

Schriftenreihe zur
Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung

Band 84

Symbolische Umweltgesetzgebung

Von
Jens Newig



Duncker & Humblot · Berlin

Jens Newig · Symbolische Umweltgesetzgebung

**Schriftenreihe zur
Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung**

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. Ernst E. Hirsch
Herausgegeben von Prof. Dr. Manfred Rehbinder

Band 84

Symbolische Umweltgesetzgebung

Rechtssoziologische Untersuchungen am Beispiel des
Ozongesetzes, des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes
sowie der Großfeuerungsanlagenverordnung

Von
Jens Newig



Duncker & Humblot · Berlin

Gefördert von der Volkswagen-Stiftung

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der TU Dresden hat diese Arbeit
im Jahre 2002 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-7514
ISBN 3-428-11008-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Wer von symbolischer Gesetzgebung spricht, tut dies meist, um dem Gesetzgeber mangelnde Wirksamkeit seiner Tätigkeit, Täuschung des Bürgers oder Verschleierung wahrer Absichten vorzuhalten. Das Thema berührt damit zahlreiche rechtstheoretische und rechtssoziologische Aspekte, etwa die gesetzgeberischen Intentionen, die Effektivität von Gesetzen und ihre Wahrnehmung durch die Bürger. Hinzu kommt die Frage nach den Entstehungsbedingungen des Phänomens symbolischer Gesetzgebung, die tief in die Materien des politischen Prozesses und der Ausprägung politisch relevanter gesellschaftlicher Interessen hineinreicht.

Die damit aufgeworfenen Probleme sind nicht spezifisch rechtlicher Natur: Sie betreffen nicht die innere Struktur des Rechts, sondern seine Entstehung und Wirkung im gesellschaftlichen Kontext. Für diese Untersuchung wird daher eine – auf das Recht bezogen – externe Perspektive eingenommen und das Recht mit dem Blick des Soziologen analysiert. Die vorliegende Arbeit versteht sich daher in erster Linie als ein Beitrag zur Rechtssoziologie.

Anders als in bestehenden Untersuchungen soll vorliegend der Versuch unternommen werden, eine theoretische Erklärung symbolischer im Unterschied zu nicht symbolischer Gesetzgebung zu leisten und diese zugleich anhand dreier Fallstudien aus dem deutschen Umweltrecht zu exemplifizieren. Die Basis dafür bildet die Ökonomische Theorie der Politik, die in ihrem Kern das Verhalten gesetzgebungsrelevanter Akteure durch deren rationale, eigennutzorientierte Überlegungen (Rational Choice) zu erklären sucht. Schlüsselvariablen des Erklärungsmodells umfassen die Struktur des umweltrechtlichen Regelungsproblems, Kosten und Nutzen eines Umweltproblems wie auch der geplanten Gesetzgebung, die öffentliche Aufmerksamkeit an einem gesetzgebungsrelevanten Thema, dessen Komplexität, die Interessen und Machtpositionen beteiligter Akteure sowie die Komplexität des Adressatenkreises. Ein so breites Variablenspektrum zwingt zu einer interdisziplinären Analyse. Neben klassisch rechtssoziologischer Vorgehensweise finden auch Methoden und Erkenntnisse der allgemeinen Soziologie, der Politologie, der Umweltökonomie sowie der jeweils umweltrechtlich relevanten Naturwissenschaften Eingang; nicht zuletzt spielt auch die Rechtsdogmatik bei der Auslegung von Gesetzesvorschriften eine Rolle. Der Erfolg der vorliegenden Analyse – so es denn einer ist – beruht ganz wesentlich auf dieser Integration von Nachbarwissenschaften in die Rechtssoziologie.

Die vorliegende Arbeit entstand in den Jahren 1999 bis 2001 am Institut für Technik- und Umweltrecht der Technischen Universität Dresden und wurde im darauffolgenden Jahr an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der TU Dresden als

Dissertation angenommen. Die Umstände ihrer Entstehung hätten kaum besser sein können. Mein Doktorvater, Professor Martin Schulte, gewährte mir alle nur erdenklichen Spielräume, das Thema auf meine Weise anzugehen – auch da, wo wir in theoretischer Hinsicht unterschiedlicher Auffassung sind. Für diese Offenheit, allein auch für seine Bereitschaft, einen diplomierten Geoökologen als Doktoranden anzunehmen, schulde ich ihm großem Dank. Meinem Zweitgutachter, Professor Knut Amelung (TU Dresden), und meinem Drittgutachter, Professor Bernd Hansjürgens (Umweltforschungszentrum Leipzig / Halle), danke ich für ihre wertvollen Anregungen.

Die Volkswagen-Stiftung, Hannover, hat diese Arbeit als Forschungsprojekt in ihrem Förderschwerpunkt „Recht und Verhalten“ mit einem zweijährigen Doktorandenstipendium und einer Druckkostenbeihilfe gefördert. Auch ihr gebührt mein Dank – besonders Herrn Dr. Hagen Hof, der dem Projekt mit Rat und Tat (wissenschaftlich wie praktisch) zur Seite stand. Im Rahmen des Forschungsprojektes konnte im März 2001 ein interdisziplinärer Workshop zu symbolischer Umweltgesetzgebung in Dresden stattfinden, auf dem Juristen, Ökonomen, Soziologen, Politologen und Praktiker der Umweltverwaltung das ihre dazu beitrugen, die theoretische und empirische Basis der Arbeit zu verbessern.

