

Universität Konstanz  
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft

Diplomarbeit  
im Fach Verwaltungswissenschaft

Probleme der Implementation von Umweltpolitik  
in der Europäischen Union

Eine vergleichende Policy-Analyse am Beispiel der IVU-Richtlinie

1. Gutachter: Professor Dr. Volker Schneider
2. Gutachter: Professor Dr. Klaus Simon

vorgelegt von:

Holger Bähr

Markgrafenstraße 49  
78467 Konstanz

Konstanz, im April 2003

## INHALTSVERZEICHNIS

Abbildungsverzeichnis	v
Abkürzungsverzeichnis	vi
<b>1 RECHTFERTIGUNG DER THEMENSTELLUNG</b>	<b>1</b>
<b>2 DIE VERGLEICHENDE METHODE</b>	<b>6</b>
2.1 Grenzen der Mill'schen Methode	7
2.2 Die Auswirkung der Europäisierung	10
2.3 Die Auswahl der Fälle	15
<b>3 POLICY-ANALYSE</b>	<b>17</b>
3.1 Der Advocacy-Koalitionsansatz	21
3.2 Erklärung des Policy-Outputs anhand des Advocacy-Koalitionsansatzes	22
3.3 Gründe für die Verwendung des Advocacy-Koalitionsansatzes	26
3.4 Untersuchungsdesign der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie	28
<b>4 DIE UMWELTPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION</b>	<b>35</b>
4.1 Integrierter Umweltschutz	37
4.2 Die IVU-Richtlinie	40
<b>5 DIE RECHTLICHE IMPLEMENTATION DER IVU-RICHTLINIE IN DEUTSCHLAND</b>	<b>46</b>
5.1 Die deutsche Umweltpolitik	47
5.2 Kompatibilität von europäischer und deutscher Umweltpolitik	48
5.3 Akteure bei der Formulierung des sog. Artikelgesetzes	51
5.4 Die Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht	57

6 DIE RECHTLICHE IMPLEMENTATION DER IVU-RICHTLINIE IN IRLAND	61
6.1 Die irische Umweltpolitik	62
6.2 Kompatibilität von europäischer und irischer Umweltpolitik	63
6.3 Akteure bei der Formulierung der <i>Protection of the Environment Bill</i>	66
6.4 Die Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht	69
7 VERGLEICH DER RECHTLICHEN IMPLEMENTATION DER IVU-RICHTLINIE	73
7.1 Vergleich der strukturellen Variablen	73
7.2 Die strukturellen Variablen nach Ablauf der Umsetzungsfrist	75
7.3 Möglichkeiten und Beschränkungen für das Handeln der Akteure	79
7.4 Probleme der rechtlichen Implementation	84
8 SCHLUSSBETRACHTUNG	87
ANHANG	93
I Schriftliche Antwort von Ronnie Devlin ( <i>Department of the Environment and Local Government</i> )	94
II Schriftliche Antwort von Marie-Luise Dött (CDU)	96
III Interview mit Winfried Hermann (Bündnis 90/Die Grünen)	99
IV Interview mit Dr. Kurt-Christian Scheel (BDI)	105
V Interview mit Cornelia Sepp (SPD)	113
LITERATURVERZEICHNIS	119
QUELLENVERZEICHNIS	131

**Abbildungsverzeichnis**

Abb. 1: Erklärung der rechtlichen Implementation	30
Abb. 2: Zusammenhang von Variablen und Ländern	33
Abb. 3: Policy-Kern der IVU-Richtlinie	44
Abb. 4: Ausprägungen der Variablen bei Ablauf der Umsetzungsfrist	75
Abb. 5: Ausprägungen der Variablen nach Verabschiedung des sog. Artikelgesetzes	76

## Abkürzungsverzeichnis

BATNEEC	best available technology not entailing excessive costs
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BREF	Best Available Techniques Reference Document
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVT	beste verfügbare Technik
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EG	Europäische Gemeinschaft
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EPA	Environmental Protection Agency
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz
IMPEL	Implementation and Enforcement of Environmental Law
IPC	Integrated Pollution Control
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
IVU	integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
NABU	Naturschutzbund Deutschland
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UGB	Umweltgesetzbuch
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VCI	Verband der Chemischen Industrie
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

## 1 RECHTFERTIGUNG DER THEMENSTELLUNG

Havarierende Öltanker, radioaktiv strahlender Atommüll und eine Zunahme von Treibhausgasemissionen bedrohen Flora und Fauna sowie die Lebensgrundlage des Menschen. Die Häufung von Überschwemmungen, Bergrutschen und lang andauernden Dürreperioden wird als Indiz für die negativen Folgen des Eingriffs des Menschen in die natürliche Umwelt gewertet. Mit zunehmender Verschmutzung und Belastung von Luft, Böden und Gewässern gewinnt die Umweltpolitik an Bedeutung, deren Ziel es ist, die natürliche Umwelt zu schützen. Für die Lösung umweltpolitischer Probleme ist die Europäische Union (EU) von großer Relevanz. Zum einen machen Umweltverschmutzungen vor nationalen Grenzen nicht halt und können deshalb innerhalb des engen nationalstaatlichen Rahmens nicht adäquat bekämpft werden. Zum anderen führen unterschiedlich strenge Umweltstandards in den Mitgliedstaaten zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des europäischen Marktes, da sie Unternehmen in Ländern mit niedrigen Umweltstandards erlauben, kostengünstiger zu produzieren, als es Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten möglich ist (Héritier, 1999: 51). Während der Hauptgrund für die Herausbildung einer europäischen Umweltpolitik in den siebziger Jahren noch in der Harmonisierung des gemeinsamen Marktes bestand, bildete sich in der Folgezeit zunehmend ein europäisches Umweltrecht heraus, das den Schutz der Umwelt als eigenständiges Ziel verfolgt (Heinelt et al., 2001: 2-7).

Das Umweltrecht der EU wird zum überwiegenden Teil in der Form von Richtlinien erlassen, die von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Die Implementation der europäischen Umweltpolitik ist demnach ein zweistufiger Prozess. Auf der ersten Stufe werden Richtlinien der EU in nationales Recht transformiert und auf der zweiten Stufe wird das übernommene Recht von der Verwaltung der Mitgliedstaaten vollzogen (Lübbe-Wolff, 1996: 1). Die erste Stufe der Umsetzung wird als rechtliche Implementation, die zweite Stufe als praktische Implementation bezeichnet (Haverland, 2000: 84)<sup>1</sup>. Das Ziel eines hohen Umweltschutzniveaus kann nur erreicht werden, wenn die Mitgliedstaaten die europäische Umweltpolitik sowohl rechtlich als auch praktisch implementieren. Gerade hier treten jedoch Probleme auf. Im Jahre 1995 hatten die Mitgliedstaaten für nur 91% der Umweltschutz-Richtlinien eine Durchführung gemeldet (Kommission der Europäischen Gemein-

---

<sup>1</sup> In dieser Abhandlung werden die Begriffe ‚rechtliche Implementation‘ und ‚praktische Implementation‘ verwendet, um zwischen der ersten und der zweiten Stufe der Umsetzung zu differenzieren. Der Begriff ‚Implementation‘ wird gebraucht, wenn entweder beide Stufen betroffen sind oder eine Unterscheidung zwischen rechtlicher und praktischer Implementation nicht notwendig ist.

schaften, 1996: 3f.). Im Jahre 2001 nahm im Umweltbereich die Zahl der Klagen gegen Mitgliedstaaten und der mit Gründen versehenen Stellungnahmen nach Art. 226 und 228 EG-Vertrag gegenüber dem Vorjahr um 40% zu. Auf den Bereich Umweltpolitik entfielen über 38% aller wegen mangelnder Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erhobener Beschwerden und von der Europäischen Kommission eingeleiteter Vertragsverletzungsverfahren. Dies stellt den höchsten Wert eines einzelnen Politikfeldes dar (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002a: 48; 2002b: Tab. 2.4). Hieraus ergibt sich die Forschungsfrage dieser Abhandlung: Welche Faktoren führen zu Problemen der Implementation von europäischer Umweltpolitik?

Die Forschungsfrage wird am Beispiel der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) untersucht. Die IVU-Richtlinie bietet sich als Untersuchungsgegenstand an, da sie eine der wichtigsten Umweltschutz-Richtlinien der EU darstellt, die während der letzten zehn Jahre verabschiedet wurden (Sbragia, 2000: 310). Diese Abhandlung beschränkt sich auf die rechtliche Implementation, um die Komplexität der Analyse zu reduzieren und dadurch die Untersuchung der IVU-Richtlinie zu ermöglichen. Die Frage nach Problemen der Implementation ist eine rückblickende Fragestellung, d. h. sie geht von einem Explanandum am Ende einer hypothetischen Kausalkette aus. Das Problem dieses Vorgehens besteht darin, dass die Zahl möglicher unabhängiger Variablen umso stärker ansteigt, je länger die Kausalkette ist (Scharpf, 1997: 25-27). Indem sich diese Abhandlung auf die rechtliche Implementation beschränkt, wird die Kausalkette verkürzt und somit dem Problem zu vieler unabhängiger Variablen begegnet. Trotz dieser Eingrenzung bleibt die Bedeutung der Fragestellung erhalten, da die rechtliche Implementation die notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für eine effektive Umweltpolitik der EU ist (Demmke, 2001: 29/29).

Die rechtliche Implementation europäischer Politik ist gleichbedeutend mit der Politikformulierung in den Mitgliedstaaten. Analytisch kann die Politikformulierung als eine Phase des Policy-Zyklus betrachtet werden. Danach durchläuft eine Policy die Phasen Problemdefinition, Agenda-Gestaltung, Politikformulierung und (praktische) Politikimplementation. Die Phasen Evaluation und Terminierung bzw. Neuformulierung einer Politik schließen in einer Rückkopplungsschleife den Policy-Zyklus (Windhoff-Héritier, 1987: 64f.). Obgleich dieses Phasenmodell, so die Kritik von Sabatier, die Wirklichkeit der Entstehung einer Policy nur unzureichend erfasst, kann es als Heuristik hilfreich sein, indem es auf der einen Seite den

Blick auf den Prozesscharakter einer Policy lenkt und auf der anderen Seite den heterogenen und komplexen Policy-Prozess sinnvoll untergliedert (Sabatier, 1993: 117-119). Das Ergebnis des formalen Entscheidungsprozesses wird als Politikinhalt (Policy-Output), das Resultat des unmittelbaren Durchführungshandelns als Policy-Ergebnis (Policy-Outcome) und das Eintreten längerfristiger Veränderungen als Policy-Wirkung (Policy-Impact) bezeichnet (Windhoff-Héritier, 1987: 18f.)<sup>2</sup>.

Am Ende des Prozesses der rechtlichen Implementation europäischer Richtlinien steht ein nationales Gesetz, das das Policy-Output des Politikformulierungsprozesses in dem jeweiligen Mitgliedstaat ist. Somit ist die Frage nach der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie Gegenstand einer Policy-Analyse, die nach der Entstehung, Veränderung und Durchführung von Politikinhalten fragt (Windhoff-Héritier, 1987: 64). Da die Probleme der Umsetzung europäischer Richtlinien unter den Mitgliedstaaten variieren (Börzel, 2000: 142f.), führt diese Abhandlung einen Ländervergleich durch, wobei die Mitgliedstaaten Irland und Deutschland als Untersuchungsfälle theoriegeleitet ausgewählt werden. Folglich ist diese Abhandlung eine vergleichende Policy-Analyse, die das Interesse auf „die Beschreibung und Erklärung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Inhalte politischer Entscheidungsprozesse“ (M. G. Schmidt, 1997: 208) richtet.

Die Frage nach Problemen der rechtlichen Implementation europäischer Richtlinien grenzt sich auf der einen Seite von der Ende der siebziger Jahre aufgekommenen Implementationsforschung ab, die Defizite bei der praktischen Implementation untersucht und dabei insbesondere Eigenschaften der Vollzugsinstanzen berücksichtigt, wie die Organisationsstruktur und die Ressourcenausstattung der öffentlichen Verwaltung sowie das Beziehungsgeflecht zwischen öffentlicher Verwaltung und Interessenorganisationen. Die Implementationsforschung bezieht die Politikformulierung insofern in ihre Analyse ein, als dass sie das Policy-Output als gegebenen Faktor annimmt. Allerdings untersucht sie nicht den Politikformulierungsprozess selbst (Mayntz, 1977: 53). Auf der anderen Seite grenzt sich die Forschungsfrage dieser Abhandlung von Arbeiten der gegenwärtigen politikwissenschaftlichen Europaforschung ab, die den Politikformulierungsprozess auf europäischer Ebene untersuchen (Héritier, 1999; Kohler-Koch, 1999; Eichener, 2000; Börzel, 2002; Scharpf, 2002).

---

<sup>2</sup> Sabatier greift selbst auf diese Begriffe zurück (z. B. Sabatier, 1998: 102), obgleich er kritisiert, dass das Phasenmodell den Policy-Prozess ungenau und einseitig beschreibt und darüber hinaus weder Kausalzusammenhänge zwischen den Phasen herstellt, noch policy-orientiertes Lernen ausreichend berücksichtigt (Sabatier, 1993: 118f.). Diese Abhandlung nutzt die heuristische Funktion der Begriffe, die mit dem Phasenmodell des Policy-Zyklus verbunden sind, ohne auf dessen theoretischen Grundlagen aufzubauen.



Die politikwissenschaftliche Europaforschung befindet sich, so Grande, zur Zeit in einem grundlegenden Wandel der Forschungsschwerpunkte und Forschungsperspektiven. Zum einen setzt sich zunehmend die Auffassung durch, dass die EU eine Herrschaftsordnung *sui generis* darstellt, die mit dem Begriff des Mehrebenensystems erfasst werden kann. Zum anderen verändert sich die Fragestellung. Während die frühere Europaforschung mit den Paradigmen des Neofunktionalismus und des Intergouvernementalismus nach Ursachen und Zielen des europäischen Integrationsprozesses fragte, beschäftigt sich die neuere Europaforschung mit den Folgen des Integrationsprozesses (Grande, 2000: 11f.). Um die Vielfalt der Phänomene und Veränderungsprozesse auf europäischer Ebene zu beschreiben, wird, so Olsen, zunehmend der Begriff ‚Europäisierung‘ verwandt. Allerdings wird der Begriff nicht einheitlich definiert und seine Bedeutung variiert von Studie zu Studie zum Teil erheblich (Olsen, 2001: 1-3/43). In dieser Abhandlung wird Europäisierung verstanden als

*„the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules“* (Risse et al., 2001: 3; Hervorhebung im Original).

Während Arbeiten über den Politikformulierungsprozess auf der Ebene der EU die Europäisierung selbst untersuchen, knüpft diese Abhandlung an Arbeiten der aktuellen Europaforschung an, die die Auswirkung der Europäisierung analysieren. In jüngerer Zeit sind erste Sammelbände erschienen, die auch (Mény et al., 1996; Kohler-Koch/Eising, 1999; Grote/Gbikpi, 2002) oder ausschließlich (Goetz/Hix, 2000; Cowles et al., 2001) die Auswirkung der Europäisierung auf die Politik der Mitgliedstaaten untersuchen. Dabei geht es auch um die Fragen, ob und wie die Europäisierung die Politik der Nationalstaaten verändert und ob die Europäisierung zu einer Konvergenz nationaler Politiken führt oder eine Differenz zwischen den Politiken der Mitgliedstaaten bestehen bleibt (Risse et al., 2001: 1, 15-17). Die Diskussion über die Auswirkung der Europäisierung auf die Mitgliedstaaten ist, so Cowles/Risse, noch am Anfang und die Frage nach einer Konvergenz nationaler Strukturen und Politiken ist offen. Allerdings kann bereits festgestellt werden, dass sich die Europäisierung auf die nationale Politik auswirkt (Cowles/Risse, 2001: 237). Die Frage nach dem Wandel nationaler Politik als Folge der Europäisierung ist mit der Frage der Implementation europäischer Politik insofern verwandt, als dass in beiden Fällen die Auswirkung der Europäisierung untersucht wird.

Während auf der einen Seite die EU eine wichtige Rolle für die Umweltpolitik spielt, ist auf der anderen Seite die Umweltpolitik aus drei Gründen besonders dazu geeignet, die Auswir-

kung der Europäisierung auf die Mitgliedstaaten und insbesondere die Implementation europäischer Politik zu analysieren. Erstens zeichnet sich die Umweltpolitik durch einen hohen Grad der Europäisierung aus. Zweitens besteht eine Vielfalt an Regulierungsstilen sowie Steuerungstypen und schließlich sind Probleme der Implementation im Bereich der Umweltpolitik besonders weit verbreitet (Knill, 2001: 38f.). Der Vergleich der Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches und irisches Recht bezieht sich aus problemorientierter Sicht auf die rechtlichen Implementation von Umweltpolitik in der EU und aus theorieorientierter Sicht auf die aktuelle Forschung über die Auswirkung der Europäisierung.

Um die Frage nach Problemen der rechtlichen Implementation europäischer Richtlinien im Umweltbereich zu beantworten, wird in Kapitel 2 das methodische Vorgehen und die aktuelle Forschung über die Auswirkung der Europäisierung dargelegt. In Kapitel 3 wird die Policy-Analyse im Allgemeinen und der Advocacy-Koalitionsansatz, der den theoretischen Rahmen dieser Abhandlung bildet, im Besonderen dargestellt und diskutiert. Am Ende des Kapitels wird das Untersuchungsdesign dieser Abhandlung erläutert und eine Hypothese zur Untersuchung der Forschungsfrage hergeleitet. An die Beschreibung der Umweltpolitik der EU und insbesondere des Politikinhalts der IVU-Richtlinie in Kapitel 4 schließt sich in den Kapiteln 5 und 6 die Analyse der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland an. Dabei ist jedem Land jeweils ein Kapitel gewidmet. Die empirischen Ergebnisse der Länderkapitel werden in Kapitel 7 miteinander verglichen. Sofern es das Untersuchungsdesign zulässt, werden Schlussfolgerungen sowohl über die Probleme der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie als auch über die gegenwärtige Europaforschung gezogen.

## 2 DIE VERGLEICHENDE METHODE

Die Implementation europäischer Richtlinien zeichnet sich wie jedes soziale Phänomen durch ihre Komplexität aus. Die Komplexität sozialer Phänomene beinhaltet zum einen, dass unterschiedliche Faktoren ein bestimmtes Ergebnis verursachen können (*multiple causation*), und zum anderen, dass bestimmte Faktoren nur zusammen mit anderen Faktoren ein Phänomen hervorrufen können (*conjunctural causation*). Um *multiple conjunctural causation* direkt festzustellen, bedarf es eines experimentellen Untersuchungsdesigns (Ragin, 1987: 19-27)<sup>3</sup>. Während in den Naturwissenschaften die Anwendung von Experimenten die Regel ist, ist sie in den Sozialwissenschaften nahezu ausgeschlossen<sup>4</sup>. In den Sozialwissenschaften können vergleichende Studien nach dem *most different system design* und dem *most similar system design* (Przeworski/Teune, 1970: 32-39) Experimente am besten ersetzen (Scharpf, 1997: 23). Die Logik des *most different system design* entspricht der *method of agreement* und die Logik des *most similar system design* der *method of difference* von John Stuart Mill.

In der vergleichenden Sozialwissenschaft können, so Ragin, zwei Strategien zur Reduktion der Komplexität sozialer Phänomene unterschieden werden. Auf der einen Seite teilt der variablenorientierte Ansatz Fälle in Variablen auf, um so allgemeine theoretische Aussagen über den Zusammenhang einzelner Aspekte vieler Fälle zu machen. Auf der anderen Seite betrachtet der fallorientierte Ansatz Fälle in ihrer Gesamtheit. Er bezieht die historische Besonderheit und den spezifischen Kontext der Fälle in die Untersuchung mit ein und betont so deren Komplexität, Vielfalt und Einzigartigkeit, bleibt jedoch auf wenige Fälle beschränkt (Ragin, 1987: xiii). Die Logik der vergleichenden Methode, die von Przeworski/Teune sowie von Mill dargelegt wird, ist nicht auf eine dieser beiden Forschungsstrategien beschränkt. Während Przeworski/Teune mit dem *most different system design* und dem *most similar system design* einen variablenorientierten Ansatz verfolgen, indem sie die Namen sozialer Systeme durch relevante Variablen ersetzen (Przeworski/Teune, 1970: 30), kann die Mill'sche Methode im

---

<sup>3</sup> Kennzeichnend für experimentelle Designs ist, dass die Zuordnung der Untersuchungseinheiten zu Versuchs- und Kontrollgruppe zufällig vorgenommen wird. Dadurch wird sicher gestellt, dass sich die beiden Gruppen nicht in Merkmalen unterscheiden, die für die Untersuchung relevant sind. Weiter sind für die Dauer des Experiments beide Gruppen den gleichen Bedingungen ausgesetzt, mit Ausnahme der gezielten Variation der interessierenden unabhängigen Variablen (de Vaus, 2001: 54-56).

<sup>4</sup> Methodologische, praktische und ethische Gründe verhindern die Anwendung experimenteller Untersuchungsdesigns, weil in den Sozialwissenschaften in den meisten Fällen der Einfluss von Drittvariablen nicht hinreichend ausgeschlossen werden kann oder die zufällige Einteilung in Versuchs- und Kontrollgruppe nicht möglich oder nicht sinnvoll ist. In den Fällen, in denen diese Mängel umgangen werden können, verhindert die Künstlichkeit der Versuchsanordnung eine weitreichende Verallgemeinerung der Untersuchungsergebnisse (de Vaus, 2001: 70-88).

Rahmen eines fallorientierten Ansatzes verwendet werden, indem sie Makroeinheiten wie Nationalstaaten als zentrale Analyseeinheiten betrachtet (Skocpol, 1979: 36).

