale Akteure weiterhin Nationalstaaten sind, da sie nach wie vor über die wesentlichen legitimatorischen, finanziellen und administrativen Ressourcen zur politischen Strategiebildung und vor allem Umsetzung verfügen. So entstehen neue Räume, Modi und Beziehungsgeflechte staatlichen Handelns, die bisher weder empirisch ausreichend untersucht, noch begrifflich zufriedenstellend umrissen sind. Begriffsbildungen wie „kosmopolitischer Staat“, „Regieren jenseits des Nationalstaats“ oder „transnationale Politiknetzwerke“ zeigen den weiteren Bedarf an tiefergehender und vergleichender Empirie, theoretischer Einordnung sowie terminologischer Anstrengung und Kreativität.