Die vorliegende Arbeit wäre nicht entstanden ohne die zahlreichen Anregungen, die ich während dreier Sommerakademien als Stipendiat der Studienstiftung des deutschen Volkes zu verschiedenen rechtswissenschaftlichen Themen erhalten habe und die mein Interesse für die Juristerei erst geweckt und dann weiter befördert haben. Der Studienstiftung und den Referenten der Sommerakademien sei dafür noch einmal herzlich gedankt.

Zahlreiche Personen haben durch Gespräche, Diskussionen und kritische Kommentare meiner Ideen dazu beigetragen, das Profil der Arbeit zu schärfen. Herzlich danken möchte ich Professor Antonis Chanos (Pantheon-Universität, Athen), Regierungsdirektor Dr. Harald Keiter (Umweltbundesamt, Berlin), Professor Joachim Lege (TU Dresden), Regierungsdirektor Dr. Hans-Heinrich Lindemann (Umweltbundesamt, Berlin), Professor Marcelo Neves (Universität Flensburg), Dr. Rainer Schröder (TU Dresden), Dr. Michael Tietze (Dresden), Professor Rüdiger Voigt (Universität der Bundeswehr, München) sowie Dr. Steffen Wesche (Karlsruhe).

Meinen Eltern danke ich für ihre finanzielle Unterstützung. Herzlich danken möchte ich auch meiner Freundin Antje Schulze für ihre Geduld an arbeitsreichen Tagen; ihre Beharrlichkeit, die Zahl der Fremdwörter und die Länge der Sätze nicht noch weiter auszudehnen und für vieles andere, das sich in Worten nicht ausdrücken läßt.

Nicht zuletzt gilt mein Dank den zahlreichen, hier nicht namentlich genannten Experten aus Politik und Verwaltung, die mir ihre Zeit für ausführliche und sehr fruchtbare persönliche Gespräche zur Verfügung stellten und die damit wesentlich zum Ertrag der empirischen Untersuchung beigetragen haben.

Inhaltsübersicht

Teil 1

Einleitung	25
A. Das Problem symbolischer Umweltgesetzgebung	25
B. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	27

Teil 2

Zum Begriff symbolischer Gesetzgebung	32
A. Rechtstheoretische Vorüberlegungen	34
B. Symbolische Gesetzgebung als zweidimensionales Phänomen	40
C. Erscheinungsformen und Typen symbolischer Gesetzgebung	49
D. Exkurs: Zur Methodologie der empirischen Sozialforschung	55
E. Empirische Kriterien für symbolische Gesetzgebung	58

Teil 3

Ansätze zu einer Theorie symbolischer Umweltgesetzgebung	83
A. Ein polit-ökonomisches Modell zur Erklärung symbolischer Umweltgesetzgebung ..	85
B. Entstehungsbedingungen und Auswirkungen symbolischer Umweltgesetzgebung – Hypothesen	111
C. Entstehungsbedingungen symbolischer Umweltgesetzgebung – Variablen	116
D. Auswirkungen symbolischer Umweltgesetzgebung – Variablen	137

Teil 4

Empirische Fallstudien	143
A. Zur Datengewinnung	143
B. Das Ozongesetz und die Sommersmogproblematik	149
C. Der Vorrang der Abfallvermeidung und die Abfall(vermeidungs)problematik	207
D. Die Großfeuerungsanlagenverordnung und die Luftreinhalte- und Waldschadensproblematik	259

Teil 5

Schlußfolgerungen und Ausblick	292
A. Konzepte und Hypothesen zur symbolischen Umweltgesetzgebung vor dem Hintergrund der Fallstudienenergebnisse	292
B. Kritischer Rück- und Ausblick	303
Literaturverzeichnis	305
Personen- und Sachregister	325

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Einleitung	25
A. Das Problem symbolischer Umweltgesetzgebung	25
B. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	27

Teil 2

Zum Begriff symbolischer Gesetzgebung	32
A. Rechtstheoretische Vorüberlegungen	34
I. Gesetzgebung als politische Handlung	34
II. Gesetze als Instrumente gesellschaftlicher Steuerung	36
III. Kausalität versus Funktionalität	38
B. Symbolische Gesetzgebung als zweidimensionales Phänomen	40
I. Antizipative sachliche Ineffektivität und die Intention des Gesetzgebers	41
II. Antizipative symbolische Wirksamkeit	43
III. Symbolische versus nicht-symbolische Gesetzgebung	47
IV. Definition	49
C. Erscheinungsformen und Typen symbolischer Gesetzgebung	49
I. Alibi-Gesetzgebung	51
II. Kompromiß-Gesetzgebung	52
III. Appellative Gesetzgebung	53
IV. Programmieretes Vollzugsdefizit	55
D. Exkurs: Zur Methodologie der empirischen Sozialforschung	55
I. Definition von Variablen	56
II. Bestimmung der Variablenwerte mit Hilfe von Indikatoren	57

E. Empirische Kriterien für symbolische Gesetzgebung	58
I. Vorüberlegungen	59
1. Effektivität, Wirksamkeit und Geltung	59
2. Anwendbarkeit des Effektivitätsbegriffs	60
3. Effektivität als quantitatives Merkmal	62
4. Objektive und subjektive Indikatoren	65
II. Antizipative rechtsnormativ-sachliche Effektivität (ARSE)	66
1. Objektive Indikatoren für die ARSE	66
a) Zielkonformität	68
b) Materielle Geeignetheit	71
c) Normdurchsetzbarkeit	72
d) Geltungschance	73
e) Zusammenfassung	75
2. Subjektive Indikatoren für die ARSE	76
III. Antizipative symbolisch-politische Effektivität (ASPE)	77
1. Objektive Indikatoren für die ASPE	79
a) Befreiung von politischem Handlungsdruck und Erzielung einer höheren politischen Akzeptanz	79
b) Sonstige politisch-strategische Zwecke	81
c) Zusammenfassung	82
2. Subjektive Indikatoren für die ASPE	82