Mills *method of agreement* geht davon aus, dass sich die abhängigen Variablen in zwei oder mehreren Fällen in ihrer Ausprägung nicht unterscheiden und die unabhängigen Variablen sich mit einer Ausnahme in ihren Ausprägungen unterscheiden. In diesem Fall ist dann die unabhängige Variable mit der konstanten Ausprägung über die Fälle ursächlich für das beobachtete Phänomen. In Mills *method of difference* weisen die unabhängigen Variablen mit einer Ausnahme jeweils dieselbe Ausprägung über die Fälle auf, und die abhängige Variable besitzt unterschiedliche Ausprägungen über die Fälle. Die unabhängige Variable, deren Ausprägung über die Fälle variiert, ist dann die Ursache für die Variation in der abhängigen Variablen (Ragin, 1987: 36-39). Die vergleichende Methode weist spezifische Schwächen auf. Um diesen Schwächen begegnen zu können, ist es notwendig, die Einschränkungen der Methode herauszustellen (Lijphart, 1971: 685). Im Folgenden werden deshalb die Grenzen der Mill'schen Methode diskutiert.

## 2.1 Grenzen der Mill'schen Methode

Das grundsätzliche Problem der vergleichenden Methode ist, so Lijphart, eine große Zahl von Variablen bei einer geringen Zahl von Fällen. Während eine große Zahl von Variablen generell ein Problem in den Sozialwissenschaften darstellt, unabhängig von der gewählten Methode, ist die geringe Fallzahl charakteristisch für die vergleichende Methode. Durch die geringe Fallzahl wird der Umgang mit vielen Variablen erschwert. Mit Hilfe der Mill'schen Methode wird die Handhabung vieler Variablen jedoch erleichtert (Lijphart, 1971: 685, 687). Neben der Beschränkung auf eine geringe Fallzahl ist Mills Methode auf die Verwendung nominalskalierter Variablen begrenzt. Der Informationsverlust, der durch die notwendige Transformation höher skalierten Variablen entsteht, ist dabei gering, da sich vergleichende Studien ohnehin mit Phänomenen befassen, deren Ursachen und Ergebnisse auf Nominalskalenniveau gemessen werden (Ragin, 1987: 49-51, 86).

Ein schwerwiegenderes Argument, das die Schwäche der Mill'schen Methode aufzeigt ist, dass sie *multiple causation* nicht zu erfassen vermag, da die Möglichkeit besteht, dass eine Variable, die in der Untersuchung nicht berücksichtigt wurde, ursächlich für das beobachtete Phänomen ist. Nur unter der Annahme, dass alle potentiellen Faktoren fehlerfrei erfasst und analysiert werden, führt Mills Methode zu validen Schlussfolgerungen. Diese Annahme kann

jedoch aufgrund der Komplexität sozialer Phänomene sozialwissenschaftlichen Analysen nicht zugrunde gelegt werden (Nichols, 1986: 170-173). Vielmehr stellen, so Lieberson, Messfehler in den Sozialwissenschaften ein wesentliches Problem dar (Lieberson, 1994: 1233). Messfehler bergen im Zusammenhang mit der Mill'schen Methode aus zwei Gründen die Gefahr von Fehlschlüssen. Zum einen vergrößern Messfehler die Ungenauigkeit der Untersuchung, wenn die Variablen auf Nominalskalenniveau transformiert werden. Hierbei besteht darüber hinaus das Problem einer gewissen Willkür, mit der die Variablen dichotomisiert werden (Lieberson, 1991: 316). Zum anderen können Messfehler zu Fehlschlüssen führen, weil die Mill'sche Methode von einem deterministischen Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung ausgeht. Eine probabilistische Perspektive wird dagegen, so Lieberson, der sozialwissenschaftlichen Realität besser gerecht. Da in einer komplexen sozialen Wirklichkeit nicht alle Faktoren und speziellen Umstände erfasst und Ereignisse durch Zufälle beeinflusst werden können, kann der Einfluss einer Variablen aus einer probabilistischen Perspektive heraus annähernd bestimmt werden, anstatt die Variable aus einer deterministischen Perspektive heraus zu verwerfen (Lieberson, 1991: 309f.). Auf diese Weise werden sowohl Messfehler als auch *multiple causation* in der Untersuchung berücksichtigt (Lieberson, 1994: 1227).

Auch können mit der Mill'schen Methode Interaktionseffekte zwischen den unabhängigen Variablen weder logisch noch empirisch ausgeschlossen oder berücksichtigt werden. Vielmehr nimmt sie die Abwesenheit von Interaktionseffekten einfach an und ist folglich nicht in der Lage, *conjunctural causation* zu berücksichtigen (Lieberson, 1991: 312f.). Kiser/Hechter argumentieren, dass Mills Methode für die vergleichende Sozialwissenschaft ungeeignet ist, da sie annimmt, dass die untersuchten Fälle untereinander unabhängig sind, obwohl Diffusions- und Imitationsprozesse soziale Systeme miteinander verbinden (Kiser/Hechter, 1991: 13-15). Schließlich ist es oft nicht möglich, die Varianz unter den empirischen Fällen so weit zu reduzieren, dass die Mill'sche Methode angewandt werden kann (Scharpf, 1997: 23f.). Auf die Kritik an der Mill'schen Methode wird im Folgenden eingegangen.

Das Problem, *multiple causation* nicht zu berücksichtigen, betrifft nicht nur die Mill'sche Methode, sondern stellt vielmehr ein generelles Problem in der Sozialwissenschaft dar, das bisher nicht vollständig gelöst ist. Lediglich die Auseinandersetzung mit den Argumenten, die in der bestehenden Literatur vorgebracht werden, bietet einen gewissen Schutz davor, dass nicht berücksichtigte Faktoren ursächlich für das beobachtete Phänomen sind (Skocpol, 1986: 189). Während das Problem der *multiple causation* in der Analyse sozialer Phänomene weit-

gehend ungelöst bleibt, können komplexe Muster von *conjunctural causation* erfasst werden, wenn wenige Fälle in ihrer Tiefe untersucht werden (Ragin, 1997: 37). Weicht ein einzelner Fall von der Theorie ab, so ist dies innerhalb des fallorientierten Ansatzes ein Anstoß, diesen genauer zu untersuchen und die Gründe für dessen Abweichung zu identifizieren. Die Annahme eines deterministischen Zusammenhangs zwischen Ursache und Wirkung führt zur Erläuterung von Fällen, die von der Theorie abweichen. Zufälle und Messfehler werden auf diese Weise anhand des jeweiligen Falls identifiziert, anstatt, sie - wie im variablenorientierten Ansatz - unter einem Fehlerterm am Ende der Untersuchung zusammenzufassen (Ragin, 1997: 40). Diffusionsprozesse zwischen sozialen Systemen beschränken, so Goldthorpe, aus zwei Gründen nicht die Aussagekraft vergleichender Analysen. Zum einen sind in international vergleichenden Studien internationale Organisationen und die internationale Wirtschaft bereits für einen großen Anteil der Einheitlichkeit unter den Nationalstaaten verantwortlich. Zum anderen können Prozesse, die für die Abhängigkeit von Fällen verantwortlich sind, mit in die Untersuchung aufgenommen werden (Goldthorpe, 1997: 11).

Obgleich die Logik der Mill'schen Methode dieselbe ist wie die des *most different system design* und des *most similar system design*, gehen Przeworski/Teune davon aus, dass sich die Varianz der empirischen Fälle nicht so weit reduzieren lässt, dass die Ursache eines Ereignisses einer einzigen Variablen zugeschrieben werden kann. Vielmehr kann das Design mehrere Variablen nicht ausschließen, die jeweils ursächlich sein könnten. Auf diese Weise können zwar ursprüngliche Hypothesen bestätigt, Alternativhypothesen jedoch nicht ausgeschlossen werden (Przeworski/Teune, 1970: 32, 37f.). Um auf einen ursächlichen Zusammenhang zwischen unabhängiger und abhängiger Variable zu schließen bedarf es einer Theorie. King/Keohane/Verba definieren Kausalität als ein theoretisches Konzept, das unabhängig von den beobachteten Daten besteht und das verwandt wird, um aus den Daten zu lernen (King et al., 1994: 76). Vergleichende Studien bedürfen eines solchen Konzepts, um die Analyse in unterschiedlichen nationalen Kontexten zu leiten (Rose, 1991: 455). Skocpol betont, dass Mills Methode eine Theorie nicht ersetzen kann. Vielmehr kann die Mill'sche Methode nur mit Hilfe einer Theorie angewandt werden (Skocpol, 1979: 39).

Aus der Diskussion der Mill'schen Methode ergeben sich zwei Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen dieser Abhandlung. Zum einen werden die Grenzen der Mill'schen Methode anerkannt, indem sie dafür verwandt wird, „rough guidelines“ (Ragin, 1987: 44) für eine vergleichende Policy-Analyse bereitzustellen. Zum anderen wird Mills Methode durch eine

Theorie ergänzt. Insbesondere werden die unabhängigen Variablen theoriegeleitet ausgewählt. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Richtlinien der EU in nationales Recht umzusetzen, bildet einen Teil der Auswirkung der Europäisierung. Um die unabhängige Variablen zu identifizieren, die Probleme der rechtlichen Implementation erklären, wird deshalb im Folgenden die aktuelle Forschung über die Auswirkung der Europäisierung auf die Mitgliedstaaten dargestellt.

## **2.2 Die Auswirkung der Europäisierung**

Die gegenwärtige Forschung über die Auswirkung der Europäisierung beschäftigt sich zum einen mit der Frage des Wandels nationaler Politik als Folge der Europäisierung und zum anderen mit der Frage der effektiven Implementation europäischen Rechts. Eine effektive Implementation liegt vor, wenn sowohl die rechtliche als auch die praktische Implementation die Ziele der europäischen Policy umsetzen (Knill/Lenschow, 1998: 595). Beide Fragen sind eng miteinander verbunden, da auf der einen Seite die effektive Implementation europäischer Politikinhalte einen Wandel nationaler Politik hervorrufen kann und auf der anderen Seite eine Veränderung der nationalen Politik auch die Effektivität der Implementation beeinflussen kann. Aus diesem Grund werden zunächst auch Ergebnisse von Untersuchungen über den Wandel nationaler Politik dargestellt, sofern sie aufschlussreich für die Frage der rechtlichen Implementation sind.

Um die Frage zu beantworten, ob und wie die Europäisierung die nationalen Institutionen und die politische Kultur der Mitgliedstaaten verändert, entwerfen Risse/Cowles/Caporaso einen dreistufigen Ansatz. Danach werden als Folge der Europäisierung zunächst Anpassungsleistungen auf nationaler Ebene notwendig, wie z. B. die Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht. Das Ausmaß der notwendigen Anpassungsleistungen variiert dabei mit dem Grad der Kompatibilität (*goodness of fit*) zwischen europäischen und nationalen Institutionen. Während bei einer Kompatibilität (*fit*) die Auswirkung der Europäisierung auf die Mitgliedstaaten gering ist, entsteht als Folge einer Inkompatibilität (*misfit*) ein Anpassungsdruck auf nationaler Ebene. Die Inkompatibilität von europäischen und nationalen Institutionen bildet die notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für einen Wandel nationaler Institutionen. Erst wenn weitere intervenierende Faktoren vorliegen, führt die Europäisierung zu Veränderungen auf nationaler Ebene. Die intervenierenden Faktoren, die einen Wandel auf nationaler Ebene beeinflussen, variieren mit den untersuchten Politikfeldern (Cowles et al., 2001). Als relevante Faktoren werden genannt: die Anzahl der Veto-Punkte, die Organisationskultur und

die politische Kultur, die Veränderung von Zielen und Präferenzen der Akteure durch Lernprozesse, die Neuverteilung der Macht unter den Akteuren als Folge der Europäisierung sowie formale Institutionen, die die Ressourcen der Akteure beeinflussen (Risse et al. 2001: 1, 6-12).

Sowohl V. A. Schmidt als auch Kohler-Koch untersuchen die Auswirkung des europäischen politischen Prozesses (Politics) auf die Mitgliedstaaten<sup>5</sup>. Beide Autorinnen begründen das unterschiedliche Ausmaß der Veränderung in den Mitgliedstaaten mit dem Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Politik (Kohler-Koch, 1999; V. A. Schmidt, 1999, 2002). Allerdings ist die Auswirkung des daraus folgenden Anpassungsdrucks nicht über das gesamte politische System der Mitgliedsstaaten konstant, sondern variiert mit dem Politikfeld (Kohler-Koch, 1999: 30-32). In der Umweltpolitik kann der Wandel nationaler Politik indes mit dem Anpassungsdruck als notwendiger Bedingung modelliert werden (Lenschow, 1999: 43f.). Dabei kann, so Börzel/Risse, die Auswirkung der Europäisierung auf die Mitgliedstaaten nicht nur in den Politikdimensionen Polity und Politics, sondern auch in der Dimension Policy auf das Zusammenwirken des Grads der Kompatibilität mit intervenierenden Faktoren zurückgeführt werden. Welche intervenierenden Variablen für einen Wandel nationaler Politik mitverantwortlich sind, ist jedoch jeweils von der theoretischen Perspektive abhängig (Börzel/Risse, 2002).

Das Argument, dass ein Anpassungsdruck zum Wandel nationaler Politik führen kann, ist ein vielversprechender Ausgangspunkt, um die Folgen der Europäisierung zu untersuchen (Knill/Lehmkuhl, 1999: 1). Allerdings ist der analytische Nutzen aufgrund des abstrakten und generellen Charakters dieses Arguments begrenzt. Um dieses Argument nutzbringend anzuwenden, identifizieren Knill/Lehmkuhl drei Muster der Folgen der Europäisierung, die jeweils von dem Idealtyp der Policy abhängig sind<sup>6</sup>. Jeder Policy-Idealtyp bedarf einer eigenen Per-

---

<sup>5</sup> Im gesamten Sammelband, in dem der Aufsatz von V. A. Schmidt erschien, wird ein Governance-Begriff verwendet, der sich auf die Dimension Politics bezieht (Gbkpi/Grote, 2002: 17f.). Kohler-Koch versteht unter Governance: „In essence, ‘governance’ is about the ways and means in which the divergent preferences of citizens are translated into effective policy choices, about how the plurality of societal interests are transformed into unitary action and the compliance of social actors is achieved“ (Kohler-Koch, 1999: 14). Ebenso bezieht sich der von Goetz/Hix herausgegebene Sammelband auf die Auswirkung der Europäisierung auf den politischen Prozess (Politics) in den Mitgliedstaaten (vgl. Hix/Goetz, 2000: 15). Hier werden nur die Ergebnisse dieser Arbeiten dargestellt, die aufschlussreich für die Forschungsfrage dieser Abhandlung sind, die sich auf die Dimension Policy bezieht.

<sup>6</sup> Knill/Lehmkuhl identifizieren drei Idealtypen einer Policy: alte regulative Policy, neue regulative Policy und *framing*-Policy. Während eine alte regulative Policy Bedingungen des Marktverhaltens und des Marktzutritts regelt, beabsichtigt eine neue regulative Policy, negative Externalitäten des Marktverhaltens zu vermeiden. Das Ziel der *framing*-Policy ist, Werte und Wahrnehmungen auf nationaler Ebene so zu verändern, dass sie mit europäischen Projekten und Ideen in Einklang gebracht werden (Knill/Lehmkuhl, 1999: 1-3, 9).



spektive, um den Wandel nationaler Politik zu untersuchen. Während auf dem Gebiet der alten regulativen Policy und der *framing*-Policy Veränderungen nationaler Politik nicht unmittelbar mit Hilfe des Anpassungsdrucks erklärt werden können<sup>7</sup>, kann auf dem Gebiet der neuen regulativen Policy, zu der die Umweltpolitik zählt, die Auswirkung der Europäisierung mit Hilfe des Grads der Kompatibilität zwischen europäischer und nationaler Politik erklärt werden. Dieser hohe Erklärungswert ist darauf zurückzuführen, dass im Bereich der neuen regulativen Policy eine enge Verknüpfung von europäischer und nationaler Politik besteht, indem die Umweltpolitik der EU darauf gerichtet ist, bestehende nationale Regulierungen zu ersetzen. Folglich kann im Bereich der neuen regulativen Policy der Grad der Kompatibilität als unabhängige Variable betrachtet werden, um die Auswirkung der Europäisierung auf die Mitgliedstaaten zu erklären (Knill/Lehmkuhl, 1999: 1-5).

Mit Hilfe des Grads der Kompatibilität kann nicht nur der Wandel nationaler Umweltpolitik, sondern auch die Effektivität der Implementation europäischer Umweltpolitik erklärt werden. Knill/Lenschow argumentieren, dass die Umsetzung europäischer Gesetzgebung umso effektiver ist, je größer die Kompatibilität von nationaler und europäischer Politik ist, wobei der Grad der Kompatibilität von den nationalen Akteuren, die mit der Implementation befasst sind, definiert wird (Knill/Lenschow, 1998: 596, 602). Bei der praktischen Implementation ist die Verwaltung der zentrale Akteur. Ein Policy-Output wird, so Knill, von der Verwaltung effektiv umgesetzt, wenn der Kern der Verwaltungstradition durch die europäische Policy bestätigt wird und somit der wahrgenommene Anpassungsdruck gering ist. Widerspricht die europäische Policy dem Kern der Verwaltungstradition, entsteht ein hoher Anpassungsdruck und eine ineffektive praktische Implementation ist wahrscheinlich. Ein mittlerer Anpassungsdruck besteht, wenn notwendige Anpassungsleistungen durch Veränderungen innerhalb des Kerns der Verwaltungstradition erreicht werden können. In diesem Fall hängt es von der spezifischen Akteurskonstellation ab, ob Politikinhalt effektiv implementiert werden oder nicht (Knill, 1998, 4-9). Die Möglichkeit, den Kern der Verwaltungstradition zu verändern, ist abhängig von der Reformfähigkeit des politischen Systems, die durch die Zahl der Veto-Punkte bestimmt wird (Knill/Lenschow, 2001: 125). Veto-Punkte beziehen sich auf die Möglichkeit, politische Entscheidungen zu verhindern. Eine politische Entscheidung kann, so Immergut, als das Ergebnis einer Serie von Entscheidungen in unterschiedlichen politischen Arenen be-

---

<sup>7</sup> Auf dem Gebiet der alten regulativen Policy und der *framing*-Policy besitzt der Grad der Kompatibilität lediglich einen mittelbaren Einfluss auf den Wandel nationaler Politik, da keiner der beiden Policy-Typen konkrete Policy-Outputs zwingend vorschreibt. Vielmehr verändert die alte regulative Policy die Opportunitätsstrukturen und die *framing*-Policy die Wertvorstellungen und Erwartungen nationaler Akteure (Knill/Lehmkuhl, 1999: 1-3).

trachtet werden. Institutionen und Merkmale des Parteiensystems bestimmen die Beziehung zwischen den Arenen und damit auch die Wahrscheinlichkeit, mit der die Regierung Zustimmung erhält. Veto-Punkte bilden Punkte strategischer Unsicherheit, an denen Entscheidungen gekippt werden können (Immergut, 1992: 27).

Haverland widerspricht dem Argument, dass ein geringer Anpassungsdruck zu einer effektiven Implementation führt, während ein hoher Anpassungsdruck gerade dies verhindert. Am Beispiel der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle stellt Haverland fest, dass die Richtlinie in Großbritannien trotz eines hohen Anpassungsdrucks erfolgreich umgesetzt wurde, während die Implementation in Deutschland verschleppt wurde, obwohl nur ein geringer Anpassungsdruck bestand. Der Anpassungsdruck ist, so Haverland, lediglich für die Aktivierung einer Opposition auf nationaler Ebene gegen die europäische Politik relevant. Ob sich diese Opposition erfolgreich durchsetzen, kann hängt von der Zahl der Veto-Punkte ab. Während die Opposition in Großbritannien über keinen effektiven Veto-Punkt verfügte, besaß die Opposition in Deutschland mit dem Bundesrat einen effektiven Veto-Punkt. Die Fallstudie legt nahe, dass die Zahl der Veto-Punkte Unterschiede in der Implementation unter den Ländern erklärt, ungeachtet des Grads der Kompatibilität von europäischer und nationaler Politik<sup>8</sup> (Haverland, 2000). Bailey argumentiert dagegen, dass im Fall der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle in Deutschland ein höherer Anpassungsdruck als in Großbritannien bestand, da die Richtlinie bestehenden nationalen Policies widersprach. Demnach sei der Grad der Kompatibilität der entscheidende Faktor für die erfolgreiche Implementation umweltpolitischer Ziele der EU (Bailey, 2002: 805).

Ob tatsächlich eine Inkompatibilität zwischen europäischer und nationaler Policy vorliegt, kann festgestellt werden, indem die EU-Policy mit der entsprechenden nationalen Policy hinsichtlich des Problemlösungsansatzes, des Policy-Standards sowie der Policy-Instrumente verglichen wird (Börzel, 2000: 148). Wenn mindestens auf einer der drei Dimensionen eine Inkompatibilität vorliegt, entsteht ein Anpassungsdruck auf nationaler Ebene. Neben diesem externen Anpassungsdruck können sich die politischen Institutionen der Mitgliedstaaten auch

---

<sup>8</sup> Effektive Veto-Punkte würden theoretisch dann die Implementation europäischer Richtlinien nicht verhindern, wenn eine vollständige Kompatibilität von europäischer und nationaler Politik besteht, da dann kein Anpassungsdruck besteht und keine nationale Opposition aktiviert wird. In diesem Fall könnte sich die Erklärung der Implementation europäischer Politik nicht allein auf die Zahl der Veto-Punkte beschränken, sondern müsste auch den Grad der Kompatibilität berücksichtigen. Allerdings stellt Haverland diesen Fall empirisch nicht fest, da die Richtlinie in jedem untersuchten Mitgliedstaat, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, einen Anpassungsdruck erzeugte, obgleich es den Mitgliedstaaten während des Politikformulierungsprozesses auf europäischer Ebene gelang, den zu erwartenden Anpassungsdruck zu reduzieren (Haverland, 1999: 91).

einem internen Anpassungsdruck ausgesetzt sehen. Nationale Akteure wie politische Parteien, Interessengruppen und Umweltorganisationen können sich für die Umsetzung einer EU-Policy einsetzen. Besonders wirksam ist dieser interne Anpassungsdruck, wenn er mit einem Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission verbunden ist. Börzels Hypothese lautet in diesem Kontext, dass mit steigendem externen und abnehmenden internen Anpassungsdruck eine ineffektive Implementation von europäischer Umweltpolitik wahrscheinlich ist (Börzel, 2000: 147-149).