Teil 3

Ansätze zu einer Theorie symbolischer Umweltgesetzgebung	83
A. Ein polit-ökonomisches Modell zur Erklärung symbolischer Umweltgesetzgebung ..	85
I. Basisannahmen	85
1. Methodologischer Individualismus	85
2. Rationalitäts-Eigennutz-Paradigma	88
3. Umweltgesetzgebung auf dem Markt politischer Güter	90
II. Elemente einer Ökonomischen Theorie der Umweltpolitik	93
1. Ökonomische Theorie der Demokratie	94
2. Ökonomische Theorie der Interessengruppen	97
a) Wirtschaftliche Interessen	97
b) Umweltschutz-Interessen	100
3. Ökonomische Theorie der Bürokratie	101

Inhaltsverzeichnis	11
4. Modell des Interessendreiecks der Umweltpolitik	102
III. Akteure der Umweltgesetzgebung	104
1. Wähler (Öffentlichkeit)	105
2. Unternehmen	106
3. Staatliche Akteure I: Politik und Ministerialbürokratie	107
4. Staatliche Akteure II: Länder und Kommunen	109
B. Entstehungsbedingungen und Auswirkungen symbolischer Umweltgesetzgebung – Hypothesen	111
I. Symbolische Gesetzgebung als Folge eines Widerspruchs zwischen Problem- wahrnehmung und Lösungsoptionen (Hypothesen 1 und 2)	111
II. Symbolische Gesetzgebung als Folge selektiver Bedienung konfligierender Interessen (Hypothesen 3 und 4)	113
III. Symbolische Gesetzgebung als Folge hoher Problemkomplexität und Transak- tionskosten (Hypothesen 5 und 6)	114
IV. Kurz- und langfristige Folgen symbolischer Gesetzgebung (Hypothesen 7 bis 9)	115
C. Entstehungsbedingungen symbolischer Umweltgesetzgebung – Variablen	116
I. Objektive Problemsituation – Kosten des Umweltproblems	118
II. Verfügbare Lösungsoptionen – Kosten der Regelung	121
III. Komplexität der Regelungsmaterie	121
IV. Öffentliche Aufmerksamkeit	124
1. Entstehung und Dynamik öffentlicher Aufmerksamkeit	125
a) Belastungs-Reaktions-These	125
b) Kapazitäts-These	125
c) Selbstläufer-These	127
2. Indikatoren	130
V. Interessen der relevanten Akteure	133
VI. Machtpositionen der relevanten Akteure	135
VII. Adressatenstruktur	137
D. Auswirkungen symbolischer Umweltgesetzgebung – Variablen	137
I. Rechtsnormativ-sachliche Effektivität (RSE)	138
1. Direkte Wirkungen	138
2. Indirekte Wirkungen	139
3. „Gratiseffekte“	140

II. Symbolisch-politische Effektivität (SPE)	140
III. Nicht intendierte Wirkungen (Nebenwirkungen)	142

Teil 4

Empirische Fallstudien	143
A. Zur Datengewinnung	143
I. Dokumentenanalyse	143
II. Experteninterviews	144
B. Das Ozongesetz und die Sommersmogproblematik	149
I. Das Problem hoher Ozonkonzentrationen	149
1. Bildung von Ozon	150
2. Schadwirkungen von Ozon	152
II. Rechtliche Ausgangslage	154
1. Kurzfristmaßnahmen	154
a) Warnwerte	154
b) Einschränkungen des Kraftfahrzeugverkehrs	155
aa) § 40 Abs. 2 S. 1 BImSchG	155
bb) § 40 Abs. 1 BImSchG	156
c) Anlagenbetriebsbeschränkungen nach § 49 Abs. 2 BImSchG	157
d) Subjektive Rechte: Anspruch auf staatliches Handeln?	157
2. Langfristmaßnahmen	157
a) Internationale Zielfestlegungen	157
b) Emissionsbegrenzung von Stickoxiden nach GFAnIV und TA Luft 1986	158
c) Einführung des Abgaskatalysators	158
III. Entstehungsgeschichte des Ozongesetzes vor dem Hintergrund der Sommer- smogdebatte	159
1. Latenzphase (ca. 1975 bis 1987)	159
2. Politisierung – Suchen nach geeigneten Problemlösungen (1988 bis 1992)	160
3. Gesetzgebung ausschließlich auf Länderebene (1993 bis Herbst 1994)	162
4. Gesetzgebung auf Bundesebene (Herbst 1994 bis Juli 1995)	164
5. Rechtsfragen und Novellierungsabsichten	168
IV. Das Ozongesetz – symbolische Gesetzgebung?	170
1. Antizipative rechtsnormativ-sachliche Effektivität (ARSE)	170
a) Objektive Indikatoren	170
aa) Politische Zielsetzung	170

bb) Zielsetzung und materielle Regelung im Gesetz	171
cc) Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten	174
dd) Antizipative Einhaltung und Anwendung von Primär- und Sekundärnorm	175
ee) Ergebnis	176
b) Subjektive Indikatoren	177
aa) Handlungsbedarf	177
bb) Intendierte rechtsnormativ-sachliche Zielsetzung	178
cc) Intendierte und antizipierte rechtsnormativ-sachliche Effektivität ..	179
dd) Ergebnis	180
2. Antizipative symbolisch-politische Effektivität (ASPE)	181
a) Objektive Indikatoren	181
aa) Befreiung von politischem Handlungsdruck und Erzielung einer höheren politischen Akzeptanz	181
bb) Sonstige politisch-strategische Zwecke	184
b) Subjektive Indikatoren	184
aa) Handlungsbedarf	184
bb) Intendierte symbolisch-politische Zielsetzung	185
cc) Intendierte und antizipierte symbolisch-politische Effektivität	186
V. Analyse der Entstehungsvoraussetzungen	186
1. Objektive Problemsituation – Kosten des Problems, Nutzen einer Regelung	186
2. Verfügbare Lösungsoptionen – Kosten einer Regelung	191
a) Langfristmaßnahmen	191
b) Kurzfristmaßnahmen	191
3. Komplexität der Regelungsmaterie	194
4. Öffentliche Aufmerksamkeit	196
5. Interessen der relevanten Akteure	199
a) Unternehmen	199
b) Wähler	200
c) Politik und Ministerialbürokratie	201
d) Wissenschaft	202
6. Machtpositionen der relevanten Akteure	202
a) Unternehmen	202
b) Wähler	203
7. Adressatenstruktur	204
VI. Analyse der Folgen und Wirkungen	204
1. Rechtsnormativ-sachliche Effektivität (RSE)	204
a) Direkte Wirkungen	204
b) Indirekte Wirkungen	204
c) „Gratiseffekte“	205

2. Symbolisch-politische Effektivität (SPE)	205
VII. Zwischenfazit	206
C. Der Vorrang der Abfallvermeidung und die Abfall(vermeidungs)problematik	207
I. Abfallvermeidung als Lösung der Abfall- und Ressourcenproblematik	207
1. Ressourcenproblematik: Verknappung natürlicher Rohstoffe	207
2. Senkenproblematik: Ökologische Schäden durch Abfälle	209
a) Probleme der Deponierung	209
b) Probleme der Abfallverbrennung und sonstiger Abfallbehandlungs- methoden	211
3. Entsorgen – Verwerten – Vermeiden: Was ist „Abfallvermeidung“?	212
II. Rechtliche Ausgangslage	214
1. Abfallvermeidung nach dem BImSchG	214
2. Abfallvermeidung nach dem AbfG von 1986	214
3. Rechtsverordnungen auf Grund von § 14 AbfG: Die VerpackV	215
4. Abfallvermeidung nach europäischem Abfallrecht	216
III. Entstehungsgeschichte des Abfallvermeidungsgebotes im Rahmen der fünften abfallrechtlichen Novelle	217
1. Phase der Problemdefinition und Zielfindung (1990 bis Mai 1992)	217
2. Vorparlamentarische Phase: drei Regierungsentwürfe (Mai 1992 bis April 1993)	219
3. Parlamentarische Phase (April 1993 bis September 1994)	223
4. Verordnungsgebung nach Erlaß des KrW- / AbfG	227
IV. Das Abfallvermeidungsgebot – symbolische Gesetzgebung?	227
1. Antizipative rechtsnormativ-sachliche Effektivität (ARSE)	227
a) Objektive Indikatoren	227
aa) Politische Zielsetzung	227
bb) Zielsetzung des Gesetzes	229
cc) Materielle Regelung im Gesetz	231
dd) Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten	234
ee) Antizipative Einhaltung und Anwendung von Primär- und Sekun- därmorm	235
ff) Ergebnis	235
b) Subjektive Indikatoren	236
aa) Handlungsbedarf	236
bb) Intendierte rechtsnormativ-sachliche Zielsetzung	237
cc) Intendierte und antizipierte rechtsnormativ-sachliche Effektivität ..	238

2. Antizipative symbolisch-politische Effektivität (ASPE)	238
a) Objektive Indikatoren	238
b) Subjektive Indikatoren	240
aa) Handlungsbedarf	240
bb) Intendierte symbolisch-politische Zielsetzung	240
cc) Intendierte und antizipierte symbolisch-politische Effektivität	241
V. Analyse der Entstehungsvoraussetzungen	242
1. Objektive Problemsituation – Kosten des Problems, Nutzen einer Regelung	242
2. Verfügbare Lösungsoptionen – Kosten einer Regelung	246
3. Komplexität der Regelungsmaterie	248
4. Öffentliche Aufmerksamkeit	250
5. Interessen der relevanten Akteure	251
a) Unternehmen	252
b) Kommunen	253
c) Wähler	254
d) Politik und Ministerialbürokratie	255
6. Machtpositionen der relevanten Akteure	256
a) Unternehmen	256
b) Wähler	256
7. Adressatenstruktur	256
VI. Analyse der Folgen und Wirkungen	257
1. Rechtsnormativ-sachliche Effektivität (RSE)	257
2. Symbolisch-politische Effektivität (SPE)	258
VII. Zwischenfazit	258
D. Die Großfeuerungsanlagenverordnung und die Luftreinhalte- und Waldschadens- problematik	259
I. „Waldsterben“ und Luftschadstoffe	259
1. Das Phänomen „neuartiger Waldschäden“	259
2. Ursachen des „Waldsterbens“ – die Rolle von Luftschadstoffen und „sau- rem Regen“, insbesondere von SO ₂	260
II. Rechtliche Ausgangslage	262
1. BImSchG	262
2. TA Luft	263
3. Brennstoffschwefelung	263