Indem die Effektivität der Implementation mit Hilfe des Grads der Kompatibilität erklärt wird, ist die Differenz zwischen europäischer und nationaler Policy für die Erklärung ausschlaggebend. Es kann kein direkter kausaler Zusammenhang zwischen der Wahl bestimmter Steuerungsinstrumente auf europäischer Ebene und der Effektivität der Implementation in den Nationalstaaten festgestellt werden, da dieselben Steuerungsinstrumente in unterschiedlichen Ländern und Politikfeldern zu unterschiedlich effektiven Umsetzungen führen (Knill/Lenschow, 2000). Aus dieser Perspektive treten solche Faktoren in den Hintergrund, die sich entweder nur auf die europäische oder nur auf die nationale Ebene beziehen, um eine ineffektive Implementation europäischer Politikinhalt zu erklären<sup>9</sup> (vgl. Collins/Earnshaw, 1993: 217).

Die Darstellung der gegenwärtigen Forschung über die Auswirkung der Europäisierung auf die Politik der Mitgliedstaaten hat gezeigt, dass der Grad der Kompatibilität im Politikfeld Umweltpolitik die zentrale unabhängige Variable für die Erklärung der Effektivität der Implementation darstellt. Dies gilt sowohl für die praktische als auch für die hier interessierende rechtliche Implementation. Der Grad der Kompatibilität und der daraus resultierende externe Anpassungsdruck bildet die notwendige Bedingung bei der Erklärung der rechtlichen Implementation, während die Zahl der Veto-Punkte sowie ein interner Anpassungsdruck, der durch ein Vertragsverletzungsverfahren verstärkt wird, intervenierende Erklärungsfaktoren darstellen. Diese Faktoren gehen als unabhängige Variablen in die Analyse der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie ein. Darüber hinaus wiesen insbesondere die Untersuchungen von Knill/Lenschow über die praktische Implementation auf die Bedeutung der Wertvorstellungen der handelnden Akteure hin. Individuelle Faktoren auf der Mikro-Ebene

---

<sup>9</sup> Collins/Earnshaw nennen folgende Faktoren, die eine effektive Implementation europäischer Policies verhindern können: die Komplexität nationaler Gesetze, die weite Definition bestimmter Konzepte in Richtlinien der EU, die Eigenarten nationaler und subnationaler Verwaltungsstrukturen, die politische Kultur der Mitgliedstaaten sowie die gelegentliche Zweckmäßigkeit der Nichtumsetzung (Collins/Earnshaw, 1993: 217).

sind generell für eine vollständige Erklärung sozialer Phänomene notwendig (Coleman, 1990: 1-23; Esser, 1999: 83-118). Faktoren der Mikro-Ebene werden in Kapitel drei dieser Abhandlung berücksichtigt. Zunächst schließt das Methodenkapitel mit der Begründung der Auswahl der Fälle.

### **2.3 Die Auswahl der Fälle**

In Studien mit großen Fallzahlen werden Verzerrungen, die durch die Auswahl der Fälle entstehen (*selection bias*), verhindert, indem die untersuchten Fälle zufällig ausgewählt werden. Bei Studien mit geringen Fallzahlen ist dagegen das zufällige Auswählen der Untersuchungseinheiten nicht dazu geeignet, eine Auswahlverzerrungen zu vermeiden, und kann darüber hinaus die Verzerrung im Vergleich zu anderen Auswahlmethoden noch vergrößern. Sobald jedoch eine andere Auswahlmethode als das Zufallsprinzip angewandt wird, entsteht die Gefahr eines *selection bias*. Besonders groß ist diese Gefahr, wenn die Fälle anhand der Ausprägung der abhängigen Variablen ausgewählt werden. Werden die Fälle dagegen anhand der Ausprägung der zentralen unabhängigen Variablen ausgewählt, ist die Gefahr eines *selection bias* gering. Die Auswahl der Fälle nach unabhängigen Variablen beeinträchtigt die Gültigkeit der Schlussfolgerungen nicht, da diese Auswahlmethode den Grad der möglichen Variation der abhängigen Variablen und somit das Ergebnis der Analyse nicht vorwegnimmt (Geddes, 1990; King et al., 1994: 124-137).

Die zentrale unabhängige Variable bei der Analyse der rechtlichen Implementation europäischer Richtlinien ist der Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Policy. Der Grad der Kompatibilität bestimmt sich dabei aus dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie einerseits und dem Politikinhalt des Teils der nationalen Umweltpolitik, der von der IVU-Richtlinie betroffen ist, andererseits. Der wesentliche Politikinhalt der IVU-Richtlinie besteht in dem Ansatz des integrierten Umweltschutzes (Bader, 2002: 76), der den Problemlösungsansatz der IVU-Richtlinie darstellt und einem sektoralen Umweltschutz entgegengesetzt ist (vgl. Kap. 4.1 und 4.2). Folglich besteht ein hoher Grad an Kompatibilität in den Ländern, die einen integrierten Umweltschutz bereits in ihrem nationalen Umweltrecht festgeschrieben haben, während die Mitgliedstaaten, die in ihrem Umweltrecht einen sektoralen Umweltschutz verfolgen, einen geringen Grad der Kompatibilität aufweisen.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für die IVU-Richtlinie enthält eine Beschreibung des nationalen Umweltrechts der einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ver-

wirklichung eines integrierten Umweltschutzes (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1993: 7-10). Allerdings eignet sich dieses Dokument nicht als Grundlage für die Auswahl der Fälle, weil es die Länder, die im Jahre 1995 der EU beitraten - Finnland, Österreich und Schweden - nicht berücksichtigt. Aus diesem Grund wird auf einen Bericht der OECD zurückgegriffen. Danach wurden in Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, den Niederlande und Schweden Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes rechtlich verankert (OECD, 1996: 15-17). Dies bedeutet, dass in Deutschland, Griechenland, Luxemburg, Österreich, Portugal und Spanien der integrierte Umweltschutz nicht fester Bestandteil des Umweltrechts ist. Um die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie zu untersuchen, wird in dieser Abhandlung jeweils ein Land aus der Gruppe der Mitgliedstaaten, die einen integrierten Umweltschutz haben, und der Gruppe, die einen sektoralen Umweltschutz verfolgen, ausgewählt. Aus der ersten Gruppe wird Irland und aus der zweiten Gruppe Deutschland gewählt. Für einen Vergleich von Deutschland und Irland spricht neben der unterschiedlichen Ausprägung der zentralen unabhängigen Variablen der Umstand, dass vergleichende Studien, die die Implementation europäischer Politikinhalte untersuchen, in der Regel die großen Mitgliedstaaten wie Großbritannien, Frankreich und Deutschland einschließen, kleinere Mitgliedstaaten bisher jedoch kaum Beachtung finden (Börzel, 2001: 821).

Mills Methode stellt eine Richtschnur für einen systematischen Vergleich der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland und in Irland bereit und die aktuelle Forschung zeigt zentrale unabhängige Variablen auf, um die Effektivität der rechtlichen Implementation zu erklären. Allerdings wird dadurch noch keine systematische Verbindung zwischen dem Politikformulierungsprozess der rechtlichen Implementation und dem Politikinhalt der nationalen Umweltpolitik, der die IVU-Richtlinie in nationales Recht umsetzt, hergestellt. Hierzu bedarf es einer weiteren theoretischen Grundlage. Die Policy-Analyse stellt eine solche Grundlage dar (Windhoff-Héritier, 1987: 75). Die Policy-Analyse ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

### 3 POLICY-ANALYSE

Eine Policy-Analyse untersucht „what governments do, why they do it and what difference it makes“ (Dye, 1987: 2). Demnach wird unter Policy-Analyse Staatstätigkeitsforschung verstanden. Die Policy-Analyse ist jedoch nicht auf die nationalstaatliche Ebene beschränkt, sondern kann auch die Staatstätigkeit auf supranationaler Ebene sowie die Staatstätigkeit im Beziehungsgeflecht zwischen unterschiedlichen Ebenen der Staatsorganisation erfassen (M. G. Schmidt, 1993: 371). Ferner ist die Policy-Analyse nicht auf staatliche Akteure begrenzt. In der Policy-Analyse wird, so Mayntz, die Vielfalt der Akteure mit dem Konzept des Policy-Netzwerks erfasst. Policy-Netzwerke umfassen neben öffentlichen auch private korporative Akteure<sup>10</sup> und variieren in ihrer Größe und ihrer Stabilität sowohl im Zeitverlauf als auch zwischen Politikfeldern und zwischen Ländern (Mayntz, 1996: 472f.). Policy-Netzwerke sind als Strukturen der Politikformulierung zu betrachten, die als ein Folge der Veränderung der politischen Realität entstanden<sup>11</sup> (Kenis/Schneider, 1991: 41). Die zentrale Vorstellung des Netzwerk-Konzepts ist, dass öffentliche Politik nicht durch die Handlungen ein oder zwei zentraler Akteure erklärt wird, sondern das Ergebnis der Interaktion mehrerer Akteure darstellt, die untereinander mehr oder weniger systematisch verbunden sind (Kenis/Schneider, 1991: 32).

Neben den bereits genannten korporativen Akteuren können auch kollektive Akteure<sup>12</sup> die öffentliche Politik beeinflussen. Sowohl korporative als auch kollektive Akteure sind aus individuellen Akteuren zusammengesetzt. Allerdings unterscheiden sich kollektive Akteure von

---

<sup>10</sup> Mayntz/Scharpf folgen den Ausführungen Colemans (1979) und definieren korporative Akteure als „handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch [...] oder majoritär [...] entschieden werden kann“ (Mayntz/Scharpf, 1995: 49f.).

<sup>11</sup> Veränderungen der politischen Realität zeigen sich, so Kenis/Schneider, in der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft, der Zunahme der gesellschaftlichen Bedeutung korporativer und kollektiver Akteure und deren Teilhabe an der Politikformulierung, der Ausweitung der Staatstätigkeit bei gleichzeitiger Dezentralisierung und Fragmentierung des Staates, der Verwischung der Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Bereich und der Delegation öffentlicher Aufgaben an private Organisationen, der zunehmenden Bedeutung des Zugangs zu Informationen aufgrund der gestiegenen Interdependenz und Komplexität sozialer Phänomene sowie der Transnationalisierung nationaler Politik (Kenis/Schneider, 1991: 34-36). Mayntz sieht in Policy-Netzwerken ebenfalls das Ergebnis einer tatsächlichen Veränderung politischer Entscheidungsstrukturen. Dabei sind Policy-Netzwerke zum einen Ausdruck gesellschaftlicher Modernisierung, die durch die funktionale Differenzierung der Gesellschaft charakterisiert ist. Zum anderen entstehen Policy-Netzwerke aus problemzentrierter Perspektive, indem auf der einen Seite gesellschaftliche Akteure nach einer Beteiligung am politischen Prozess streben und auf der anderen Seite der Staat auf diese Weise Informationen erhalten und die Akzeptanz politischer Entscheidungen erhöhen kann (Mayntz, 1996: 474).

<sup>12</sup> Kollektive Akteure sind Koalitionen, Bewegungen, Clubs und Assoziationen. Sie können anhand einer Vierfeldertafel mit den Dimensionen ‚Kontrolle über Handlungsressourcen‘ und ‚Bezugspunkt der Handlungsorientierung‘ klassifiziert werden (Scharpf, 1997: 55f.).

korporativen Akteuren dadurch, dass sie von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängen und von ihnen geleitet werden, wohingegen korporative Akteure über ein hohes Maß an Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern verfügen (Scharpf, 1997: 54). Schließlich nehmen, so Sabatier/Jenkins-Smith, individuelle Akteure Einfluss auf die Politikgestaltung. Insbesondere bei der Entstehung, Verbreitung und Evaluation von Policy-Ideen spielen Wissenschaftler, Journalisten und Politikberater eine wichtige Rolle (Sabatier/Jenkins-Smith, 1999: 119).

Policy-Netzwerke beschreiben nicht nur die an der Politikformulierung beteiligten Akteure und die Beziehungen zwischen ihnen, sondern können auch als Governance-Strukturen betrachtet werden (Kenis/Schneider, 1991: 41f.). Mit dem Begriff ‚Governance‘ werden Regelungs- und Steuerungsaktivitäten bezeichnet, die das Handeln von Akteuren in eine bestimmte Richtung leiten. Governance-Strukturen umfassen dabei ein breites Spektrum an Steuerungsmechanismen, die auf einem Kontinuum angesiedelt sind, das von hierarchischer Steuerung bis zu Marktprinzipien reicht (Schneider/Kenis, 1996: 10f.). Policy-Netzwerke stellen, so Kenis/Schneider, eine Governance-Struktur dar, deren Steuerungsmechanismus sich nicht auf eine singuläre Logik wie Bürokratie, Markt, Gemeinschaft oder korporative Verbandsstrukturen reduzieren lässt. Vielmehr zeichnen sich Policy-Netzwerke gerade durch eine Mischung dieser Logiken aus (Kenis/Schneider, 1991: 42). Dagegen sieht Mayntz in Policy-Netzwerken eine distinkte Governance-Struktur, die eine Synthese aus Markt und Hierarchie darstellt (Mayntz, 1996: 477). Beiden Perspektiven ist gemein, dass sie den Governance-Begriff auf die Policy-Dimension von Politik beziehen. Governance wird demnach definiert als

„every mode of political steering involving public and private actors, including the traditional modes of government and different types of steering from a hierarchical imposition to sheer information measures“ (Héritier, 2002: 1)<sup>13</sup>.

Eine Policy-Analyse kann eine Policy sowohl als unabhängige als auch als abhängige Variable betrachten (Windhoff-Héritier, 1987: 75-82). Lowi betrachtet Policy als unabhängige Variable. Er nimmt an, dass der Politikinhalt den Politikprozess bestimmt (Lowi, 1972: 299). Danach führt, aufgrund unterschiedlicher Kosten-Nutzenmerkmale von Politikgehalten, eine distributive Policy, die teilbare Leistungen und Ressourcen verteilt, ohne Kosten bei den beteiligten Gruppen zu verursachen, zu einem freundlichen bis gleichgültigen Verhalten der Akteure, während eine redistributive Policy, die Kosten und Nutzen zwischen Gruppen umverteilt, ei-

---

<sup>13</sup> Die Verwendung eines engeren Governance-Begriffs ist für diese Abhandlung nicht sinnvoll, weil bei der Umsetzung europäischer Richtlinien auch traditionelle, hierarchische Steuerungsformen relevant sind. Ein engerer Governance-Begriff umfasst nur nicht-hierarchische Steuerungsformen, wie Überredung und Verhandlung unter den an der Politikformulierung beteiligten öffentlichen und privaten Akteuren (Héritier, 2002: 1).

nen konfliktgeladenen und polarisierenden Politikprozess hervorruft (Lowi, 1972: 306f.; Windhoff-Héritier, 1987: 23, 81). Im Gegensatz zu distributiver und redistributiver Policy impliziert eine regulative Policy keinerlei Leistungen, sondern versucht, menschliches Verhalten zu regulieren (Windhoff-Héritier, 1987: 39-41). Knill/Lehmkuhl beziehen sich auf die regulative Policy als unabhängige Variable, indem sie darlegen, dass aus alter regulativer Policy, neuer regulativer Policy und *framing*-Policy jeweils unterschiedliche Typen des europäischen Politikformulierungsprozesses folgen<sup>14</sup> (Knill/Lehmkuhl, 1999: 1-3; vgl. Kap. 2.2).

Typisch für die Policy-Analyse ist jedoch, dass sie eine Policy als abhängige Variable am Ende einer hypothetischen Kausalkette betrachtet (Scharpf, 1997: 25). Für die Erklärung einer Policy als abhängige Variable bestehen zahlreiche Ansätze, die jeweils unterschiedliche unabhängige Variablen betonen (Dye, 1987: 20-42; M. G. Schmidt, 1993, 372-381; Sabatier, 1999a: 8-12). Aus diesen Ansätzen werden der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf sowie der Advocacy-Koalitionsansatz von Paul A. Sabatier und Hank C. Jenkins-Smith hervorgehoben, weil sie Policy-Prozesse theoriegeleitet erklären und somit über eine bloße Beschreibung hinaus gehen (Schlager, 1995: 244; Sabatier, 1999b: 263). Im Vergleich zu einer vollständigen Theorie besitzt, so Scharpf, ein Ansatz weniger Informationsgehalt, d. h. in einem Ansatz müssen mehr Fragen als in einer Theorie empirisch beantwortet werden. Aufgrund der Komplexität sozialer Phänomene sind Erklärungen in den Sozialwissenschaften immer modulare Konstrukte. Ein Ansatz dient dann dazu, bereits vorhandenes Wissen zu strukturieren und mehrere Partialtheorien, die jeweils einen begrenzten Aspekt des Untersuchungsgegenstandes erklären, zu verbinden (Scharpf, 1997: 29-33).

Ein Modul für die Erklärung der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie besteht aus den unabhängigen Variablen, die aus der aktuellen Forschung gewonnen wurden, und der Wirkung ihrer jeweiligen Ausprägungen. Da die rechtliche Implementation europäischer Richtlinien gleichbedeutend mit der Politikformulierung in den Mitgliedstaaten ist, wird dieses Modul um einen Ansatz der Policy-Analyse ergänzt, um spezifische Aspekte der nationa-

---

<sup>14</sup> Alte regulative Policy führt zu einem Politikformulierungsprozess der negativen Integration, neue regulative Policy zu positiver Integration und *framing*-Policy zu *framing*-Integration. *Framing*-Integration folgt einer kognitiven Logik und zielt darauf, die Basis für die nachfolgende positive oder negative Integration zu schaffen (Knill/Lehmkuhl, 1999: 1-3). Die negative Integration bezieht sich auf die Beseitigung von Zöllen, Handelsbeschränkungen sowie Behinderungen des freien Wettbewerbs. Dagegen zielt die positive Integration auf die Ausübung regulativer und wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf der Ebene der EU. Aufgrund institutioneller Arrangements der EU werden Policies, die mit der positiven Integration verbunden sind, gegenüber Policies, die



len Politikformulierungsprozesse zu berücksichtigen. Auf diese Weise wird ein Mechanismus erfasst, der die unabhängigen Variablen mit der Effektivität der Umsetzung der IVU-Richtlinie in nationales Recht verbindet. Ein sozialer Mechanismus besteht aus einem Prozess, in dem Akteure versuchen, die Gestalt sozialer Phänomene zu prägen. Um soziale Phänomene zu erklären, ist es erforderlich, einen Mechanismus zu identifizieren (Bunge, 1999: 55-63). Diese Abhandlung greift auf den Advocacy-Koalitionsansatz zurück, weil er zum einen das Handeln der Akteure während des Politikformulierungsprozesses in die Analyse einbezieht und somit einen sozialen Mechanismus identifiziert. Zum anderen eignet sich der Advocacy-Koalitionsansatz, um Besonderheiten des Politikformulierungsprozesses, die durch den Einfluss der europäischen Ebene bei der rechtlichen Implementation entstehen, zu berücksichtigen. Beide Aspekte werden noch ausführlich dargelegt.

Im Folgenden wird der Advocacy-Koalitionsansatz zunächst beschrieben und anschließend diskutiert. Bei der Diskussion wird auch das Verhältnis des Advocacy-Koalitionsansatzes zu institutionellen Faktoren herausgearbeitet. Institutionen bilden den Haupterklärungsfaktor im Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf, 1995: 66). Institutionen sind Regelsysteme, die von den Akteuren gewählte Handlungen strukturieren (Scharpf, 1997: 38). Somit unterscheiden sich Institutionen analytisch von den handelnden Akteuren, die, sofern es sich um aggregierte Akteure handelt, kollektive oder korporative Akteure sind. Letztere stellen Organisationen sowie politische Institutionen dar<sup>15</sup>. Im Anschluss an die Diskussion wird begründet, warum sich der Advocacy-Koalitionsansatz für die Erklärung der Transformation europäischer Richtlinien in nationales Recht eignet. Das Kapitel schließt mit der Darlegung des Untersuchungsdesigns dieser Abhandlung.

---

mit der negativen Integration verbunden sind, in ihrer Durchführung systematisch benachteiligt (Scharpf, 1999: 49-52).

<sup>15</sup> Göhler definiert politische Institutionen als „*Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft. Als solche sind sie sowohl festgelegter Rahmen als auch geronnene Muster des Handlungsraums Politik*“ (Göhler, 1997: 26; Hervorhebung im Original). Zum Verständnis politischer Institutionen reicht es nicht aus, so Göhler, diese losgelöst von den handelnden Personen zu betrachten. Aufgrund dieses engen Zusammenhangs von Institution und Person unterscheidet Göhler politische Institutionen ohne Akteure und politische Institutionen mit Akteuren. Politische Institutionen ohne Akteure sind Normsysteme, die unabhängig von bestimmten Akteuren Geltung erlangen. Dagegen sind politische Institutionen mit Akteuren unmittelbar mit den in den Institutionen handelnden Akteuren verbunden. Politische Institutionen mit Akteuren werden als Organisationen bezeichnet (Göhler, 1997: 26f.). Im Folgenden wird der Begriff ‚Institution‘ im Sinne einer Institution ohne Akteure verwandt. Die Begriffe ‚Organisation‘ und ‚politische Institution‘ werden im Sinne einer Institution mit Akteuren gebraucht.