III. Entstehungsgeschichte der GFAnIV im Kontext der Waldschadensdebatte	264
1. Latenzphase: wissenschaftliche Entdeckung von „saurem Regen“ und „Waldsterben“, wachsender internationaler Druck (ca. 1970 bis Frühjahr 1981)	264
2. Erste Vorentwürfe zu einer GFAnIV (ab November 1977)	266
3. Politisierung (ca. Frühjahr 1981 bis September 1982)	267
4. Verordnungsgebung (September 1982 bis Juli 1983)	268
5. Umsetzung der GFAnIV	269
IV. Die GFAnIV – symbolische Gesetzgebung?	270
1. Antizipative rechtsnormativ-sachliche Effektivität (ARSE)	270
a) Objektive Indikatoren	270
aa) Politische Zielsetzung	270
bb) Materielle Regelung im Gesetz	271
cc) Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten	272
dd) Antizipative Einhaltung und Anwendung von Primär- und Sekundärnorm	273
ee) Ergebnis	273
b) Subjektive Indikatoren	274
aa) Handlungsbedarf	274
bb) Intendierte rechtsnormativ-sachliche Zielsetzung und antizipierte Effektivität	274
2. Antizipative symbolisch-politische Effektivität (ASPE)	274
a) Objektive Indikatoren	274
aa) Symbolisch-politische Zielsetzungen	274
bb) Symbolisch-politische Geeignetheit	275
b) Subjektive Indikatoren	276
aa) Handlungsbedarf	276
bb) Intendierte symbolisch-politische Zielsetzung und antizipierte Effektivität	276
V. Analyse der Entstehungsvoraussetzungen	277
1. Objektive Problemsituation – Kosten des Umweltproblems	277
2. Verfügbare Lösungsoptionen – Kosten einer Regelung	279
3. Komplexität der Regelungsmaterie	279
4. Öffentliche Aufmerksamkeit	280
5. Interessen der relevanten Akteure	282
a) Land- und Forstwirtschaft	282
b) Unternehmen	282
c) Wähler	284
d) Politik und Ministerialbürokratie	285

6. Machtpositionen der relevanten Akteure	286
a) Verursacherinteressen: Energieversorger, BMWi	286
b) Betroffeneninteressen: Land- und Forstwirtschaft, Wähler, Umweltverbände, BML, BMI, Bundesrat	287
7. Adressatenstruktur	287
VI. Analyse der Folgen und Wirkungen	288
1. Rechtsnormativ-sachliche Effektivität (RSE)	288
a) Direkte Wirkungen	288
b) Indirekte Wirkungen und „Gratiseffekte“	290
c) Nebenwirkungen	290
2. Symbolisch-politische Effektivität (SPE)	290
VII. Zwischenfazit	291

Teil 5

Schlußfolgerungen und Ausblick

A. Konzepte und Hypothesen zur symbolischen Umweltgesetzgebung vor dem Hintergrund der Fallstudienresultate	292
I. Dimensionen symbolischer Umweltgesetzgebung	292
II. Hypothesen zu den Entstehungsbedingungen symbolischer (Umwelt-)Gesetzgebung	294
1. Problemdruck (Hypothese 1)	295
2. Regelungskosten größer als Nutzen (Hypothese 2)	296
3. Selektive Bedienung konfligierender Interessen (Hypothesen 3 und 4)	298
4. Problemkomplexität und (Wähler-)Interessen (Hypothese 5)	299
5. Großer und heterogener Adressatenkreis (Hypothese 6)	300
III. Hypothesen zu den Folgen und Wirkungen symbolischer (Umwelt-)Gesetzgebung	301
1. Kurzfristige Auswirkungen im Sinne der gesetzgeberischen Intentionen (Hypothese 7)	301
2. Re- bzw. De-Thematisierung bei Verbesserung der Lösungsmöglichkeiten bzw. bei Verschwinden der Problemsituation (Hypothesen 8 und 9)	302
B. Kritischer Rück- und Ausblick	303
Literaturverzeichnis	305
Personen- und Sachregister	325

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1:	Typologie symbolischer Gesetzgebung nach Art der beteiligten Interessengruppen und der gesetzgeberischen Ziele sowie nach der Ebene der rechtsnormativ-sachlichen Wirksamkeitsdefizite	50
Tab. 2:	Kreuztabelle der einzelnen Typen symbolischer Gesetzgebung mit Referenz zu gut untersuchten Beispielen	51
Tab. 3:	Beispiele für rechtsnormativ-sachliche und symbolisch-politische Aspekte von Umweltgesetzgebung	78
Tab. 4:	Befragte Akteure und deren relevante Funktionen	145