### 3.1 Der Advocacy-Koalitionsansatz

Der Advocacy-Koalitionsansatz stellt einen integrierten und falsifizierbaren Ansatz zur Erklärung des Policy-Prozesses dar und betont den Policy-Wandel sowie die Bedeutung des policy-orientierten Lernens<sup>16</sup> (Jenkins-Smith/Sabatier, 1994: 175f.). Dem Advocacy-Koalitionsansatz liegen folgende Annahmen zugrunde: Um den Prozess des Policy-Wandels zu verstehen, muss sich die Betrachtung des Policy-Prozesses zum einen auf eine Zeitspanne von mindestens einem Jahrzehnt erstrecken und zum anderen auf ein Policy-Subsystem konzentrieren. Ein Policy-Subsystem besteht aus den Akteuren, die sich mit einem bestimmten Policy-Problem befassen. Dabei können die Akteure unterschiedlichen politischen Ebenen angehören. Schließlich werden die aus den Entscheidungen der Akteure resultierenden Policy-Outputs in gleicher Weise wie *belief systems* verstanden (Sabatier, 1993: 119-121; Jenkins-Smith/Sabatier, 1994: 178).

Ein *belief system* ist „ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen“ (Sabatier, 1993: 127), das eine hierarchische, dreiteilige Struktur besitzt. Die höchste und umfassendste Ebene des *belief systems* bildet den Hauptkern, der grundlegende normative und ontologische Überzeugungen umfasst. Diese erstrecken sich auf sämtliche Policy-Subsysteme und sind nur sehr schwierig zu ändern. Weniger umfassend ist der Policy-Kern. Er beinhaltet wesentliche Policy-Positionen über Strategien mit denen zentrale Wertvorstellungen innerhalb des Subsystems umgesetzt werden können. Schließlich beziehen sich sekundäre Aspekte auf einen engeren Bereich, der in der Regel nur Teile des Subsystems abdeckt. Sie sind relativ leicht zu ändern und beinhalten Einschätzungen über die Bedenklichkeit von Problemen oder die relative Wichtigkeit einzelner kausaler Faktoren (Sabatier/Jenkins-Smith, 1999: 121f., 133).

Innerhalb eines Policy-Subsystems können Personen, die ein spezifisches *belief system* teilen und ihre Handlungen über einen längeren Zeitraum koordinieren, zu einer Advocacy-Koalition aggregiert werden. Eine Advocacy-Koalition wird zusammengehalten, indem ihre Mitglieder, die unterschiedliche Positionen inne haben und unterschiedlichen Organisationen angehören, Auffassungen des Policy-Kerns teilen. Handlungsleitend für die Akteure sind policy-orientierte Ziele, die aus dem Policy-Kern abgeleitet werden (Sabatier, 1993: 127; Sabatier/Jenkins-Smith, 1999: 130f.). Allerdings sind innerhalb eines Policy-Subsystems nicht alle

---

<sup>16</sup> „[T]he term *policy-oriented learning* refers to relatively enduring alterations of thought or behavioral intentions that result from experience and/or new information and that are concerned with the attainment or revision of policy objectives“ (Sabatier/Jenkins-Smith, 1999: 123; Hervorhebung im Original).

Akteure notwendigerweise Teil einer Advocacy-Koalition. Zu diesen Akteuren gehören Policy-Vermittler, die versuchen, das Konfliktniveau gering zu halten und vernünftige Kompromisse zwischen den Advocacy-Koalitionen herbeizuführen (Sabatier, 1993: 129). Das Hauptargument des Advocacy-Koalitionsansatzes ist:

„[W]hile policy-oriented learning is an important aspect of policy change and can often alter secondary aspects of a coalition’s belief system, changes in the *policy core* aspects of a governmental program require a perturbation in non-cognitive factors external to the subsystem“ (Sabatier, 1998: 105; Hervorhebung im Original).

Der Advocacy-Koalitionsansatz versteht unter policy-orientiertem Lernen instrumentelles Lernen, das den Mitgliedern einer Advocacy-Koalition ermöglicht, durch ein besseres Verständnis der Zusammenhänge in einem Politikfeld ihre policy-orientierten Ziele durchzusetzen. Dabei versuchen Advocacy-Koalitionen politische Institutionen zu beeinflussen, um den Policy-Kern ihres *belief systems* in öffentliche Policies zu übertragen. Während das *belief system* die Richtung der Einflussnahme auf Policy-Outputs angibt, ist die Fähigkeit, tatsächlich Einfluss auszuüben, abhängig von den Ressourcen der Advocacy-Koalition, wie Geld, Expertise, Zahl der Unterstützer und rechtliche Autorität (Sabatier, 1988: 133, 142f.; Sabatier/Jenkins-Smith, 1999: 142). Die Ressourcen einer Advocacy-Koalition werden von Faktoren außerhalb des Policy-Subsystems beeinflusst. Ferner beeinflussen externe Faktoren die handlungsleitenden Orientierungen der Akteure und beschränken die Zahl möglicher Handlungsalternativen. Externe Faktoren bestehen sowohl aus relativ stabilen Faktoren als auch aus Faktoren, die sich innerhalb weniger Jahre ändern können. Relativ stabile Faktoren sind wesentliche Eigenschaften des Problembereichs, grundlegende Verteilungen natürlicher Ressourcen, fundamentale soziokulturelle Wertvorstellungen und soziale Strukturen sowie grundlegende Rechtsstrukturen. Externe Systemereignisse, die einem stärkeren Wandel unterworfen sind, beinhalten Policy-Entscheidungen und Policy-Wirkungen aus anderen Subsystemen sowie Veränderungen der öffentlichen Meinung, der Regierungskoalition auf gesamtstaatlicher Ebene und der sozioökonomischen Bedingungen (Sabatier, 1993: 122-126).

### **3.2 Erklärung des Policy-Outputs anhand des Advocacy-Koalitionsansatzes**

Ebenso wie Arbeiten über Policy-Netzwerke und Policy-Communities repräsentieren Arbeiten über Advocacy-Koalitionen wissenschaftliche Anstrengungen, den komplexen Politikformulierungsprozess zu erklären (Schlager, 1995: 243). Für die Erklärung des Policy-Outputs bezieht der Advocacy-Koalitionsansatz sowohl institutionelle Faktoren als auch Faktoren, die den Prozesscharakter der Politikformulierung berücksichtigen, mit ein (Mayntz, 1997: 178f.).

Dabei verbindet er, so Eberg, institutionalistische und konstruktivistische Ansätze miteinander. Aus einer idealtypischen Perspektive können die institutionalistischen Elemente des Advocacy-Koalitionsansatzes der Subsystem-Umwelt zugerechnet werden und die konstruktivistischen Elemente dem Policy-Subsystem selbst (Eberg, 1997: 22, 233). Allerdings sind Institutionen auch innerhalb des Policy-Subsystems relevant, indem Subsysteme mehrere Ebenen der Staatsorganisation umfassen und Koalitionen die Policy-Arenen wählen, die für die Durchsetzung ihrer Ziele vorteilhaft sind (Schlager, 1999: 249). Eberg charakterisiert den Teil des Advocacy-Koalitionsansatzes, der sich mit dem Policy-Subsystem beschäftigt, als konstruktivistisch, weil policy-orientiertem Lernen dort eine zentrale Rolle zugesprochen wird. Policy-orientiertes Lernen bildet eine zusätzliche Perspektive für die Analyse von Policy-Wandel (Eberg, 1997: 11, 233). Die Berücksichtigung von policy-orientiertem Lernen ist, so Bennett/Howlett, auf der einen Seite hilfreich für die Erklärung des Politikformulierungsprozesses, stellt jedoch auf der anderen Seite nur teilweise ein Korrektiv für Ansätze dar, die Policy-Wandel als Folge von Macht und Konflikt betrachten. Insbesondere methodologische Probleme verhindern es, policy-orientiertes Lernen isoliert von Policy-Wandel zu beobachten<sup>17</sup>. Wissen und Informationen sollten als weitere Ressourcen betrachtet werden, die die Machtverhältnisse unter den Akteuren beeinflussen (Bennett/Howlett, 1992: 288-291).

Der Advocacy-Koalitionsansatz nimmt an, dass die Akteure rational handeln und versuchen, ihre Ziele zu erreichen, indem sie Informationen und weitere Ressourcen einsetzen (Sabatier/Jenkins-Smith, 1999: 130). Gemeinsame *belief systems* leiten dabei das Handeln der Akteure und halten Koalitionen zusammen. Sabatier und Jenkins-Smith widersprechen auf der einen Seite der Auffassung, dass diese beiden Funktionen von ökonomischen Eigeninteressen und Organisationsinteressen erfüllt werden, räumen aber auf der anderen Seite ein, dass *belief systems* und Interessen empirisch nicht voneinander getrennt werden können, da eine Kovarianz zwischen beiden Faktoren besteht. Der Advocacy-Koalitionsansatz bezieht sich auf *belief systems*, da sie umfassender und besser nachprüfbar als Interessen sind. *Belief systems* schließen Eigeninteressen und Organisationsinteressen mit ein (Sabatier, 1988: 141f.; Jenkins-Smith/Sabatier, 1994: 195). Die Subsumtion von Interessen unter das *belief system* erzeugt zwei Schwächen des Advocacy-Koalitionsansatzes. Zum einen berücksichtigt der Advocacy-Koalitionsansatz nicht Policy-Wandel, der auf unterschiedliche Interessen von Koalitionsmitgliedern, die weiterhin ein *belief system* teilen, zurückzuführen ist. Zum anderen kann der Advocacy-Koalitionsansatz strategisches Handeln nicht erklären, weil das Interesse der Akteu-

---

<sup>17</sup> „We may only know that learning is taking place because policy change is taking place“ (Bennett/Howlett,

re nicht als eigenständiger handlungsleitender Faktor berücksichtigt wird (Schlager/Blomquist, 1996: 661). Allerdings ist der Advocacy-Koalitionsansatz durch die umfassende Definition handlungsleitender Faktoren in der Lage, unterschiedliche Motivationen menschlicher Handlungen zu erfassen, und somit den Policy-Prozess relativ genau zu erklären (Schlager, 1995: 255).

Der Advocacy-Koalitionsansatz schließt die handelnden Individuen in die Betrachtung ein, bezieht sich in seinem Kern jedoch auf die Ebene des kollektiven Handelns, indem die Advocacy-Koalitionen den zentralen Bestandteil des Ansatzes darstellen (Schlager, 1999: 238). Während der Advocacy-Koalitionsansatz auf der individuellen Ebene genaue Aussagen über die Struktur und Stabilität von *belief systems* sowie den Prozess des policy-orientierten Lernens macht, werden Phänomene auf der kollektiven Ebene und systematische Verbindungen zwischen den Untersuchungsebenen nur unzureichend berücksichtigt. Es wird weder erklärt, wie Individuen Probleme des kollektiven Handelns überwinden und sich zu einer Advocacy-Koalition zusammenschließen<sup>18</sup>, noch wie sie ihre Handlungen koordinieren, um gemeinsame Ziele zu verfolgen. Des Weiteren gibt der Advocacy-Koalitionsansatz nicht an, auf welche Weise strukturelle Faktoren das Handeln der Advocacy-Koalitionen beeinflussen und wie *belief systems* in Policy-Outputs übertragen werden (Schlager, 1995: 246, 260). Wie eng *belief systems* und Policy-Outputs miteinander verbunden sind, hängt von nationalen Institutionen ab (Schlager, 1999: 249f.).

Zafonte/Sabatier teilen Schlagers Kritik am Advocacy-Koalitionsansatz, dass ein gemeinsames *belief system* keine hinreichende Bedingung für koordiniertes Handeln darstellt. Allerdings betrachten sie nicht wie Schlager eine starke Koordination, sondern eine schwache Koordination als konstitutiv für Advocacy-Koalitionen. Im Gegensatz zu einer starken Koordination, die die Entwicklung, Kommunikation, Akzeptanz und Durchführung eines gemeinsamen Handlungsplans umfasst, bezieht sich eine schwache Koordination auf Akteure, die ihr politisches Verhalten gegenseitig beobachten und ihre Handlungen so anpassen, dass sich ihre poli-

---

1992: 290).

<sup>18</sup> Probleme des kollektiven Handelns entstehen, wenn es nicht möglich ist, diejenigen vom Gebrauch eines Gutes auszuschließen, die keinen Beitrag zu dem kollektiven Nutzen dieses Gutes leisten. Dabei ist das Ausmaß des Problems des kollektiven Handelns abhängig von der Art des Gutes (Ostrom, 2002: 31). Das Problem des kollektiven Handelns geht insbesondere auf die Arbeit von Olson zurück. Danach setzen sich Individuen in großen Gruppen nicht für die Herstellung oder den Schutz eines Kollektivgutes ein, weil sie an dem Nutzen des Gutes auch dann teilhaben, wenn sie die Kosten für die Herstellung oder den Schutz des Gutes nicht tragen (Trittbrettfahrerproblem). Ein Kollektivgut ist dadurch definiert, dass es niemandem aus der Gruppe vorenthalten werden kann, wenn es von irgendeiner Person konsumiert wird. Das Problem des kollektiven Handelns kann durch selektive Anreize oder durch Zwang überwunden werden (Olson, 1968).

tischen Strategien hinsichtlich des gemeinsamen Ziels ergänzen. Akteure koordinieren ihre Handlungen dann, wenn sie zum einen den Policy-Kern des *belief systems* teilen und zum anderen voneinander abhängig sind. Zafonte/Sabatier stellen für sich überlappende Policy-Subsysteme fest, dass bei Übereinstimmung des Policy-Kerns die Koordination zunimmt, während bei Unterschieden im Policy-Kern das Konfliktniveau steigt. Mit zunehmender funktionaler Interdependenz zwischen den Akteuren steigt die Bedeutung von gemeinsamen *belief systems* für die Erklärung von Koordination und Konflikt unter den Akteuren. Bei fehlender funktionaler Interdependenz besteht dagegen weder die Notwendigkeit für Koordination noch der Grund für Konflikt (Zafonte/Sabatier, 1998: 478-482, 502).

Während die Argumentation von Zafonte/Sabatier auf sich überlappende Policy-Subsysteme begrenzt ist, gehen Fenger/Klok einen Schritt weiter und argumentieren, dass die Interdependenz zwischen Akteuren generell einen wichtigen Faktor für das Koalitionsverhalten innerhalb eines Policy-Subsystems darstellt. Sie unterscheiden zwei Arten von Interdependenzen. Situationen, in denen die Handlung eines Akteurs zur Erreichung der Ziele des anderen Akteurs beiträgt, werden symbiotische Interdependenz genannt. Situationen, in denen dagegen die Handlung eines Akteurs die Fähigkeit des anderen Akteurs, sein Ziel zu erreichen, einschränkt, werden als kompetitive Interdependenz bezeichnet. Während symbiotische Interdependenz die Akteure veranlasst, ihre Handlungen zu koordinieren, führt kompetitive Interdependenz zu Konflikt unter den Akteuren. Fenger/Klok erwarten weniger Koordinationsprobleme innerhalb einer Advocacy-Koalition als dies Schlager tut. Nach deren Verständnis besteht eine symbiotische Interdependenz innerhalb einer Advocacy-Koalition dadurch, dass die Mitglieder der Koalition über unterschiedliche Ressourcen verfügen, die nur durch einen koordinierten Einsatz für alle Mitglieder nutzbringend sind. Diese Vorstellung entspricht der Annahme des Advocacy-Koalitionsansatzes, wonach Ressourcen die Faktoren darstellen, die es Koalitionen ermöglichen, ihre Strategien zu verfolgen (Fenger/Klok, 2001: 160-166).

Die Aggregation einzelner Akteure zu Advocacy-Koalitionen hat Vorteile gegenüber der Konzeption von korporativen Akteuren als zentrale Handlungseinheiten. Während institutionalistische Ansätze zahlreiche korporative Akteure auf unterschiedlichen Ebenen der Staatsorganisation in die Analyse mit einbeziehen, gelingt es dem Advocacy-Koalitionsansatz, die Anzahl der Akteure innerhalb eines Policy-Subsystems auf zwei bis vier Advocacy-Koalitionen zu reduzieren. Der Advocacy-Koalitionsansatz bezieht jedoch Institutionen in die Analyse ein, indem er berücksichtigt, dass Institutionen Koalitionsmitglieder mit wesentli-

chen Ressourcen ausstatten (Sabatier, 1988: 139f.). Dadurch dass der Advocacy-Koalitionsansatz auf eine systematische Trennung zwischen staatlichen und verbandlichen Akteuren verzichtet, wird er den Besonderheiten der europäischen Politik gerecht (Bandelow, 1999: 45). Im Folgenden wird gezeigt, dass sich der Advocacy-Koalitionsansatz darüber hinaus für die Analyse der rechtlichen Implementation europäischer Policy-Outputs eignet.

### 3.3 Gründe für die Verwendung des Advocacy-Koalitionsansatzes

Der Advocacy-Koalitionsansatz eignet sich aus drei Gründen für die Analyse von Problemen der rechtlichen Implementation in der EU. Erstens kann mit Hilfe des Advocacy-Koalitionsansatz die zentrale unabhängige Variable, der Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Policy, in die Analyse des Policy-Outputs integriert werden. Indem Policies in gleicher Weise wie *belief systems* der Akteure konzipiert werden und Advocacy-Koalitionen versuchen, Politikinhalt durchzusetzen, die mit ihrem *belief system* übereinstimmen, kann der aus Inkompatibilitäten zwischen europäischer und nationaler Policy folgende externe Anpassungsdruck systematisch mit dem Handeln der Akteure verbunden werden. Ist die Policy der EU mit dem Policy-Kern von nationalen Akteuren kompatibel, dann werden diese Akteure sich für eine effektive Implementation europäischer Politikinhalt einsetzen. Ist sie dagegen nicht kompatibel, werden sich die Akteure der Implementation widersetzen. Eine europäische Policy wird dann effektiv implementiert, wenn die Befürworter über genügend Ressourcen verfügen, um die Policy der EU erfolgreich umzusetzen.

Zweitens können mit Hilfe des Advocacy-Koalitionsansatzes Kriterien für die Stärke des externen Anpassungsdrucks angegeben werden. Aus der Perspektive des Advocacy-Koalitionsansatzes ist der Anpassungsdruck gering, wenn sich Inkompatibilitäten auf sekundäre Aspekte der Politik beziehen (Knill/Lenschow, 2000: 30). Dagegen ist der Anpassungsdruck hoch, wenn der Hauptkern oder der Policy-Kern einer Politik betroffen ist. Aufgrund der hierarchischen Struktur des *belief systems* ist jedoch die Betrachtung des Hauptkerns für die Feststellung des Anpassungsdrucks redundant<sup>19</sup>. Ein mittlerer Anpassungsdruck besteht, wenn eine Kompatibilität zwischen europäischer und nationaler Politik durch Veränderungen innerhalb des *belief systems* erreicht werden kann. Demnach bezieht sich ein mittlerer Anpas-

---

<sup>19</sup> Wenn der Grad der Kompatibilität von europäischer Politik und Policy-Kern der nationalen Politik hoch ist, gilt dies ohnehin auch für den Hauptkern der nationalen Politik und der externe Anpassungsdruck ist gering. Umgekehrt besteht selbst bei einem hohen Grad der Kompatibilität des Hauptkerns ein hoher Anpassungsdruck, wenn der Grad der Kompatibilität des Policy-Kerns gering ist. Weist der Policy-Kern der nationalen Politik jedoch einen geringen Grad der Kompatibilität mit der europäischen Politik auf, ist der Anpassungsdruck hoch, ungeachtet des Grads der Kompatibilität hinsichtlich des Hauptkerns der nationalen Politik.

sungsdruck auf policy-orientiertes Lernen. Die Effektivität der Implementation hängt zum einen davon ab, auf welchen Teil des *belief systems* sich der externe Anpassungsdruck bezieht und zum anderen, auf welche Akteure er einwirkt.

Drittens reduziert der Advocacy-Koalitionsansatz die Komplexität des europäischen Mehrebenensystems, indem er Akteure, die sowohl auf unterschiedlichen politischen Ebenen als auch in unterschiedlichen Phasen des Policy-Zyklus handeln, in einer Advocacy-Koalition zusammenfasst. Die Implementation europäischer Politik kann nicht unabhängig von dem Politikformulierungsprozess auf europäischer Ebene betrachtet werden, da zum einen dieselben Akteure in beide Phasen des Policy-Zyklus involviert sind und zum anderen sich die Phasen inhaltlich überlappen. So nehmen Akteure, die mit der Implementation betraut sind, bereits Einfluss auf die Politikformulierung und Konflikte, die während der Politikformulierung nicht gelöst wurden, keimen während der Implementation wieder auf. Auf europäischer Ebene ist diese Verflechtung in Gestalt des Ministerrats, in dem die Mitgliedstaaten an der Gestaltung des europäischen Rechts mitwirken, das sie später ausführen, institutionalisiert und daher besonders relevant (Knill/Héritier, 1996: 213). Die Mitgliedstaaten versuchen in einem regulativen Wettbewerb, ihre nationale Umweltpolitik auf europäischer Ebene durchzusetzen, um eine hohe Übereinstimmung von nationaler und europäischer Umweltpolitik zu erreichen und somit die Implementation zu erleichtern und Anpassungskosten zu sparen<sup>20</sup> (Héritier et al., 1996: 331).