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1:	Gesetzgebung unter dem Blickwinkel von antizipativer und tatsächlicher rechtsnormativer/ sachlicher Effektivität	43
Abb. 2:	Gesetzgebung unter dem Blickwinkel von symbolisch-politischer und rechtsnormativ-sachlicher Dimension	48
Abb. 3:	Konzeption und Operationalisierung des Begriffes symbolischer Gesetzgebung	58
Abb. 4:	Zielhierarchie und Ebenen der Analyse antizipativer rechtsnormativ-sachlicher Effektivität (ARSE)	68
Abb. 5:	Elemente des Normvollzuges	74
Abb. 6:	Typologie von Akteuren der Umweltgesetzgebung	104
Abb. 7:	Erfolgreiche und nicht erfolgreiche Gesetze in den Augen der befragten Akteure aus Politik und Ministerialbürokratie	148
Abb. 8:	Das materielle Regelungsproblem Ozon/Sommersmog im Überblick ...	150
Abb. 9:	Emissionen von Kohlenwasserstoffen (NM-VOC) und Stickoxiden (NO _x) in Gesamtdeutschland	151
Abb. 10:	Anzahl der Tage, an denen mindestens eine Meßstation in Deutschland Überschreitungen der Ozonkonzentration von 180 µg/m ³ bzw. 240 µg/m ³ nach EU-Meßverfahren feststellt	187
Abb. 11:	Anzahl der Stunden mit Überschreitungen einer Ozonkonzentration von 180 µg/m ³ bzw. 240 µg/m ³ nach EU-Meßverfahren	187
Abb. 12:	Faktoren der Ozonbildung. Jährliche Emissionen der Ozon-Vorläufer-substanzen NM-VOC und NO _x (Ost- und Westdeutschland), die durchschnittliche Anzahl von jährlichen Sommertagen in Deutschland sowie zum Vergleich ein kumulierter Index über die Höhe der Ozonbelastung	188
Abb. 13:	Entwicklung des Bestandes schadstoffreduzierter Kfz in Deutschland ...	189
Abb. 14:	Öffentliche Aufmerksamkeit zum Thema Ozon/Sommersmog. Monatliche Anzahl von Presseberichten zum Thema Ozon/Sommersmog bis zum Folgejahr der Gesetzesverabschiedung im Juli 1995	197
Abb. 15:	Jährliche Anzahl von Presseberichten zum Thema Ozon/Sommersmog. Jährliche Anzahl von Berichten in großen deutschen Tageszeitungen zum Thema Ozon/Sommersmog sowie zum Vergleich der Ozon-Index (vgl. Abb. 12)	198

Abb. 16:	Das materielle Regelungsproblem Abfall/Abfallvermeidung im Überblick	208
Abb. 17:	Abfallaufkommen in Deutschland. An öffentliche Anlagen in Deutschland angelieferte Abfallmengen nach Abfallarten	243
Abb. 18:	Aufkommen besonders überwachungsbedürftiger Abfälle	244
Abb. 19:	Voraussichtliche Restlaufzeiten von Hausmülldeponien in Deutschland	245
Abb. 20:	Öffentliche Aufmerksamkeit zu abfallpolitischen Themen. Jährliche Anzahl von Presseberichten zu den Themen Abfall-/Müllvermeidung und Kreislaufwirtschaft	250
Abb. 21:	Öffentliche Aufmerksamkeit zu abfallpolitischen Themen. Jährliche Anzahl von Presseberichten zu den Themen Deponierung und Verbrennung von Abfällen	251
Abb. 22:	Das materielle Regelungsproblem Waldschäden/Großfeuerungsanlagen im Überblick	260
Abb. 23:	Jährliche SO ₂ -Emissionen in Westdeutschland nach Sektoren	278
Abb. 24:	Öffentliche Aufmerksamkeit zum Thema „Waldsterben“. Jährliche Anzahl von Presseberichten zum Thema „Waldsterben“	281
Abb. 25:	Jährliche Emissionen von Schwefeldioxid (SO ₃) und Stickoxiden (NO _x) aus öffentlichen Wärmekraftwerken in Westdeutschland	289
Abb. 26:	Die untersuchten Gesetze unter dem Blickwinkel von symbolisch-politischer und rechtsnormativ-sachlicher Dimension	293

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

μg	Mikrogramm
AbfAG	Abfallabgabengesetz
Abg.	Abgeordnete, Abgeordneter
ADWV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände
AfUmwelt	Bundestags-Umweltausschuß
AFZ	Allgemeine Forstzeitschrift
AGV	Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher
ARSE	antizipative rechtsnormativ-sachliche Effektivität eines Gesetzes
ASPE	antizipative symbolisch-politische Effektivität eines Gesetzes
BBU	Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz
BDF	Bundesverband des Deutschen Güterferverkehrs
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BGA	Bundesgesundheitsamt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes
BMI	Bundesminister(ium) des Innern
BML	Bundesminister(ium) für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten
BMU	Bundesminister(ium) für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMV	Bundesminister(ium) für Verkehr
BMWi	Bundesminister(ium) der Wirtschaft
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
CO ₂	Kohlenstoffdioxid, kurz Kohlendioxid
DFWR	Deutscher Forstwirtschaftsrat
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIN	Deutsches Institut für Normung
DNR	Deutscher Naturschutzring
Drs.	Drucksache
DVBli.	Deutsches Verwaltungsblatt

EPA	Environmental Protection Agency, oberste US-amerikanische Umweltbehörde
E-RAWG	Entwurf eines Rückstands- und Abfallwirtschaftsgesetzes (später das KrW-/ AbfG)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDBR	Fachverband des Dampfkessel, Behälter- und Rohrleitungsbaus
FR	Frankfurter Rundschau
GFAnIV	Dreizehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Großfeuerungsanlagen – 13. BImSchV)
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
HB	Handelsblatt (Düsseldorf)
HWWA	Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv
InnenA	Bundestags-Innenausschuß
KrW- / AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)
LAI	Länderausschuß für Immissionsschutz
m ³	Kubikmeter
MAK	maximale Arbeitsplatzkonzentration
MIK	maximale Immissionskonzentration
MWV	Mineralölwirtschaftsverband
NM-VOC	Kohlenwasserstoffe ohne Methan (Non-Methane Volatile Organic Compounds)
NO _x	Sammelbezeichnung für die gasförmigen Stickstoffoxide (kurz Stickoxide) Stickstoffmonoxid (NO) und Stickstoffdioxid (NO ₂)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖB	Ökologische Briefe (erscheinen wöchentlich)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Pl.Prot.	Plenarprotokoll
RE	Rechtsnormative Effektivität eines Gesetzes
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RWE	Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke
SO ₂	Schwefeldioxid
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
SZ	Süddeutsche Zeitung (München)
taz	die tageszeitung (Berlin)
TVK	Technische Vereinigung der Großkraftwerksbetreiber