Wenn es nationalen Akteuren gelingt, ihre Ziele auf europäischer Ebene durchzusetzen, wird die Advocacy-Koalition, der diese Akteure angehören, auch auf nationaler Ebene die Policy der EU unterstützen. Umgekehrt wird eine Advocacy-Koalition, die mit ihren Zielen auf europäischer Ebene scheitert, die Policy der EU in nationalen Arenen blockieren. Auf dieselbe Weise werden mit Hilfe des Advocacy-Koalitionsansatzes auch Exit- und Veto-Möglichkeiten, die nationale Akteure als Folge der Europäisierung erlangten, berücksichtigt. Politische Akteure können die nationale Policy-Arena verlassen (Exit), wenn sie dem Veto eines anderen politischen Akteurs gegenüberstehen, und versuchen, ihre Ziele auf europäischer Ebene durchzusetzen, die dann wieder auf die nationale Ebene zurückwirken. Umgekehrt können sie die europäische Ebene auch dazu nutzen, um eine nationale Policy zu verhindern (Veto) (Hix/Goetz, 2000: 12f.). Politische Akteure, die ihre Policy-Ziele in nationalen

---

<sup>20</sup> Anpassungskosten sind zum einen politischer Natur, wenn nationales Recht an die europäische Gesetzgebung angeglichen werden muss, und zum anderen ökonomischer Natur, wenn Regulierungskosten die Wettbewerbsposition der nationalen Industrie schwächen (Héritier et al., 1996: 331).



Arenen nicht durchsetzen können und deshalb von ihren Exit- und Veto-Möglichkeiten Gebrauch machen, sind Teil einer Advocacy-Koalition, die sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene dieselben Ziele verfolgt, und demnach nach derselben Logik, die oben dargelegt wurde, eine europäische Policy befürwortet oder ablehnt. Die policy-orientierten Ziele nationaler Akteure auf europäischer Ebene sind demnach in die Konzeption von Advocacy-Koalitionen integriert. Folglich kann die IVU-Richtlinie als unabhängiges Input in das politische System der Mitgliedstaaten betrachtet werden. Auf diese Weise ist es möglich, den distinkten Einfluss nationaler Faktoren auf die Folgen der Europäisierung in den Mitgliedstaaten herauszustellen (Knill, 2001: 10) und die Formulierung europäischer Politik von der Auswirkung der Europäisierung analytisch zu trennen (Radaelli, 2000: 6).

Der Advocacy-Koalitionsansatz eignet sich für die Analyse der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie, weil er zum einen erlaubt, den Politikinhalt europäischer Richtlinien als gegebenes Input in das politische System der Mitgliedstaaten anzunehmen, ohne dabei die Komplexität des europäischen Mehrebenensystems zu missachten. Zum anderen integriert der Advocacy-Koalitionsansatz die zentrale unabhängige Variable, den Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Policy, in die Analyse des Politikformulierungsprozess und gibt Kriterien für deren Operationalisierung an. Die Operationalisierung der Variablen erfolgt im Zusammenhang mit der Darlegung des Untersuchungsdesigns dieser Abhandlung, das Gegenstand des folgenden Gliederungspunktes ist.

### **3.4 Untersuchungsdesign der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie**

Die Frage nach Problemen der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Irland und Deutschland zielt auf eine Querschnittanalyse, die per definitionem die Zeitdimension ausblendet (de Vaus, 2001: 170). Folglich berücksichtigt diese Abhandlung weder Policy-Wandel noch policy-orientiertes Lernen, da beide Aspekte nur mit einer Längsschnittanalyse über einen längeren Zeitraum hinweg erfasst werden können. Obgleich der Advocacy-Koalitionsansatz Policy-Wandel sowie policy-orientiertes Lernen betont, stellt er auch für eine Querschnittanalyse einen geeigneten Ansatz dar, weil sich Entstehung und Wandel eines Policy-Outputs nicht grundsätzlich unterscheiden, da Gesetze nicht aus einem Guss geformt, sondern nach und nach verändert und ergänzt werden (Mayntz, 1997: 181). Ferner stellt policy-orientiertes Lernen, wie die Diskussion in Kapitel 3.2 und das Hauptargument des Advocacy-Koalitionsansatzes darlegen, keinen zentralen Erklärungsfaktor für die Entstehung eines Policy-Outputs dar. Vielmehr bildet eine Perturbation, d. h. eine Störung oder eine ungewöhn-

liche Veränderung struktureller Faktoren außerhalb des Policy-Subsystems die zentrale unabhängige Variable für einen Wandel des Policy-Kerns. Für die Wirkung auf das Policy-Output ist dabei mehr die Perturbation und weniger der jeweilige strukturelle Faktor verantwortlich (Sabatier/Jenkins-Smith, 1999: 151). Die strukturellen Faktoren werden auf einem hohen Abstraktionsniveau beschrieben und sind deshalb wenig präzise für die Erklärung des Policy-Outputs. Ferner bleibt die Verbindung von strukturellen Faktoren und handlungsleitender Motivation der Akteure unbestimmt (Schlager, 1999: 249). Indem der Advocacy-Koalitionsansatz die Aufmerksamkeit auf weit gefasste externe Faktoren lenkt, ermöglicht er auf der einen Seite, den Kontext der Entstehung und des Wandels eines Policy-Outputs zu berücksichtigen, schränkt jedoch auf der anderen Seite die Aussagekraft des einzelnen externen Faktors ein<sup>21</sup>. Folglich sind die von dem Advocacy-Koalitionsansatz identifizierten externen Faktoren ungeeignet, um unabhängige Variablen für eine Querschnittanalyse, die sich an der Mill'schen Methode orientiert, bereitzustellen.

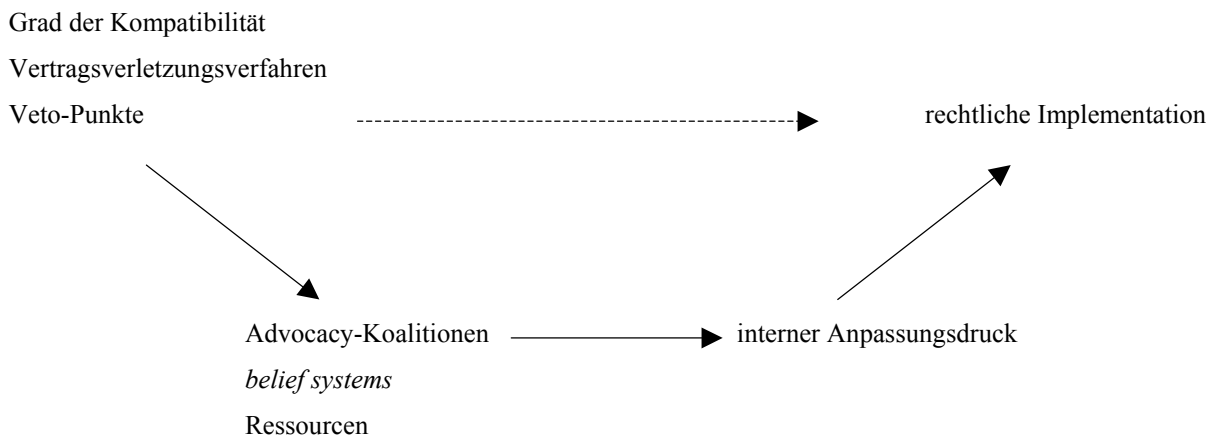
Um Probleme der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie zu erklären, werden die aus der aktuellen Forschung über die Auswirkung der Europäisierung gewonnenen unabhängigen Variablen und der Advocacy-Koalitionsansatz zusammengeführt. Das Ergebnis wird in Anlehnung an die Grundstruktur einer soziologischen Erklärung (Coleman, 1990: 1-23; Esser, 1999: 83-118) in Abbildung 1 dargestellt. Der Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Policy und der daraus folgende externe Anpassungsdruck, die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens sowie die Zahl der Veto-Punkte bilden die unabhängigen Variablen auf der Makro-Ebene, die auf die Handlungen der Advocacy-Koalitionen auf der Mikro-Ebene wirken<sup>22</sup>. Dabei bezieht sich der Grad der Kompatibilität auf das *belief system* der Advocacy-Koalitionen und lenkt somit die Richtung des Handelns, während ein Vertragsverletzungsverfahren sowie Veto-Punkte die Ressourcen und somit die Handlungsfähigkeit der Advocacy-Koalitionen beeinflussen. Ein interner Anpassungsdruck entsteht dann, wenn der Policy-Kern des *belief systems* einer Advocacy-Koalition einen hohen Grad der Kompatibilität

---

<sup>21</sup> Diese Interpretation der Rolle der externen Faktoren innerhalb des Advocacy-Koalitionsansatzes wird von empirischen Arbeiten, die den Advocacy-Koalitionsansatz anwenden, bestätigt. Sie verwenden die externen Faktoren nicht dazu, um operationalisierbare unabhängige Variablen mit spezifischen Ausprägungen für die Analyse bereitzustellen, sondern um die Untersuchung des Policy-Outputs in einen weiteren Kontext zu stellen und die Interdependenz von Policy-Subsystemen zu berücksichtigen (Mawhinney, 1993: 61-69; Munro, 1993: 112-115; Elliott/Schlaepfer, 2001: 649-651). Besonders verständlich wird dieses Vorgehen bei dem Faktor ‚Policy-Entscheidungen und Policy-Wirkungen aus anderen Subsystemen‘. Aufgrund der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften (vgl. Fn. 11) ist dieser Faktor so weit gefasst, dass es nicht möglich ist, hieraus theoretische Aussagen abzuleiten. Vielmehr muss der Einfluss anderer Subsysteme im Einzelfall empirisch festgestellt werden.

<sup>22</sup> Diese Abhandlung unterscheidet nicht zwischen Mikro- und Meso-Ebene (Esser, 1999: 112f.), weil dies für die Analyse der rechtlichen Implementation keinen Erkenntniszugewinn bedeutet.

Abb. 1: Erklärung der rechtlichen Implementation



mit dem Policy-Kern der IVU-Richtlinie aufweist. In diesem Fall setzt sich die Advocacy-Koalition, die den Policy-Kern der IVU-Richtlinie teilt, für die Umsetzung der Richtlinie ein. Ihr Erfolg und damit die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie ist jedoch abhängig von den genannten unabhängigen Variablen auf der Makro-Ebene.

Héritier et al. wenden am Beispiel der Transportpolitik ein, dass zwischen dem Grad der Kompatibilität und der Anpassung der nationalen Policy kein direkter kausaler Zusammenhang besteht. Allein mit der Analyse des Grads der Kompatibilität kann die Auswirkung der Europäisierung auf die Nationalstaaten kaum erklärt werden. Um die Erklärungslücke zu schließen, betrachten Héritier et al. europäische Policies als Input in den nationalen Policy-Prozess, der für nationale Akteure Gelegenheiten schafft, ihre Ziele umzusetzen. Der Grad der Kompatibilität stellt nur noch eine unter drei unabhängigen Variablen dar. Die vorherrschenden Wertvorstellungen und die Reformfähigkeit des politischen Systems erklären die Richtung und das Ausmaß der Auswirkung der Europäisierung (Héritier et al., 2001: 288f.). Obgleich die Erklärungskraft des Grads der Kompatibilität mit dem Politikfeld variiert und deshalb nicht zwingend von der Transportpolitik auf die Umweltpolitik geschlossen werden kann, berücksichtigt diese Abhandlung das Vorgehen von Héritier et al., indem die Wertvorstellungen durch *belief systems* der Akteure und die Reformfähigkeit durch Veto-Punkte innerhalb des politischen Systems in die Analyse eingehen.

Auf die Operationalisierung des Grads der Kompatibilität wurde sowohl in Kapitel 2.2 aus der Perspektive der gegenwärtigen Europaforschung als auch in Kapitel 3.3 aus der Sicht des Ad-

vocacy-Koalitionsansatzes hingewiesen. Beide Perspektiven werden im Folgenden verbunden. Aus dem Advocacy-Koalitionsansatz ergibt sich, dass sich der Grad der Kompatibilität nach dem Inhalt des Policy-Kerns bestimmt, wobei sich der Grad der Kompatibilität auf die bestehende nationale Umweltpolitik einerseits und auf die Advocacy-Koalitionen innerhalb des Policy-Subsystems andererseits bezieht. Der Grad der Kompatibilität ist gering und somit der externe Anpassungsdruck hoch, wenn zwischen dem Politikinhalt auf europäischer und dem Politikinhalt auf nationaler Ebene Differenzen im Policy-Kern bestehen. Dagegen ist der Grad der Kompatibilität hoch und der externe Anpassungsdruck gering, wenn diese Differenzen nicht bestehen. Da sich ein mittlerer externer Anpassungsdruck auf policy-orientiertes Lernen und somit auf einen langfristigen Betrachtungszeitraum bezieht, ist die mittlere Ausprägung des Grads der Kompatibilität für diese Abhandlung nicht relevant.

Um den Inhalt des Policy-Kerns im Politikfeld Umweltpolitik zu bestimmen, wird auf die Ausführungen Börzels zurückgegriffen. Danach besteht ein externer Anpassungsdruck, wenn Inkompatibilitäten hinsichtlich der Policy-Instrumente, des Problemlösungsansatzes oder des Policy-Standards auftreten. Während die Definition des Policy-Standards die Vorstellung eines Policy-Kerns wiedergibt<sup>23</sup> und somit bereits berücksichtigt wird, geben Policy-Instrumente und Problemlösungsansatz den Inhalt des Policy-Kerns an, da beide Aspekte die Eigenschaften des Policy-Kerns erfüllen, indem sie sich auf die Umsetzung wesentlicher Policy-Positionen innerhalb des Policy-Subsystems beziehen. Policy-Instrumente umfassen Techniken zur Erreichung von Policy-Zielen und der Problemlösungsansatz beinhaltet das Grundverständnis darüber, wie Umweltverschmutzung verhindert werden kann (Börzel, 2000: 148, Fn. 1). Folglich besteht der Policy-Kern aus den beiden Dimensionen ‚Policy-Instrumente‘ und ‚Problemlösungsansatz‘. Der externe Anpassungsdruck ist gering, wenn in beiden Dimensionen eine Kompatibilität von europäischem und nationalem Politikinhalt besteht. Dagegen ist der externe Anpassungsdruck hoch, wenn in mindestens einer Dimension Inkompatibilitäten auftreten. Die Ausprägungen der Dimensionen werden empirisch festgestellt. Ferner werden die jeweiligen Politikinhalte diesen Ausprägungen empirisch zugeordnet. Für die IVU-Richtlinie geschieht dies in Kapitel 4 und für die deutsche und irische Umweltpolitik in den Kapiteln 5 und 6.

---

<sup>23</sup> Die Affinität von Policy-Standards und Policy-Kern zeigen die Definitionen der beiden Begriffe. Policy-Standards sind leitende Wertvorstellungen, die in Politikinhalt ausgedrückt werden (Börzel, 2000: 148 Fn.1). Der Policy-Kern umfasst wesentliche Politikinhalt und Strategien, um zentrale Wertvorstellungen zu verwirklichen (Sabatier/Jenkins-Smith, 1999: 133).

Die unabhängige Variable ‚Vertragsverletzungsverfahren‘ liegt in positiver Ausprägung vor, wenn die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet, das die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie in dem jeweiligen Mitgliedstaat betrifft. Geschieht dies nicht, ist die Ausprägung negativ<sup>24</sup>. Veto-Punkte beruhen auf der Möglichkeit, die das politische System aufgrund von Institutionen und Eigenschaften des Parteiensystems bietet, politische Entscheidungen zu verhindern. Damit Veto-Punkte wirksam sind, müssen sie zum einen vorhanden sein und zum anderen genutzt werden. Ersteres ist abhängig von Merkmalen des politischen Systems und letzteres von den Akteuren, die über Veto-Punkte verfügen. Um das politische System zu charakterisieren, wird auf die Typologie von Lijphart zurückgegriffen, die auf zwei Dimensionen die Westminster- bzw. Mehrheitsdemokratie von der Konsensusdemokratie unterscheidet<sup>25</sup> (Lijphart, 1999: 9-47). Dabei ist die Zahl der Veto-Punkte in der Mehrheitsdemokratie gering, während die Konsensusdemokratie über zahlreiche Veto-Punkte verfügt. Für die unabhängige Variable ‚Veto-Punkte‘ ergibt sich daraus, dass der Gebrauch von Veto-Punkten in Konsensusdemokratien wahrscheinlicher ist als in Mehrheitsdemokratien. Der tatsächliche Gebrauch und somit die Effektivität von Veto-Punkten ist jedoch eine empirische Frage, die in den Kapiteln 5 und 6 beantwortet wird. Die Variable bezieht sich auf effektive Veto-Punkte und kann die Ausprägungen ‚vorhanden‘ und ‚nicht vorhanden‘ annehmen.

Die abhängige Variable ist die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie, die die Ausprägungen ‚effektiv‘ und ‚ineffektiv‘ annehmen kann. Effektiv ist die rechtliche Implementation, wenn die Ziele der europäischen Policy umgesetzt werden (Knill/Lenschow, 1998: 595). Dies bedeutet insbesondere, dass die von dem Mitgliedstaat gewählte Rechtsform für die Umset-

---

<sup>24</sup> Dem Umstand, dass ein Vertragsverletzungsverfahren erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist eingeleitet wird, und deshalb zuvor keinen Einfluss auf die rechtliche Implementation ausüben kann, wird in Kapitel 7 Rechnung getragen.

<sup>25</sup> Lijphart unterscheidet die Mehrheits- von der Konsensusdemokratie anhand von zehn Merkmalen, die zwei Dimensionen, der Exekutive-Parteien-Dimension und der föderal-unitarisch-Dimension, zugeordnet sind. Die Merkmale besitzen jeweils eine dichotome Ausprägung, wobei die eine Ausprägung der Mehrheits- und die andere Ausprägung der Konsensusdemokratie zugeschrieben wird. Mehrheits- und Konsensusdemokratie sind jeweils Endpunkte eines Kontinuums, die dadurch charakterisiert sind, dass sämtliche Merkmalsausprägungen dieselbe Richtung aufweisen. Die Mehrheitsdemokratie beinhaltet auf der Exekutive-Parteien-Dimension die Ausprägungen Konzentration der exekutiven Gewalt, Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative, Zweiparteiensystem, Mehrheitswahlrecht und pluralistische Interessenvertretung sowie auf der föderal-unitarisch Dimension die Ausprägungen zentralisierter Staatsaufbau, Unikameralismus, konstitutionelle Flexibilität, keine Verfassungsauslegung durch ein Verfassungsgericht und Kontrolle der Zentralbank durch die Regierung. Die Konsensusdemokratie umfasst auf der Exekutive-Parteien-Dimension die Ausprägungen Überschuss-Koalitionsregierung, Machtgleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative, Mehrparteiensystem, Verhältniswahlrecht und korporatistische Interessenvertretung sowie auf der föderal-unitarisch-Dimension die Ausprä-

Abb. 2: Zusammenhang von Variablen und Ländern

	X1 Grad der Kompatibilität	X2 effektive Veto-Punkte	X3 Vertragsverlet- zungsverfahren	Y rechtliche Implementation
Deutschland				
Irland				

zung von Richtlinien in nationales Recht geeignet sein muss. Verwaltungsvorschriften erfüllen z. B. diese Anforderung nicht. Ferner muss die Richtlinie sowohl inhaltlich vollständig und korrekt als auch fristgerecht in nationales Recht transformiert werden (Gellermann, 1994: 117-119). Die Frist für die Umsetzung der IVU-Richtlinie endete im Oktober 1999. Wenn eines der drei Kriterien nicht erfüllt ist, ist die rechtliche Implementation ineffektiv und es besteht ein Umsetzungsproblem. Kein Problem besteht dagegen, wenn alle drei Kriterien erfüllt sind und die rechtliche Implementation effektiv ist.

Für die vergleichende Analyse der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland ergibt sich die in Abbildung 2 dargestellte Tabelle über den Zusammenhang von Variablen und Ländern. Die Zellen bezeichnen die Ausprägungen der Variablen in den beiden Ländern. Sie werden in den Kapiteln 5 und 6 empirisch gefüllt und in Kapitel 7 anhand der Mill'schen Methode ausgewertet. Indem die Erkenntnisse der gegenwärtigen Forschung über die Auswirkung der Europäisierung in den Advocacy-Koalitionsansatz integriert werden, ergibt sich folgende Hypothese über die Probleme der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie:

Die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie ist dann ineffektiv, wenn ein geringer Grad der Kompatibilität zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie und dem Policy-Kern des *belief systems* der Advocacy-Koalition besteht, die über genügend Ressourcen verfügt, sich gegen andere Advocacy-Koalitionen innerhalb desselben Policy-Subsystems durchzusetzen. Entscheidend ist der externe Anpassungsdruck, der auf die Advocacy-Koalitionen wirkt. Ein hoher Anpassungsdruck ruft dabei Widerstände gegen den Politikinhalt hervor, der diesen

---

gungen föderalistischer Staatsaufbau, symmetrischer Bikameralismus, starre Verfassung, Auslegung der Verfassung durch ein Verfassungsgericht und Unabhängigkeit der Zentralbank (Lijphart, 1999: 9-47).

Anpassungsdruck verursacht. Der Grad der Kompatibilität zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie und dem bestehenden nationalen Umweltrecht ist nur insofern relevant, als dass er einen Umsetzungsbedarf signalisiert. Die für die Durchsetzung wesentlichen Ressourcen bestehen in einem Vertragsverletzungsverfahren und in Veto-Punkten. Dabei begünstigt die Abwesenheit eines Vertragsverletzungsverfahrens und das Vorhandensein effektiver Veto-Punkte die Fähigkeit der Advocacy-Koalition, auf die ein hoher externer Anpassungsdruck wirkt, eine effektive rechtliche Implementation zu verhindern. Die Folge ist ein geringer interner Anpassungsdruck, der nicht ausreicht, um die IVU-Richtlinie effektiv in nationales Recht umzusetzen.

Die Daten, auf die in der empirischen Untersuchung der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie zurückgegriffen wird, stammen aus Texten, Interviews und schriftlichen Antworten auf die Interviewfragen. Texte, aus denen Daten gewonnen wurden, sind insbesondere die betroffenen Gesetzestexte selbst sowie Sekundärliteratur zu diesen Gesetzen, Dokumente aus dem parlamentarischen Gesetzgebungsprozess sowie Stellungnahmen und Veröffentlichungen politischer Institutionen. Sofern es möglich war, wurden diese Daten durch Interviews mit zentralen Akteuren, die am Politikformulierungsprozess beteiligt waren, ergänzt. Die Interviews sowie die schriftlichen Antworten auf die Interviewfragen sind im Anhang dieser Abhandlung abgedruckt. Im folgenden Kapitel wird die Umweltpolitik der EU und der Politikinhalt der IVU-Richtlinie dargestellt. Der Politikinhalt der IVU-Richtlinie bildet den Ausgangspunkt der Analyse der rechtlichen Implementation.

#### 4 DIE UMWELTPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Umweltpolitik hat das Ziel, negative Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden. Umweltbelastungen entstehen, so Kirchgässner, im Zusammenhang mit ökonomischen Entscheidungen über Produktion und Konsum. Entscheidend für die Verschmutzung der Umwelt ist die Art des Gutes. Umweltgüter sind dadurch charakterisiert, dass auf der einen Seite niemand vom Konsum dieser Güter ausgeschlossen werden kann, auf der anderen Seite jedoch ein rivalisierender Konsum besteht, der zu einer Knappheit dieser Güter führt. Beide Eigenschaften bestehen nebeneinander, da die Eigentumsrechte an Umweltgütern weder durchsetzbar noch klar definiert sind. Aufgrund des freien Zugangs zu Umweltgütern bildet sich kein Preis heraus, der die Knappheit anzeigen würde und somit den Konsum steuern könnte. Folglich ist der Markt nicht in der Lage ein Übermaß an Konsum von Umweltgütern, der sich in Umweltverschmutzungen ausdrückt, zu verhindern. Um die Umwelt zu schützen, bedarf es deshalb einer übergeordneten Instanz, wie des Staates, der den Schutz der Umwelt über gesetzgeberische Regulierungen und Sanktionen durchsetzen kann (Kirchgässner, 1994: 454f., 460-465).

Staatliche Umweltpolitik sieht sich jedoch mit zwei Problemen konfrontiert, die beide gelöst werden müssen, um einen effektiven Schutz der Umwelt zu erreichen. Zum einen besteht ein Informationsproblem, da nur die Betreiber von Anlagen, die die Umweltverschmutzung verursachen, über die Informationen verfügen, die für Vorschriften zum Schutz der Umwelt benötigt werden. Die Betreiber haben jedoch kein Interesse daran, diese Informationen weiterzugeben, da dies zu einer Verschärfung der Auflagen und somit zu einer Schmälerung ihrer Gewinne führen könnte. Zum anderen besteht ein Kontrollproblem, da die Betreiber von sich aus keinen Anreiz haben, die staatlichen Auflagen einzuhalten (Kirchgässner, 1994: 466-468). Um die Umwelt zu schützen, stehen dem Staat im Bereich der regulativen Policy unterschiedliche Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Während eine hierarchische Steuerung über Ge- und Verbote eine Verbesserung gegenüber einer Situation darstellt, in der der Staat nicht in den Wirtschaftsablauf eingreift, sind, so Kirchgässner, marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente wie Umweltsteuern und Umweltzertifikate in der Lage, das Informationsproblem zu lösen, da es ihnen gelingt, die Steuerungsfunktion von Preisen auszunutzen. Allerdings beseitigen marktwirtschaftliche Instrumente nicht das Kontrollproblem. Für eine effektive Umweltpolitik kommt es deshalb darauf an, unterschiedliche Governance-Strukturen zu kombinieren. Neben ordnungsrechtlichen und marktwirtschaftlichen Instrumenten stehen hierfür



auch Instrumente, die auf Freiwilligkeit basieren sowie Schadensersatzregelungen zur Verfügung (Kirchgässner, 1994: 468-482).

Die Umweltpolitik der EU spiegelt in ihrer Gesamtheit keine spezielle Governance-Struktur wider. Vielmehr setzt sie sich aus zahlreichen Einzelrichtlinien zusammen, die unterschiedliche Steuerungsinstrumente beinhalten. Die Vielzahl der Governance-Formen ist zum einen der Zeit, in der die Richtlinien entstanden, geschuldet und zum anderen der nationalen Initiative, auf die die Richtlinien zurückgehen (Eichener, 1996: 261). Doch selbst Richtlinien, die wesentlich auf die Initiative eines Mitgliedstaates zurückgehen und deshalb durch dessen Regulierungsstil geprägt sind, weisen immer auch Elemente anderer Governance-Formen auf (Demmke/Unfried, 2001: 125). Seit den neunziger Jahren werden, so Golub, in der Umweltpolitik zunehmend neue Steuerungsinstrumente befürwortet, die die Schwächen traditioneller ordnungsrechtlicher Steuerungsinstrumente (*command and control*) beheben sollen. Neue Steuerungsinstrumente, wie Umweltsteuern und –zertifikate, Schadensersatzregelungen und freiwillige Vereinbarungen werden als ökonomisch effizienter und umweltpolitisch effektiver als ordnungsrechtliche Policy-Instrumente betrachtet. Auf europäischer Ebene wurden neue Steuerungsinstrumente sowohl im Vertrag von Maastricht als auch im fünften Umwelt-Aktionsprogramm gefordert (Golub, 1998: 1-8). Obgleich die Diskussion über die Einführung neuer Steuerungsinstrumente, so Holzinger/Knill/Schäfer, bis in die Mitte der achtziger Jahre zurück reicht, ist ein tatsächlicher Wandel der Governance-Struktur der europäischen Umweltpolitik nicht festzustellen. Es dominieren weiterhin ordnungsrechtliche Steuerungsinstrumente (Holzinger et al. 2002: 20/28, 23/28).

Der Hauptantrieb für die Entwicklung einer europäischen Umweltpolitik bestand neben der zunehmenden Bedeutung und des transnationalen Charakters von Umweltproblemen in der Befürchtung, unterschiedliche umweltpolitische Standards in den Mitgliedstaaten würden den freien Handel im Binnenmarkt behindern. Seit Anfang der siebziger Jahre werden die umweltpolitischen Ziele der EU in den Umwelt-Aktionsprogrammen dargelegt. Diese stellen jedoch keine Rechtsgrundlage, sondern vielmehr eine Richtschnur für die Schwerpunktsetzung europäischer Umweltpolitik dar. Im Jahre 1986 schuf die Einheitliche Europäische Akte eine rechtliche Grundlage für die Umweltpolitik der EU, indem sie die Umweltpolitik explizit in den EWG-Vertrag aufnahm und somit die in den Umwelt-Aktionsprogrammen entwickelten Grundsätze festigte. Der Vertrag von Maastricht weitete die Anwendungsbereiche qualifizierter Mehrheitsentscheide im Ministerrat aus, die durch die Einheitliche Europäische Akte nur

für die umweltpolitischen Entscheidungen eingeführt wurden, die den einheitlichen Markt betreffen. Ferner stärkte der Vertrag von Maastricht die Rolle des Europäischen Parlaments und erkannte die Notwendigkeit eines Gleichgewichts zwischen Ökonomie und Ökologie an. Umweltschutz wurde nicht als ein Hindernis ökonomischen Wachstums, sondern als ein Bedingung wirtschaftlichen Erfolgs betrachtet. Diese Position wurde im fünften Umwelt-Aktionsprogramm unterstützt und durch den Vertrag von Amsterdam gestärkt, indem der Grundsatz der Nachhaltigkeit in den EU-Vertrag aufgenommen und die Forderung, Umweltbelange auch bei Entscheidungen in anderen Politikfeldern zu berücksichtigen, herausgestellt wurde (Heinelt et al., 2001: 2-7).

Während der Phase der Implementation von Umweltpolitik beschränken sich die Kompetenzen der Europäischen Kommission auf Information und Überwachung. Setzt ein Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht oder unzureichend um, kann die Europäische Kommission beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Neben der Kommission steht dieses Recht auch nationalen Akteuren zu (Knill/Héritier, 1996: 212f.). Das Vertragsverletzungsverfahren richtet sich immer gegen die zentrale Regierung des betroffenen Staates, unabhängig davon, welche Instanz für die mangelhafte Implementation verantwortlich ist. Ziel des Vertragsverletzungsverfahrens ist, die Vertragsverletzung zu beheben. Dabei wohnen dem Vertragsverletzungsverfahren strukturell Probleme inne, die darin bestehen, dass das Verfahren zum einen viel Zeit beansprucht und zum anderen keine Vollstreckungsmöglichkeiten für den Fall bestehen, in dem ein Mitgliedstaat verurteilt wird. Stellt der betroffene Staat den Vertragsverstoß nicht ab, kann die Kommission in einem ähnlich aufgebauten Verfahren wieder den EuGH anrufen, der im Rahmen einer erneuten Verurteilung ein Zwangsgeld gegen den Mitgliedstaat verhängen kann. Aufgrund des ausgiebigen Austauschprozesses zwischen der Europäischen Kommission und dem betroffenen Mitgliedsland innerhalb des Verfahrens führt nur ein kleiner Teil der Vertragsverletzungsverfahren zu einer Klageerhebung. Wird jedoch Klage vor dem EuGH erhoben, endet der Großteil der Verfahren mit einer Verurteilung (Aden, 1999: 318-325). Dies entspricht, so Aden, der Konzeption des Vertragsverletzungsverfahrens als Instrument der Durchsetzung europäischen Rechts (Aden, 1999: 329).

#### **4.1 Integrierter Umweltschutz**

Medienübergreifende Verlagerungen sind ein zentrales und typisches Merkmal von Umweltverschmutzungen. So verschmutzen z. B. Schwefeldioxid-Emissionen zunächst das Umwelt-

medium Luft, belasten jedoch auch andere Umweltmedien, wenn sie in der Form von saurem Regen in Boden und Wasser gelangen (Weale, 1992: 93f.). Integrierter Umweltschutz berücksichtigt diese Wechselwirkungen, indem er die Umwelt als ein ganzheitliches System betrachtet. Somit bildet integrierter Umweltschutz einen Gegensatz zu sektoralen Ansätzen, die Umweltschutz als ein Nebeneinander von Maßnahmen begreifen, die jeweils einzelne Umweltmedien betreffen. Sektoraler Umweltschutz führt häufig zu einer medialen Verlagerung von Umweltverschmutzungen. So entsteht z. B. bei der Abwasserreinigung in Kläranlagen Klärschlamm, der im Fall einer Deponierung Boden und Grundwasser belastet. Wird der Klärschlamm verbrannt, entsteht eine Belastung der Luft (Bader, 2002: 5f.). Der Schutz eines Umweltmediums zu Lasten eines anderen steht in engem Zusammenhang mit der Verwendung sog. *end-of-pipe*-Technologien (Weale, 1992: 94f.), die auf die Beseitigung der während des Produktionsprozesses entstandenen Schadstoffe abzielen. Ziel von integrative Umweltschutztechniken ist dagegen, Schadstoffe erst gar nicht entstehen zu lassen, indem umweltschädliche Einsatzstoffe und Produktionsprozesse durch weniger umweltbelastende ersetzt sowie Produktionsmaterial und Energie effizient ausgenutzt werden (Bader, 2002: 20-22).

Der effiziente Einsatz von Ressourcen führt neben ökologischen auch zu ökonomischen Vorteilen, indem die Kosten des Produktionsprozesses gesenkt werden (Chalmers, 1996: 573). Darüber hinaus besitzen integrierte Technologien Vorteile gegenüber sog. *end-of-pipe*-Technologien. Diese Vorteile bestehen darin, dass integrierte Technologien weniger zusätzliche Ressourcen benötigen, das Umweltrisiko bei technischen Defekten geringer ist, weil Schadstoffe bereits in der Phase der Entstehung vermieden werden, und eine weitere Reduzierung der Umweltbelastung bei dem gegenwärtigen Stand der Umwelttechnik möglich ist, ohne dass dadurch die Grenzkosten erheblich ansteigen (Karl/Orwat, 1997: 358). Ferner ist sektoraler Umweltschutz wirtschaftlich ineffizient, wenn mehrere Behörden mit sektoralen Regelungen betraut sind und sich Antragsteller mit unterschiedlichen und sich widersprechenden Anforderungen konfrontiert sehen, die sich in zusätzlichen Kosten für die Anlagenbetreiber niederschlagen (Weale, 1992: 95). Ein vollständig integrierter Umweltschutz beinhaltet dagegen nur eine Genehmigung für den Bau und den Betrieb von Anlagen, die Auswirkungen auf alle Umweltmedien berücksichtigt, und in einem Genehmigungsprozess von einer Behörde, die allein für die Genehmigung und Prüfung zuständig ist, ausgestellt wird (Bohne et al., 1998: 47).

Integrierter Umweltschutz schließt eine stärkere Belastung eines Mediums mit ein, wenn dadurch ein anderes Medium überproportional entlastet und somit der Schutz der Umwelt insgesamt verbessert wird. Dabei besteht die Gefahr, dass zum einen Umweltmedien einseitig belastet werden und zum anderen, dass Schadstoffströme so gesteuert werden, dass die Belastbarkeit natürlicher Akzeptoren in der jeweiligen Region gezielt ausgeschöpft wird. Um ersteres zu verhindern, sind medienbezogene Grenzwerte notwendig. Letzteres widerspricht dem Ziel des integrierten Ansatzes, einen optimalen Schutz der Umwelt in ihrer Gesamtheit zu gewährleisten, weil er verbietet, ökonomische über ökologische Belange zu stellen. Während diese Gefahren durch rechtliche Regelungen eingedämmt werden können, besteht das Problem des integrierten Umweltschutzes vielmehr in der saldierten Betrachtung von Schadenswirkungen. Die damit verbundene Einbeziehung sämtlicher Umweltaspekte in die Bewertung umweltschädlicher Auswirkungen führt zu einer hohen Komplexität, die naturwissenschaftlich nicht mehr erfasst werden kann. Für integrierten Umweltschutz kann es deshalb nicht darum gehen, einen optimalen Schutz der Umwelt insgesamt zu gewährleisten, sondern sich diesem Optimum anzunähern (Zöttl, 1998: 88f.; Bader, 2002: 24). Es besteht ein allgemeiner Konsens, dass integrierter Umweltschutz sinnvoll und notwendig ist. Allerdings endet der Konsens bei der Bestimmung konkreter Inhalte und handhabbarer Instrumente, mit denen integrierter Umweltschutz verwirklicht werden soll. Sowohl der Konsens auf allgemeiner als auch die Divergenz auf konkreter Ebene liegen nicht zuletzt an dem Paradoxon, das dem integrierten Ansatz innewohnt. Auf der einen Seite zeichnet sich integrierter Umweltschutz durch eine hohe Zweckrationalität aus. Auf der anderen Seite kann jedoch sein Vollzug nur schwer nachvollzogen und seine Effektivität kaum kontrolliert werden (Di Fabio/Haigh, 1998: 29, 48).

Auf der Ebene der EU geht die Idee des integrierten Umweltschutzes auf das dritte Umwelt-Aktionsprogramm aus dem Jahre 1982 zurück. In der Folgezeit wurde der integrierte Ansatz weiter betont und im fünften Umwelt-Aktionsprogramm als ein vorrangiges Tätigkeitsfeld herausgestellt. Im Jahre 1991 verankerte die OECD die Idee des integrierten Umweltschutzes zum ersten Mal in einem internationalen Rechtstext (Bader, 2002: 4f.). Der integrierte Umweltschutz beruht auf den Prinzipien der Vorsorge und der Nachhaltigkeit. Während der Grundsatz der Nachhaltigkeit erst mit dem Vertrag von Amsterdam im europäischen Recht verankert wurde, war das Vorsorgeprinzip bereits in der Einheitlichen Europäischen Akte enthalten (Bader, 2002: 8-19). Mit der IVU-Richtlinie wurde der integrierte Umweltschutz auf

europäischer Ebene endgültig aus dem Status programmatischer Erklärungen in den Status des rechtlich Verbindlichen gehoben (Di Fabio/Haigh, 1998: 41).

#### **4.2 Die IVU-Richtlinie**

Während ein vollständiger integrierter Umweltschutz nur in wenigen Ländern verwirklicht ist, beschränkt sich die IVU-Richtlinie mit der integrierten Zulassung von Industrieanlagen auf die Umsetzung eines Teils der Idee des integrierten Umweltschutzes, nämlich der prozeduralen Integration (OECD, 1996: 15; Steinberg, 1995: 217f.). Die Zulassung von Industrieanlagen ist insofern integrativ, als dass sie sich nicht auf eines der Umweltmedien Luft, Wasser oder Boden, sondern auf die Quelle der Emissionen bezieht (Di Fabio/Haigh, 1998: 64-66). Durch die IVU-Richtlinie werden die medial ausgerichteten Rechtsvorschriften der EU zur Bekämpfung der Luft- und der Gewässerverschmutzung in einer Richtlinie integriert und der Schutz vor Emissionen auf den Boden ausgeweitet, für den zuvor keine vergleichbaren Gemeinschaftsvorschriften bestanden. Das Ziel des integrierten Konzepts, das mit der IVU-Richtlinie verfolgt wird, besteht darin,

„Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft soweit wie möglich zu vermeiden und, wo dies nicht möglich ist, zu vermindern, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen“ (8. Erwägung der IVU-Richtlinie).

Das zentrale Instrument, um dieses Ziel zu erreichen, bildet die Genehmigung für den Betrieb von Industrieanlagen (Bader, 2002: 67). In Artikel 3, der den materiellrechtlichen Kern der Richtlinie umfasst, werden die Grundpflichten der Betreiber festgelegt, die gleichzeitig die Genehmigungsvoraussetzungen für den Betrieb von Anlagen darstellen (Dolde, 1997: 314). Danach müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die zuständigen Behörden die in diesem Artikel aufgeführten Prinzipien bei der Festlegung der Genehmigungsaufgaben berücksichtigen. Artikel 3 sieht als Grundpflichten der Betreiber vor, dass Vorsorgemaßnahmen gegen umweltschädliche Emissionen mit Hilfe der besten verfügbaren Technik (BVT) getroffen sowie keine erheblichen umweltschädlichen Immissionen verursacht werden. Ferner sind Abfälle vorrangig zu vermeiden und ansonsten zu verwerten. Nur wenn beides nicht möglich ist, sind Abfälle zu beseitigen. Weiter fordert Artikel 3, Energie effizient zu verwenden, sowie Maßnahmen zu ergreifen, um Unfälle zu verhindern und deren Folgen zu begrenzen. Schließlich ist der Anlagenbetreiber auch nach Stilllegung der Anlage zu einer umweltgerechten

Nachsorge verpflichtet<sup>26</sup>. Im System der IVU-Richtlinie nimmt die beste verfügbare Technik eine zentrale Stellung ein, weil sie das „Herzstück der medienübergreifenden Betrachtungsweise“ (Zöttl, 1998: 205) darstellt.

Sowohl der Begriff der ‚Technik‘ als auch das Attribut der ‚besten‘ Technik werden im Sinn des integrierten Umweltschutzes verstanden. Der Technikbegriff der IVU-Richtlinie ist integrativ, da er zum einen den Vorzug von integrierten Technologien gegenüber sog. *end-of-pipe*-Technologien beinhaltet und zum anderen über die Anwendung bestimmter Technologien hinaus geht, indem der gesamte Betrieb von der Planung bis zur Stilllegung einer Anlage in die Betrachtung einbezogen wird. Dabei ist die beste Technik diejenige, die am wirksamsten ein allgemein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt erreicht. Um die Verfügbarkeit zu bewerten, muss das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Technik berücksichtigt werden. Hierbei handelt es sich um die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, wonach die gewählten Mittel zum einen dazu geeignet sein müssen, den angestrebten Zweck zu erreichen und zum anderen das hierfür erforderliche Maß nicht übersteigen dürfen (Art. 2 Nr. 11 IVU-Richtlinie; Bader, 2002: 49-55). Art. 2 Nr. 11 IVU-Richtlinie definiert die beste verfügbare Technik als

„den effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand der Tätigkeiten und entsprechenden Betriebsmethoden, der spezielle Techniken als praktisch geeignet erscheinen läßt, grundsätzlich als Grundlage für die Emissionsgrenzwerte zu dienen, um Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt allgemein zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern“.

Die Festlegung der Emissionsgrenzwerte stützt sich auf die beste verfügbare Technik, nachdem zuvor die Schadstoffe benannt wurden, für die Grenzwerte bestimmt werden müssen<sup>27</sup>. Bei der Festlegung der einzuhaltenden Werte sind Besonderheiten des Einzelfalls zu berücksichtigen, wenn lokale Gegebenheiten Abweichungen von der besten verfügbaren Technik verlangen. Dabei kann von der besten verfügbaren Technik nach unten abgewichen werden, wenn gewährleistet ist, dass auf diese Weise die beste Lösung für die Umwelt insgesamt erreicht wird. Umgekehrt ist die zuständige Behörde dazu gehalten, strengere Werte festzulegen, wenn durch die beste verfügbare Technik Umweltqualitätsnormen für einzelne Medien nicht sichergestellt werden können. Die Grenzwerte werden nicht von der IVU-Richtlinie selbst, sondern von den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten festgelegt (Bader, 2002:

---

<sup>26</sup> Bader (2002: 40-60) gibt eine ausführliche Auslegung der Betreiberpflichten nach Artikel 3 der IVU-Richtlinie.