Tz.	Teilziffer
UBA	Umweltbundesamt
UMK	Umweltministerkonferenz
VCI	Verband der Chemischen Industrie
VDA	Verband der Automobilindustrie
VDEW	Vereinigung deutscher Elektrizitätswerke
VDI	Verein deutscher Ingenieure
VDI-N	VDI-Nachrichten (erscheinen wöchentlich)
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau
VIK	Vereinigung Industrieller Kraftwirtschaft
VOC	flüchtige Kohlenwasserstoffe (Volatile Organic Compounds)
WHO	Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation)
WirtschA	Bundestags-Wirtschaftsausschuß
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Teil 1

Einleitung

A. Das Problem symbolischer Umweltgesetzgebung

Obwohl das Umweltrecht der letzten Jahrzehnte sicherlich zu einer allgemeinen Verbesserung der Umweltqualität in Deutschland beigetragen hat¹, werden zahlreiche Umweltprobleme² nicht oder zumindest nicht wirksam rechtlich geregelt. Dabei mangelt es nicht an Gesetzen: Das Umweltrecht stellt inzwischen ein extrem komplexes juristisches Regelwerk dar, und die Zahl der jährlich hinzukommenden Normen zeugt nach wie vor von einer intensiven gesetzgeberischen Tätigkeit³. Es scheint vielmehr, daß einige der erlassenen Gesetze ihren oft anspruchsvollen Zielen nicht gerecht werden, etwa weil die nötigen Durchführungsbestimmungen fehlen oder die vorhandenen schlecht umsetzbar sind. Oftmals entsteht dabei der Eindruck, daß diese Unwirksamkeit vom Gesetzgeber durchaus gewollt ist oder zumindest in Kauf genommen wird, daß es ihm also eher darauf ankommt, den Anschein von Handlungsfähigkeit zu erwecken, als die vorliegenden Probleme wirklich zu lösen.

Vorausgesetzt, dieses allgemein unter dem Begriff „symbolische Gesetzgebung“ zusammengefaßte Phänomen tritt im Umweltrecht tatsächlich gehäuft auf, so ist dies doch in gewisser Weise verständlich. Angesichts der vielschichtigen naturwissenschaftlichen, technischen, sozialen, politischen, juristischen und wirtschaftlichen Implikationen der „Umweltproblematik“ wird es für Laien zunehmend schwierig, die Ursachen der heutigen Umweltprobleme sowie die Auswirkungen

¹ So ging die Belastung der Luft mit Staub und Schwefeldioxid erheblich zurück; die Qualität von Fließgewässern (z. B. gemessen am Artenreichtum) ist deutlich angestiegen. Vgl. UBA (1997), S. 147, 262.

² Erinnert sei nur an den weiterhin steigenden Ausstoß von Treibhausgasen durch die Verbrennung fossiler Energieträger und an die schleichende Belastung des Bodens und des Grundwassers mit Dünge- und Pflanzenschutzmitteln aus der Landwirtschaft sowie mit organischen und anorganischen Giften aus den Sickerwässern von Mülldeponien. Vgl. UBA (1997), S. 94, 270 ff., 77.

³ Die Anzahl der Gesetzgebungsvorhaben (einschließlich Rechtsverordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften) im Umweltrecht betrug allein auf Bundesebene in der 8. Wahlperiode 19, in den folgenden Wahlperioden jeweils 8, 39, 59, 68 und schließlich 41 in der 13. Wahlperiode (Quelle: DIP – Das Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge; <http://dip.bundestag.de>).

rechtlicher Regelungen auf die Umweltqualität beurteilen zu können⁴. Außerdem ist das Themenfeld Umweltverschmutzung / Umweltschutz durch eine stark emotional geführte öffentliche Debatte⁵, zumal im oft erwähnten Spannungsfeld Ökonomie – Ökologie, geprägt. Beides motiviert die Verwendung verkürzender und vereinfachender Symbole, um die Bedürfnisse bestimmter Interessengruppen bzw. der Öffentlichkeit insgesamt zu befriedigen.

Symbolische Gesetzgebung wird jedoch in erster Linie als *Problem* wahrgenommen und demzufolge in der Literatur unter dem Rubrum „mißglücktes Gesetz“⁶ oder „gesetzgeberische Fehlleistung“⁷ thematisiert. Sie sei „in hohem Maße ideologiefähig“ und könne manipulative Handlungsenergie freisetzen⁸. In der Tat darf bezweifelt werden, ob ein Gesetz, das in täuschender Weise etwas anderes vorgibt zu bewirken, als tatsächlich intendiert ist, noch grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien genügt. Denn der Rechtsstaat soll den Bürger gerade vor einer „Instrumentalisierung des Rechts für falsche Suggestionen“ schützen⁹. Auch scheint es fraglich, ob Gesetze, deren rechtsnormative Ineffektivität bereits vom Gesetzgeber antizipiert wird, noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, der ja eine Geeignetheit der getroffenen Maßnahme zur Erreichung des postulierten Ziels verlangt¹⁰. Und schließlich kann auch das Verfassungsgebot der Wirtschaftlichkeit¹¹ verletzt sein, wenn der Gesetzgeber wider besseres Wissen absehbar wirkungslose Regelungen verabschiedet, wobei schon das Gesetzgebungsverfahren, mehr aber noch der im Zuge einer versuchten Umsetzung durch die Vollzugsbehörden entstehende Verwaltungsaufwand Kosten verursacht¹². Ob vor dem Hintergrund dieser Überlegungen symbolische Gesetze generell als verfas-