48f., 63-66). Um die Entwicklung der besten verfügbaren Technik über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg zu fördern, sieht Artikel 16 der IVU-Richtlinie einen Prozess des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und den betroffenen Industriesektoren vor, der von dem Europäischen IVU-Büro in Sevilla koordiniert wird (sog. Sevilla-Prozess). Das Ziel dieses Beratungsprozesses, an dem Vertreter von Mitgliedstaaten, Industriesektoren und Nicht-Regierungsorganisationen teilnehmen, ist die Erstellung von Referenzdokumenten über die besten verfügbaren Techniken (BREF – Best Available Techniques Reference Document), die eine Sammlung von Informationen darstellen, die den mit der praktischen Implementation befassten nationalen Entscheidungsträger als Richtschnur dienen sollen, jedoch nicht verpflichtend sind (IMPEL<sup>28</sup>, 2000: 8-10).

Die IVU-Richtlinie betrifft die in Anhang I abschließend aufgeführten Industriesektoren Energiewirtschaft, Herstellung und Verarbeitung von Metallen, mineralverarbeitende Industrie, chemische Industrie, Abfallbehandlung und sonstige Industriezweige, worunter z. B. bestimmte Anlagen zur Intensivtierhaltung fallen. Um eine Genehmigung für den Betrieb einer Anlage zu erhalten, bedarf der Betreiber einer Genehmigung der zuständigen Behörde. Obgleich das Ziel eines integrierten Umweltschutzes, so Bader, besser erreicht werden kann, wenn die Zuständigkeiten für die Erteilung von Betriebsgenehmigungen in einer Behörde konzentriert werden, fordert die IVU-Richtlinie lediglich eine inhaltliche Koordination zwischen den zuständigen Behörden und keine formelle Konzentration. Der Antrag, über den die Behörde entscheidet, muss der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, um Bürgern die Mitwirkung am Genehmigungsverfahren zu ermöglichen. Dabei steht diese Möglichkeit nicht nur der betroffenen, sondern der gesamten Öffentlichkeit zur Verfügung<sup>29</sup>. Am Ende des Verfahrens erteilt die zuständige Behörde eine Genehmigung mit Auflagen, die sicherstellen, dass die Anlage die Anforderungen der IVU-Richtlinie erfüllt. Eine Ablehnung des Antrags erfolgt, wenn die Anlage den Anforderungen nicht entspricht. Erteilt jedoch die Behörde eine

---

<sup>27</sup> In Anhang III der IVU-Richtlinie werden die wichtigsten Schadstoffe, deren Berücksichtigung vorgeschrieben ist, in einem nicht erschöpfenden Verzeichnis aufgelistet.

<sup>28</sup> Das europäische Netz für die Umsetzung des Umweltschutzes (IMPEL – Implementation and Enforcement of Environmental Law) besteht aus Vertretern der Europäischen Kommission und nationaler Umweltbehörden. Das Ziel des IMPEL-Netzwerks ist es, notwendige Impulse für eine effektivere Anwendung des Umweltschutzes zu geben.

<sup>29</sup> Um der Öffentlichkeit Umweltinformationen und Umweltdaten über wesentliche industrielle Tätigkeiten bereitzustellen, sieht Artikel 15 der IVU-Richtlinie die Erstellung eines Europäischen Schadstoffregisters (EPER - European Pollutant Emission Register) vor. Das Schadstoffregister basiert auf Daten der Regierungen der Mitgliedstaaten, die gehalten sind, Daten industrieller Emissionsquellen zu erheben und diese an die Europäische Kommission weiterzuleiten. Das Europäische Schadstoffregister soll dazu beitragen, in der Öffentlichkeit das Bewusstsein für Umweltverschmutzung zu schärfen sowie die Vergleichbarkeit von Emissionen einzelner Industrieanlagen, Industriezweige und Mitgliedstaaten zu ermöglichen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003b).

Betriebsgenehmigung, so werden die Genehmigungsaufgaben regelmäßig überprüft und gegebenenfalls auf den neuesten Stand gebracht. Obgleich die konkrete Ausgestaltung der IVU-Richtlinie oft den Mitgliedstaaten selbst überlassen bleibt, müssen sie bei der rechtlichen Implementation immer das Ziel des integrierten Umweltschutzes verfolgen. In den Vorschriften der IVU-Richtlinie ist der Ansatz des integrierten Umweltschutzes sowohl materiell als auch formell verankert (Bader, 2002: 71-76).

Auch wenn die EU unterschiedliche Ausgestaltungen der IVU-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten zulässt, bestimmen doch relativ genaue Vorgaben das Verfahren mit dem die Mitgliedstaaten den Politikinhalt umsetzen müssen. Auf diese Weise ruft die IVU-Richtlinie eine neue Governance-Struktur europäischer Umweltpolitik hervor, die dadurch charakterisiert ist, dass sie die Mitgliedstaaten bei der Wahl bestimmter Verfahren während des Implementationsprozesses einschränkt (Scott, 2000: 259f., 272). Mit dieser Governance-Struktur ist, so Chalmers, die Schwierigkeit verbunden, dass sie nur in Verbindung mit ordnungsrechtlichen Steuerungsinstrumenten ihre Wirkung entfaltet. Indem die EU angeblich zunehmend von ordnungsrechtlichen Ansätzen abrückt, wäre indes zu erwarten, dass diese Governance-Struktur an Bedeutung verliert (Chalmers, 1996: 585). Der Regulierungsstil der IVU-Richtlinie wird jedoch von anlagenbezogenen Emissionsgrenzwerten nach der besten verfügbaren Technik geprägt, die das zentrale Steuerungsinstrument ordnungsrechtlicher Ansätze darstellen (Karl/Orwat, 1997: 347, 361).

Während ordnungsrechtliche Ansätze in der Vergangenheit gewöhnlich zur Anwendung sog. *end-of-pipe*-Technologien führten, verfolgt die IVU-Richtlinie aufgrund der integrativen Definition der besten verfügbaren Technik einen integrierten Umweltschutz (Chalmers, 1996: 573). Allerdings zeichnet sich die beste verfügbare Technik durch Mehrdeutigkeit und Unsicherheit aus. Aufgrund der methodologischen Unbestimmtheit und der normativen Schwäche verbindet das Konzept der besten verfügbaren Technik eine Reihe unterschiedlicher Regulierungsansätze und stellt somit ein hybrides Steuerungsinstrument dar, das den Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum bei der Festsetzung von Umweltstandards lässt und deshalb auf breite Akzeptanz stößt (Scott, 2000: 260f.). Darüber hinaus wird in der IVU-Richtlinie das ordnungsrechtliche Element der besten verfügbaren Technik durch die vorgesehene Beteiligung der Öffentlichkeit um ein neues Steuerungsinstrument ergänzt, das jedoch zu sehr eingeschränkt wird, um wirksame ökonomische Anreize für die Anlagenbetreiber zu



Abb. 3: Policy-Kern der IVU-Richtlinie

		Policy-Instrumente	
		marktwirtschaftlich/ freiwillig	ordnungsrechtlich
Problemlösungsansatz	sektoraler Umweltschutz		
	integrierter Umweltschutz		IVU-Richtlinie

entfalten (Knill/Héritier, 1996: 226f.; Karl/Orwat, 1997: 363-365). Da die IVU-Richtlinie neben traditionellen Steuerungsinstrumenten auch Elemente neuer Steuerungsansätze beinhaltet (Golub, 1998: 23), kann sie nicht auf eine idealtypische Governance-Struktur reduziert werden. Dennoch ist die Governance-Struktur der IVU-Richtlinie wesentlich von traditionellen ordnungsrechtlichen Steuerungsinstrumenten geprägt.

Um den Policy-Kern der IVU-Richtlinie, des nationalen Umweltrechts, das von der IVU-Richtlinie betroffen ist, sowie des *belief systems* der Akteure, die die IVU-Richtlinie in nationales Recht umsetzen, zu bestimmen, wurden in Kapitel 3.4 die Dimensionen ‚Policy-Instrumente‘ und ‚Problemlösungsansatz‘ gewählt. Anhand der Ausführungen in diesem Kapitel werden traditionelle Policy-Instrumente von neuen Policy-Instrumenten unterschieden. Traditionelle Policy-Instrumente beruhen auf ordnungsrechtlichen Ge- und Verboten. Neue Policy-Instrumente umfassen zum einen marktwirtschaftliche Policy-Instrumente wie Umweltsteuern und Handel mit Emissionszertifikaten und zum anderen Überzeugungsinstrumente wie Öko-Audits und freiwillige Selbstvereinbarungen (Golub, 1998: 5). Überzeugungsinstrumente beruhen darauf, dass die Steuerungsadressaten die gewünschten Handlungen freiwillig durchführen<sup>30</sup> (Windhoff-Héritier, 1987: 32f.). Folglich werden der Dimension ‚Policy-Instrumente‘ die Ausprägungen ‚marktwirtschaftlich/freiwillig‘ und ‚ordnungsrechtlich‘ zu-

<sup>30</sup> Die Mittel, mit denen erreicht werden soll, dass die Steuerungsadressaten die gewünschten Handlungen durchführen, reichen von der Bereitstellung von Informationen bis zu der Androhung von Zwang. Allerdings bleiben die Handlungen der Steuerungsadressaten in jedem Fall freiwillig. Ein Sanktionsmechanismus für abweichendes Verhalten besteht nicht. Wird mit Überzeugungsinstrumenten die gewünschte Regulierung nicht erzielt, können Überzeugungsinstrumente durch weitere Policy-Instrumente, die einen größeren Druck auf die Steuerungsadressaten ausüben, ergänzt werden. Umgekehrt kann auch die Steuerungswirkung anderer Policy-Instrumente erhöht werden, wenn zusätzlich Überzeugungsinstrumente verwandt werden (Windhoff-Héritier, 1987: 32f.).

geordnet. Die Dimension ‚Problemlösungsansatz‘ kann die Ausprägungen ‚sektoraler Umweltschutz‘ und ‚integrierter Umweltschutz‘ annehmen. Die beiden Dimensionen spannen die in Abbildung 3 dargestellte Vierfeldertafel auf. Der Policy-Kern der IVU-Richtlinie besteht aus ordnungsrechtlichen Policy-Instrumenten und dem Problemlösungsansatz des integrierten Umweltschutzes. Diese Ausprägung des Policy-Kerns der IVU-Richtlinie ist der Ausgangspunkt, um den Grad der Kompatibilität zwischen der IVU-Richtlinie und der nationalen Umweltpolitik sowie der Advocacy-Koalitionen innerhalb des Policy-Subsystems zu bestimmen. Die nationalen Umweltpolitiken sowie die Umsetzung der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland werden in den beiden folgenden Kapiteln untersucht.

## 5 DIE RECHTLICHE IMPLEMENTATION DER IVU-RICHTLINIE IN DEUTSCHLAND

Im Jahre 1992, ein Jahr bevor die Europäische Kommission einen Entwurf für die IVU-Richtlinie vorlegte, hatte Bundesumweltminister Klaus Töpfer eine Sachverständigenkommission eingesetzt, die unabhängig von dem sog. Professorenentwurf einen zweiten Entwurf für ein Umweltgesetzbuch (UGB) erarbeiten sollte, in dem das zersplitterte und komplexe deutsche Umweltrecht zusammengefasst und vereinfacht wird. Anfang September 1997 legte die Sachverständigenkommission einen Entwurf für ein zweiteiliges UGB vor. In dem ersten Teil (UGB I) werden übergreifende und allgemeine Rechtsgrundsätze zusammengefasst. Der zweite Teil (UGB II) enthält spezielle Regelungen zu einzelnen Umweltmedien und Umwelteinwirkungen. Mit dem UGB I sollte sowohl die IVU- als auch die UVP-Änderungsrichtlinie<sup>31</sup> in deutsches Recht umgesetzt werden. Während der Koalitionsvertrag der 1998 neu gewählten Regierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen noch an einem UGB festhielt, erklärte die Bundesregierung im August 1999 das UGB für gescheitert. Als Grund hierfür wurden verfassungsrechtliche Bedenken angeführt, da der Bund nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 und 4 GG sowohl im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege als auch im Bereich Wasserhaushalt lediglich über eine Rahmengesetzgebungskompetenz verfügt, die nicht ausreicht, um den Regelungsbereich des UGB I auszugestalten. Daraufhin verfolgte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) die Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein Artikelgesetz, mit dem einzelne Normen in bestehenden Gesetzen so geändert werden, dass sie den Anforderungen der IVU-Richtlinie entsprechen (Wasielewski, 2000).

Der Entwurf für das ‚Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz‘ (sog. Artikelgesetz) wurde parallel im Bundesrat von der Bundesregierung und im Bundestag von den Koalitionsfraktionen

---

<sup>31</sup> Die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinien) beinhaltet ebenso wie die IVU-Richtlinie den Ansatz des integrierten Umweltschutzes. Während sich die IVU-Richtlinie jedoch auf den Betrieb von Anlagen bezieht, regelt die UVP-Richtlinie die Errichtung von Anlagen. Ungeachtet des unterschiedlichen Zwecks überschneiden sich die beiden Richtlinien bei der Festlegung von Verfahrensvorschriften (Bader, 2002: 34f.). Die UVP-Richtlinie war bis Juni 1988 in nationales Recht umzusetzen. Ein Bericht der Europäischen Kommission, der im Jahre 1993 veröffentlicht wurde, hatte die Umsetzung der UVP-Richtlinie in den Mitgliedstaaten untersucht und die Erfahrungen sowie die Probleme und Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Implementation der UVP-Richtlinie herausgestellt. Auf der Grundlage dieses Berichts entstand die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Änderungsrichtlinie), deren Ziel eine effektivere und effizientere Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung in den Mitgliedstaaten ist. Die Umsetzungsfrist für die UVP-Änderungsrichtlinie lief im März 1999 ab (Feldmann, 1999: 7f., 11).

eingebraucht. Im November 2000 legte die Bundesregierung den Gesetzesentwurf dem Bundesrat vor. Der Bundesrat überwies den Gesetzesentwurf an den federführenden Bundsrats-Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, der über 100 Änderungsanträge zu dem Entwurf stellte, die dem Bundestag ohne eine Zusammenfassung oder Gewichtung vorgelegt wurden. Im Januar 2001 brachten die Koalitionsfraktionen den Entwurf des sog. Artikelgesetzes im Bundestag ein. Der Entwurf, der bereits mit der Stellungnahme des Bundesrats versehen war, wurde an den federführenden Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit überwiesen. Die Beschlussempfehlung des Umweltausschusses wurde im April im Bundestag diskutiert und mit den Stimmen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS angenommen. Daraufhin rief der Bundesrat den Vermittlungsausschuss an mit dem Ziel, den Gesetzesbeschluss des Bundestags zu überarbeiten. Im Juni legte der Vermittlungsausschuss eine Beschlussempfehlung vor, der der Bundestag mit den Stimmen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und CDU/CSU zustimmte. Der Bundesrat folgte diesem Votum. Das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz trat am dritten August 2001 in Kraft, wodurch die IVU-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt wurde (Deutscher Bundestag, 2001d). Der Inhalt der IVU-Richtlinie wurde somit zu einem Teil der deutschen Umweltpolitik, die im Folgenden dargestellt wird.

### **5.1 Die deutsche Umweltpolitik**

Die deutsche Umweltpolitik entstand Anfang der siebziger Jahre als eigenständiges Politikfeld. Die sozial-liberale Koalition unter Willy Brandt setzte mit einer „für die damaligen Verhältnisse fortschrittlichen Umweltgesetzgebung“ (Brand, 1993: 18) das Thema Umweltschutz auf die politische Tagesordnung. Sie erarbeitete das erste Umweltprogramm, richtete einen Sachverständigenausschuss für Umweltfragen ein und gründete im Jahre 1974 das Umweltbundesamt. Die Dominanz technischer und wissenschaftlicher Expertise rief zusammen mit dem Planungsoptimismus der siebziger Jahre einen Regulierungsstil hervor, der durch die Verwendung sog. *end-of-pipe* Technologien, die Ausrichtung am Stand der Technik und die Orientierung an Emissionen gekennzeichnet war (Malek, 2001: 56). Die Ausrichtung der deutschen Umweltpolitik auf Emissionswerte ist darüber hinaus, so Héritier/Knill/Mingers, eine Folge der Geographie. Während in Großbritannien die Insellage eine Dispersion von Luftverunreinigungen erleichtert, begünstigt die kontinentale Lage Deutschlands den Import von Immissionen aus anderen Ländern. Auch legt die im Vergleich zu anderen Mitgliedstaa-

ten der EU hohe Siedlungs- und Industriedichte einen emissionsorientierten Ansatz nahe (Héritier et al., 1996: 42-44).

In der Bevölkerung entstanden Ende der sechziger Jahre und Anfang der siebziger Jahre thematisch und lokal begrenzte Umweltschutzinitiativen, aus denen sich in den folgenden Jahren Umweltschutzorganisationen auf lokaler und nationaler Ebene entwickelten. Anfang der achtziger Jahre setzte sich eine ökologische Politik zunehmend in etablierten politischen Institutionen durch. Auf den Einzug der Grünen in den Bundestag im Jahre 1982 reagierten die anderen Parteien mit einer stärkeren Berücksichtigung ökologischer Fragen (Rucht, 1994: 244f.). Im Jahre 1986 wurde das BMU gegründet. Ungeachtet dieser Veränderungen blieb die Governance-Struktur der deutschen Umweltpolitik weiterhin durch ordnungsrechtliche Policy-Instrumente geprägt (Malek, 2001: 58). Obgleich ordnungsrechtliche Policy-Instrumente in die Kritik gerieten<sup>32</sup>, reagierte die Bundesregierung auf das zunehmende Umweltbewusstsein in der Bevölkerung mit einer Verstärkung staatlicher Interventionen. Neue Policy-Instrumente wurden nur zögerlich entwickelt und sind deshalb in der deutschen Umweltpolitik kaum vertreten (Cremer/Fisahn, 1998: 56f., 76f.). Die deutsche Umweltpolitik ist neben ordnungsrechtlichen Policy-Instrumenten durch eine sektorale Ausrichtung auf einzelne Umweltmedien charakterisiert (Dolde, 1997: 316). Diese Eigenschaften spiegeln sich auch in den Forderungen wider, die sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat an eine Überarbeitung des Entwurf der IVU-Richtlinie stellten. Beide politischen Institutionen forderten eine Normierung von Betreiberpflichten sowie Emissionsgrenzwerte, die sich am Stand der Technik orientieren, und Umweltqualitätsziele, die die Belastungsgrenze für einzelne Umweltmedien festlegen (Bader, 2002: 30).

## **5.2 Kompatibilität von europäischer und deutscher Umweltpolitik**

Die Eigenschaften der nationalen Umweltpolitik bestimmen das unterschiedliche Ausmaß des Umsetzungsbedarfs europäischer Richtlinien in den Mitgliedstaaten. Der Umsetzungsbedarf fällt umso größer aus, je geringer der Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Umweltpolitik ist. Um die IVU-Richtlinie in deutsches Recht umzusetzen, sieht das sog. Artikelgesetz auf bundesgesetzlicher Ebene Änderungen im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sowie im Kreislaufwirtschafts- und Abfallge-

---

<sup>32</sup> Ordnungsrechtliche Policy-Instrumente wurden aus unterschiedlichen Perspektiven heraus kritisiert. Cremer/Fisahn nennen vier Quellen der Kritik: die Technikkritik der Umweltbewegung; die Grenzen klassischer Wirtschaftstheorie, die Eingriffe des Staates rechtfertigt; die wahrgenommene Ineffektivität staatlicher Regulierungen und die Sorge um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in globalisierten Märkten (Cremer/Fisahn, 1998: 57).

setz (KrW-/AbfG) vor. Ferner sind Änderungen in untergesetzlichen Regelwerken, der 4. und 9. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV) erforderlich (BMU, 2001: 5). Der Löwenanteil der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie entfällt dabei auf die Änderung des BImSchG (Bader, 2002: 80). Obgleich das BImSchG medienübergreifende Elemente enthält, werden die Anforderungen der IVU-Richtlinie hinsichtlich des integrierten Umweltschutzes nicht erfüllt (Dolde, 1997: 316). Der Zweck des BImSchG zielt nicht auf den Schutz der Umwelt insgesamt, sondern betrachtet die Umwelt als die Summe isolierter Schutzgüter. Ferner sind die im Zusammenhang mit der Umsetzung der IVU-Richtlinie zentralen Begriffe der schädlichen Umwelteinwirkung und der Emission für einen integrierten Umweltschutz zu eng gefasst. Insbesondere bleibt der Begriff des Stands der Technik durch seine sektorale Ausrichtung hinter den Anforderungen eines integrierten Umweltschutzes zurück, obgleich er insofern schutzintensiver als die beste verfügbare Technik ist, als er in geringerem Maße ökonomische Erwägungen zulässt (Dolde, 1997: 315f.; Bader, 2002: 80-87). Um die von der IVU-Richtlinie vorgeschriebene Festlegung medienübergreifender Emissionsgrenzwerte zu erreichen, sind Änderungen im untergesetzlichen Regelwerk erforderlich (BMU, 2001: 5; Bader, 2002: 89, 91).