4 „Wenn unter Durchschnittsbürgern Öko-Fragen erörtert werden und über die Ursachen der Umweltzerstörung debattiert wird, herrschen allenthalben Verwirrung und Ratlosigkeit. Da mischen sich Fernsehaufnahmen, eigene Beobachtungen und Zeitungsnотizen zu einer Melange aus fragmentiertem Wissen und diffusen Ängsten. War das Kratzen im Hals letzten Sommer eine gesundheitliche Reaktion auf den grassierenden Ozonsmog? Wird das Waldsterben mittlerweile nicht schon in dem zerrupften Kiefernhaun am Stadtrand sichtbar? (...) Auf die meisten dieser Fragen gibt es keine klaren Antworten – weder im Großen noch im Kleinen. Denn quer durch alle Disziplinen, ob unter Atomexperten, Toxikologen oder Medizinern, toben Glaubenskriege, die besorgte Bürger vollends verunsichern müssen“ (Der Spiegel, 25. 09. 1995, S. 42). Grundlegend bereits Beck (1986).

5 „Environment (...) is the trees and the bees and the many symbolic and actual dependencies we have on them; even more grandly, 'environment' signifies the political and cultural conflicts over the interpretation and values placed upon the material world we inhabit“ (Berkhout 1999, p. 209).

6 Diederichsen (1997), S. 165.

7 Pawlowski (1986), S. 353.

8 Kindermann (1989), S. 259.

9 Siehe hierzu Lübbe-Wolff (2000b), S. 231 f.

10 Lübbe-Wolff (2000b), S. 233.

11 Vgl. Fischer-Menshausen (1996), Art. 114, Rn. 17.

12 Hierzu Peter (1998).

sungswidrig abzuqualifizieren sind, mag hier dahinstehen¹³; jedenfalls erscheinen sie unter rechtlichen Gesichtspunkten als höchst problematisch.

Neben diesen spezifisch rechtlichen Aspekten stellt symbolische Gesetzgebung auch aus der Sicht des Umweltschutzes¹⁴ ein offenkundiges Problem dar. Außer dem absehbaren Wirkungsdefizit symbolischer Umweltgesetzgebung (das jedoch auch auf andere ineffektive, nicht spezifisch symbolische, Gesetzgebung zutrifft) ist vor allem deren Verhinderungswirkung von Belang: Dadurch, daß Umweltprobleme als gelöst scheinen oder zumindest als in Angriff genommen, sinkt möglicherweise die Neigung, effektive Maßnahmen zu ergreifen, die in der Lage wären, vorliegende Mißstände tatsächlich zu verbessern.

B. Zielsetzung und Gang der Untersuchung

Der Erkenntnisgegenstand der vorliegenden Untersuchung ist aus zwei Perspektiven zu beleuchten: In rechtswissenschaftlicher Perspektive ist es von großem Interesse, über die Entstehung und Wirkung von Normen zu erfahren, die sich angesichts ihrer intendierten Wirkungslosigkeit zumindest am Rande der Verfassungsmäßigkeit bewegen. Der Fokus liegt somit auf dem einzelnen Gesetz, seiner Entstehungsgeschichte und seinen Folgen. Aus (umwelt-)politikwissenschaftlicher Warte liegt das Hauptaugenmerk auf den bedingenden Faktoren mehr oder weniger „erfolgreicher“ Umweltpolitik¹⁵. Der Blickwinkel ist insofern ein weiterer, als nach den gesamtgesellschaftlichen Voraussetzungen für das Zustandekommen tatsächlicher Verbesserungen der Umweltqualität gefragt wird. Das einzelne Gesetz kann hierbei, muß aber nicht, eine entscheidende Rolle spielen; vielmehr wird die Rolle von Gesetzgebung selbst zum Gegenstand der Frage.

Beide Perspektiven überschneiden sich in einem weiten Bereich des Erkenntnisinteresses und sind – davon wird hier ausgegangen – auch methodisch weitgehend miteinander vereinbar¹⁶. Für das Vorgehen bedeutet dies konkret, daß, ausgehend von zwei Fällen mutmaßlich ineffektiv-symbolischer und einem Fall mutmaßlich effektiver Gesetzgebung, diese Gesetzgebungsvorhaben jeweils in einem größeren gesellschaftlichen Kontext umweltpolitischer Problemwahrnehmung und -verarbeitung analysiert werden, der zeitlich vom Auftreten der Problemursachen bis

¹³ Ein direkter Nachweis der Verfassungswidrigkeit wird in den allermeisten Fällen scheitern; vgl. etwa Lübke-Wolff (2000b), S. 234 f.; bejahend zum Ozongesetz aber Schlette (1996), S. 327 ff. sowie Beaucamp (1999), S. 172.

¹⁴ Der Begriff Umweltschutz soll hier in einem weiteren Sinne verwendet werden. Er umfaßt sowohl den Schutz der belebten und unbelebten Umwelt des Menschen als auch – mehr oder weniger direkt – den Schutz der menschlichen Gesundheit, etwa vor Verunreinigungen der Atemluft und der Nahrungsmittel.

¹⁵ Vgl. Jänicke/Weidner (1995), S. 13 ff.

¹⁶ Zu einem mehrperspektivischen Zugang zum Recht vgl. Schulte (1993), S. 325 ff.