Die Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht betrifft darüber hinaus auch die Art und Weise der Genehmigungserteilung, da sowohl im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung als auch der Genehmigungserfordernisse die Regelungen im deutschen Umweltrecht nicht die Anforderungen der IVU-Richtlinie erfüllen (Bader, 2002: 97-100). Auf der einen Seite geht das im BImSchG enthaltene Öffentlichkeitsverfahren mit Erörterungstermin über die Anforderung der IVU-Richtlinie hinaus, die lediglich eine öffentliche Bekanntmachung und Bereithaltung der Unterlagen vorsieht. Nur bei geringer dimensionierten Anlagen mit niedrigerem Auswirkungspotential ist kein Erörterungstermin vorgesehen und wird deshalb der IVU-Richtlinie nicht entsprochen (Schmidt-Preuß, 2000: 115-117). Auf der anderen Seite ist das Öffentlichkeitsverfahren nicht integrativ, da es in ein immissionsschutzrechtliches und ein wasserrechtliches Verfahren aufgeteilt ist. Die fehlende Integration zeichnet auch das Genehmigungsverfahren aus. Obgleich dem integrierten Umweltschutz eine Konzentration der Genehmigungsentscheidung in einer Behörde entspricht, schreibt die IVU-Richtlinie lediglich eine hinreichende Koordination der Verfahren unter den Behörden vor. Diese Koordination wird jedoch vom deutschen Umweltrecht nicht gewährleistet. Schließlich umfasst der Anwendungsbereich des BImSchG nicht sämtliche Anlagen, die nach Anhang I der IVU-Richtlinie einer Genehmigung bedürfen. Ob jedoch die Genehmigung in einer gebundenen

Entscheidung, die das BImSchG vorsieht, oder in einer Ermessensentscheidung, die dem integrierten Ansatz eher gerecht wird, getroffen werden soll, lässt der Wortlaut der IVU-Richtlinie offen (Bader, 2002: 95-100).

Neben den Unterschieden zwischen dem Inhalt der IVU-Richtlinie und dem deutschen Umweltrecht bestehen auch Gemeinsamkeiten. Die IVU-Richtlinie sowie das BImSchG verfolgen ein emissionsorientiertes Konzept, das mit Umweltqualitätsnormen kombiniert wird (Bader, 2002: 78). Darüber hinaus ist die Anlagengenehmigung das zentrale Policy-Instrument sowohl der IVU-Richtlinie als auch des deutschen Umweltrechts. Die Genehmigung von Industrieanlagen nimmt im deutschen Umweltschutz traditionell eine zentrale Stellung ein (Steinberg, 1995: 212). Der Grundpflichtenkatalog des Art. 3 IVU-Richtlinie, der die Genehmigungsvoraussetzungen für den Anlagenbetrieb festschreibt, wurde unter der deutschen Ratspräsidentschaft formuliert und weist eine große Ähnlichkeit mit § 5 Abs. 1 BImSchG auf. Allein die Pflicht zur effizienten Energieverwendung wurde neu in die Richtlinie aufgenommen (Dolde, 1997: 314-316).

Für den Grad der Kompatibilität zwischen der IVU-Richtlinie und der deutschen Umweltpolitik ergibt sich ein zweigeteiltes Bild. Auf der einen Seite besteht hinsichtlich der Policy-Instrumente ein hoher Grad an Kompatibilität. Sowohl die IVU-Richtlinie als auch das BImSchG orientieren sich an Emissionen und verfolgen den Schutz der Umwelt im Wesentlichen mit Hilfe des ordnungsrechtlichen Policy-Instruments der Anlagengenehmigung. Bei der Festlegung der Emissionsgrenzwerte durch den Stand der Technik und der Beteiligung der Öffentlichkeit durch den Erörterungstermin geht das deutsche Umweltrecht sogar über die europäischen Regelungen hinaus, was nach Art. 174 EG-Vertrag allerdings keinen Anpassungsbedarf auslöst. Wesentlicher Anpassungsbedarf tritt auch nicht dadurch ein, dass Anlagen durch die IVU-Richtlinie neu in das Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG aufgenommen werden, da hiervon nur ein geringer Teil der Anlagen betroffen ist (Interview Scheel). Auf der anderen Seite sind sowohl die Policy-Instrumente als auch das Genehmigungsverfahren selbst nicht im Sinne eines integrierten Umweltschutzes gestaltet, wie ihn die IVU-Richtlinie vorschreibt. Der deutschen Umweltpolitik fehlt eine medienübergreifende Betrachtungsweise, die den Kern des integrierten Umweltschutzes darstellt. Folglich besteht aufgrund des geringen Grads der Kompatibilität hinsichtlich des Problemlösungsansatzes ein hoher externer Anpassungsdruck, der auf das Policy-Subsystem wirkt. Inwiefern sich dieser

externe Anpassungsdruck auch auf die Akteure auswirkt, die mit der Umsetzung der IVU-Richtlinie befasst sind, wird im Folgenden dargelegt.

### 5.3 Akteure bei der Formulierung des sog. Artikelgesetzes

Die Akteure, die an der Formulierung des sog. Artikelgesetzes beteiligt waren, bilden ein Policy-Subsystem. Der Entwurf für das sog. Artikelgesetz, das die IVU-Richtlinie in deutsches Recht umsetzt, wurde unter der Federführung des BMU geschrieben. Während dieses Stadiums wurden die Fraktionen der Regierungskoalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in die Formulierung des Gesetzes mit einbezogen und betroffene Verbände sowie die Länder angehört, da es von Anfang an gewiss war, dass das sog. Artikelgesetz der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Ein Teil der während dieser Phase eingebrachten Stellungnahmen floss bereits in den Gesetzesentwurf ein, der im Bundesrat und Bundestag eingebracht wurde. In der parlamentarischen Arena waren die Parteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU, FDP und PDS mit der Gesetzesformulierung befasst. Insbesondere beschäftigten sich die auf Umweltpolitik spezialisierten Abgeordneten der Parteien, die Umweltausschuss sitzen, sowie deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Umsetzung der IVU-Richtlinie. Der Umweltausschuss des Bundestags führte eine öffentliche Anhörung durch, zu der sowohl einzelne Sachverständige als auch Verbände eingeladen wurden. Zu den Verbänden, die an der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie beteiligt waren, zählen der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und einige Industrie-Fachverbände, darunter insbesondere der Verband der Chemischen Industrie (VCI), der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), der Naturschutzbund Deutschland (NABU) und der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)<sup>33</sup> (Antwort Dött; Interview, Hermann, Scheel, Sepp).

Um die Akteure des Policy-Subsystems in Advocacy-Koalitionen zusammenzufassen, ist es notwendig, zum einen den gemeinsamen Policy-Kern des *belief systems* zu identifizieren und zum anderen einen nicht-trivialen Grad der Koordination unter den Akteuren festzustellen (Sabatier, 1988: 139). Das *belief system* der Akteure wird anhand der Diskussion über das

---

<sup>33</sup> Die Haupteinflussnahmen der Verbände während der Formulierung des sog. Artikelgesetzes bezog sich auf die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie (Interview Sepp). Zu den Verbänden, die von der UVP-Änderungsrichtlinie und nicht von der IVU-Richtlinie betroffen waren und sich deshalb in der öffentlichen Anhörung des Umweltausschusses nur zu ersterer äußerten, gehören der Bund Deutscher Landschaftsarchitekten, der Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sowie die UVP-Gesellschaft (Deutscher Bundestag, 2001a: 12-21). Folglich sind diese Verbände nicht Teil des Policy-Subsystems, dessen Akteure sich mit der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie befassen, obgleich sie an der Formulierung des sog. Artikelgesetzes beteiligt waren.



sog. Artikelgesetz dargestellt. Bei dieser Diskussion bestand insofern ein breiter Konsens unter den Akteuren, als dass einerseits das Scheitern des UGB bedauert wurde, obgleich in einzelnen Punkten Differenzen bestanden, und andererseits der Umstand begrüßt wurde, dass die IVU-Richtlinie schließlich in deutsches Recht umgesetzt wurde. Ferner war unter den Akteuren weder die Notwendigkeit der Umsetzung strittig noch die Erhaltung strengerer Umweltschutzstandards im deutschen Recht, die über die europäischen Anforderungen hinaus gehen. Die gemeinsame Befürwortung strengerer Umweltstandards bezog sich indes nur auf die Bereiche, in denen das deutsche Recht bereits schutzintensivere Standards vorsah (Interview Hermann, Scheel, Sepp).

Strittig war dagegen, ob das sog. Artikelgesetz über die Anforderungen der IVU-Richtlinie hinaus gehen soll. Der Hauptstreitpunkt war, ob die IVU-Richtlinie 1:1 in deutsches Recht umgesetzt wird (Interview Hermann, Scheel, Sepp). Da jedoch die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien der EU über einen gewissen Spielraum verfügen<sup>34</sup> (Gellermann, 1994: 11), bewegt sich die Frage der 1:1 Umsetzung innerhalb eines bestimmten Spektrums. Es ging also neben der Auslegung der Gesetzestexte darum, ob die Unter- oder die Obergrenze dessen, was von der IVU-Richtlinie verlangt wird, maßgebend für den Politikinhalt des sog. Artikelgesetz sein soll (Interview Hermann). Während die Gegner einer Umsetzung, die über die Mindestanforderungen hinaus geht, argumentierten, dass eine Mehrumsetzung zusätzliche Kosten für die deutsche Industrie verursache und somit zu Nachteilen im europäischen und internationalen Wettbewerb führe, wendeten die Befürworter strengerer Umweltschutzmaßnahmen ein, dass neben der Umwelt auch die Wirtschaft von strengeren Umweltstandards profitiere, da dadurch neue Technologien entwickelt würden, die Wettbewerbsvorteile begründen (Antwort Dött; Interview Hermann, Scheel, Sepp).

Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP warfen der Regierungskoalition vor, weit über das von der IVU-Richtlinie geforderte hinaus zu gehen. SPD und Bündnis 90/Die Grünen verteidigten dagegen den Entwurf des sog. Artikelgesetzes und argumentierten, dass er die IVU-Richtlinie im Wesentlichen 1:1 umsetze (Deutscher Bundestag, 2001c). Die Landesregierungen, die im Bundesrat eine strikte 1:1 Umsetzung anmahnten (Deutscher Bundesrat, 2000b: 2), folgten jeweils den Bewertungen ihrer Partei. Während Detlev Samland, Minister des rotgrün regierten Landes Nordrhein-Westfalen, in dem sog. Artikelgesetz eine klassische 1:1

---

<sup>34</sup> Während Verordnungen der EU, die unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten, rechtsvereinheitlichend wirken, zielen Richtlinien auf eine Rechtsangleichung. Sie geben lediglich ein verbindliches Ziel vor, überlassen jedoch den Mitgliedstaaten die Wahl der Form sowie der Mittel (Gellermann, 1994: 9f.).

Umsetzung sah (Deutscher Bundesrat, 2000a: 627), kritisierte der bayerische Staatsminister Reinhold Bocklet (CSU), dass durch die überobligatorische Umsetzung Wettbewerbsnachteile für Unternehmen entstehen würden (Deutscher Bundesrat, 2001: 246). Auch die Verbände sowie die Sachverständigen, die zu der öffentlichen Anhörung des Umweltausschusses geladen waren, bezogen zu den Politikgehalten der IVU-Richtlinie und des sog. Artikelgesetzes Position.

Im Einzelnen waren die strittigen Punkte des sog. Artikelgesetzes insbesondere die sparsame und effiziente Rohstoff- und Energieverwendung, die Grundpflicht der Betreiber, nur nicht-vermeidbare Abfälle zu verwerten, sowie die Privilegierung von Unternehmen, die am Öko-Audit teilnehmen (Antwort Dött; Interview Hermann, Scheel, Sepp). Das BMU, die Regierungskoalition und die Umweltverbände befürworteten eine Prüfung der Energie- und Ressourceneffizienz im Genehmigungsverfahren. Sie argumentierten, dass die Vorschrift des sparsamen Produzierens geboten sei, um Abfälle und Schadstoffe, die sowohl die Umwelt als auch die Arbeitsplätze belasten, gering zu halten. Darüber hinaus spare der dadurch erreichte produktionsintegrierte Ansatz Nachsorgekosten, indem die Verwendung sog. *end-of-pipe*-Technologien reduziert werde (Interview Hermann, Scheel, Sepp). CDU, BDI und VCI kritisierten an der Vorschrift der sparsamen Energie- und Rohstoffverwendung zum einen, dass eine sinnvolle Trennung der Begriffe ‚sparsam‘ und ‚effizient‘ nicht möglich sei und zum anderen, dass der Vollzug der Vorschrift zu großem bürokratischen Aufwand führe, der an planwirtschaftliche Vorgaben erinnere (BDI, 2000: 4; Deutscher Bundestag, 2001a: 46f.; Antwort Dött). Die ordnungsrechtliche Regelung sei, so der BDI, kein geeignetes Policy-Instrument, um eine sparsame Energieverwendung zu erreichen. Vielmehr zeige die Industrie mit der Selbstverpflichtung, die sie mit der Bundesregierung eingegangen ist, dass sie die sparsame Verwendung von Energie ernst nehme (Deutscher Bundestag, 2001a: 15).

Der Vorrang der Abfallvermeidung vor der Abfallverwertung, der von den Umweltverbänden und der Regierungskoalition gefordert wurde (BUND, 2000: 20/33; Interview Sepp), war vom europäischen Recht nicht zwingend geboten. Diese Auffassung vertraten auch die Sachverständigen Rechtsanwalt Hartmut Gaßner und Professor Winter, die jedoch die Aufnahme der Abfallvermeidung in das sog. Artikelgesetz aus ökologischen Gründen befürworteten, zumal der Vermeidungsvorrang die technischen Möglichkeiten und die wirtschaftliche Vertretbarkeit berücksichtigte (Deutscher Bundestag, 2001a: 10, 45). Sowohl CDU als auch BDI lehnten den Vermeidungsvorrang mit den Argumenten ab, dass zum einen die Vermeidung nicht

generell umweltfreundlicher als die Verwertung von Abfällen sei und zum anderen, dass auch hier die Ausweitung der Betreiberpflichten in § 5 Abs. 1 BImSchG einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand bedeute. Darüber hinaus behindere der Vorrang der Vermeidung die Liberalisierung im Abfallwesen und mache bereits getätigte Investitionen in die schadlose Verwertung überflüssig (Deutscher Bundestag, 2001a: 15, 41f.; Antwort Dött). Professor Schmidt-Preuß warnte in diesem Zusammenhang davor, das sog. Artikelgesetz mit der umstrittenen Materie des Abfallrechts zu belasten und dadurch die Verabschiedung des Gesetzesentwurfs zu gefährden (Deutscher Bundestag, 2001a: 39).

Hinsichtlich der Öko-Audit-Privilegierung bestand Uneinigkeit zwischen den Akteuren in der Frage, inwiefern Unternehmen, die freiwillig an der Eigenüberwachung nach dem europäischen Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) teilnehmen<sup>35</sup>, Privilegien gewährt werden sollen. Der BDI argumentierte, dass ordnungsrechtliche Erleichterungen für Unternehmen notwendig seien, um der sinkenden Teilnahmebereitschaft an EMAS entgegenzuwirken. Um das Öko-Audit von ordnungsrechtlichen Restriktionen zu befreien, reiche die im Entwurf des sog. Artikelgesetzes enthaltene Ermächtigungsgrundlage für eine EMAS-Privilegierungsverordnung nicht aus. Die FDP forderte weitergehende Erleichterungen für EMAS-zertifizierte Unternehmen und Professor Schmidt-Preuß bestätigte die Auffassung, dass auf der Grundlage des Gesetzesentwurfs Unternehmen nur in geringem Umfang Erleichterungen gewährt werden, und bedauerte, dass durch das Öko-Audit keine weitergehende Deregulierung verwirklicht würde. (Deutscher Bundestag, 2001a: 8, 39f., 44; FDP, 2001). Die Umweltverbände BUND und NABU sowie der DBG befürchteten jedoch, dass durch die Privilegierung öko-audittierter Unternehmen ein Rückzug des Staates aus der betrieblichen Überwachung erreicht werden solle. Es bestehe dann die Gefahr, dass sich Unternehmen durch die Öko-Audit-Privilegierung der Überwachung und Kontrolle entziehen, um Umwelt- und Arbeitsschutzstandards zu unterlaufen. Eine Erleichterung für Unternehmen bei der Überwachung sei nur sinnvoll, wenn die Einhaltung bestimmter Standards gesetzlich vorgeschrieben sei (BUND, 2000: 28/33-31/33; NABU, 2000: 11-13; Deutscher Bundestag, 2001a: 34).

---

<sup>35</sup> Die Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 26. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) stellt eine Abkehr von ordnungsrechtlichen Steuerungsinstrumenten dar. Durch Einrichtungen der Selbstkontrolle von Industriebetrieben soll eine effektivere Steuerung und somit ein besserer Schutz der Umwelt erreicht werden. Die EMAS-Verordnung soll dabei auf der einen Seite staatliche Akteure von Überwachungsaufgaben entlasten, jedoch auf der anderen Seite nicht zu sehr in die Governance-Struktur der nationalen Umweltpolitik eingreifen, um Ziele der europäischen Umweltpolitik zu verwirklichen. Die selbstverpflichtende Ausrichtung von Industriebetrieben auf Umweltziele erfolgt durch die Einrichtung eines Umweltmanagements sowie durch Umwelterklärungen und regelmäßige Umweltbetriebsprüfungen, die von privatrechtlich tätigen Umweltgutachtern durchgeführt werden (Di Fabio, 1996: 199f.).

Die Darstellung der umstrittenen Punkte des Gesetzentwurfes zeigt den gemeinsamen Policy-Kern des *belief systems* der Akteure. Der Hauptstreitpunkt der 1:1 Umsetzung der IVU-Richtlinie ist entscheidend für die Unterscheidung der Advocacy-Koalitionen, weil er sich auf die Wahl der Policy-Instrumente sowie des Problemlösungsansatzes und somit auf den Policy-Kern des *belief systems* bezieht. Folglich werden die Akteure des Policy-Subsystems anhand ihrer Auffassung über die 1:1 Umsetzung in Advocacy-Koalitionen zusammengefasst. Die Advocacy-Koalitionen werden nach der Ausprägung ihres Policy-Kerns benannt. Danach besteht eine freiwillig-sektorale Koalition und eine ordnungsrechtlich-integrierte Koalition. Erstere befürwortet auf Freiwilligkeit beruhende Überzeugungsinstrumente, wie Öko-Audits und freiwillige Selbstvereinbarungen, und kritisiert an einer überobligatorischen Umsetzung die Ausweitung ordnungsrechtlicher Steuerungsinstrumente. Letztere ist dagegen der Auffassung, dass gerade ordnungsrechtliche Policy-Instrumente notwendig sind, um einen integrierten Umweltschutz zu erreichen. Dabei ist der integrierte Umweltschutz an sich nicht sehr umstritten. Vielmehr ermöglicht die Idee des integrierten Umweltschutzes aufgrund der Einfachheit und Evidenz sowie der verschwimmenden Konturen einen breiten Konsens (Di Fabio/Haigh, 1998: 29).

Der Unterschied zwischen den Advocacy-Koalitionen wird indes anhand des Inhalts, den die Akteure dem Begriff des integrierten Umweltschutzes beimessen, deutlich. Auf der einen Seite vertritt die freiwillig-sektorale Koalition die Ansicht, dass ein integrierter Umweltschutz auch mit Hilfe sog. *end-of-pipe*-Technologien sowie innerhalb des sektoral ausgerichteten Umweltrechts verwirklicht werden könne (Deutscher Bundestag, 2001a: 7; Interview Scheel). Ferner werden dem integrierte Umweltschutz ökonomische Vorteile zugeschrieben, da er für Unternehmen einen Spielraum schaffe, der es erlaube, den Schutz der Umwelt insgesamt auf Kosten einzelner Umweltmedien zu erreichen (Antwort Dött). Dagegen wenden Akteure der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition ein, dass das Ziel des integrierten Umweltschutzes gerade darin bestehe, ein Umweltmedium nicht auf Kosten eines anderen Umweltmediums zu schützen und somit Wechselwirkungen und Verlagerungseffekte zwischen den einzelnen Medien zu berücksichtigen. Ferner setze ein integrierter Umweltschutz bereits bei dem Produktionsprozess an, indem Abfälle vermieden sowie Rohstoffe und Energie eingespart werden (Interview Hermann, Sepp).

Neben der Kongruenz des *belief systems* ist die Koordination unter den Akteuren konstitutiv für eine Advocacy-Koalition. Hierfür genügt eine schwache Koordination, die zustande

kommt, wenn Akteure den Einsatz ihrer Ressourcen hinreichend koordinieren, um ihre gemeinsamen policy-orientierten Ziele umsetzen zu können. Die Koordination ist notwendig, da die Akteure jeweils abhängig von Ressourcen anderer Akteure sind (vgl. Kap. 3.2). Die für die Koordination entscheidenden Ressourcen während der Formulierung des sog. Artikelgesetzes waren effektive Veto-Punkte und Informationen (Antwort Dött; Interview Hermann, Scheel, Sepp). Effektive Veto-Punkte, insbesondere die Zustimmungspflicht des Bundesrates, machten eine Koordination zwischen den Regierungsparteien, SPD und Bündnis 90/Die Grünen, den SPD-regierten Ländern und dem BMU auf der einen Seite sowie zwischen den Oppositionsparteien, CDU/CSU und FDP, und den unionsregierten Ländern auf der anderen Seite notwendig (Antwort Dött; Interview Sepp). Aufgrund der komplexen Materie des sog. Artikelgesetzes waren die Akteure darauf angewiesen, Informationen von anderen Akteuren zu erhalten. Die Akteure innerhalb der Advocacy-Koalitionen tauschten Wissen und Informationen untereinander aus, um den Politikinhalt des sog. Artikelgesetzes zu prägen. Darüber hinaus fand indes ein Austausch von Informationen auch über die Grenzen der Advocacy-Koalitionen hinweg statt. Insgesamt war die Diskussion um das sog. Artikelgesetz geprägt von einer sachlichen Auseinandersetzung weniger Experten (Antwort Dött; Interview Hermann, Scheel, Sepp). Eine Koordination unter den Akteuren, insbesondere unter den Akteuren einer Advocacy-Koalition, war gegeben.

Akteure der freiwillig-sektoralen Koalition sind die Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP sowie die Länder, in denen diese Parteien die Regierung stellen, einige Sachverständige, insbesondere Professor Schmidt-Preuß, die Verbände BDI und VCI sowie der ZDH, der kritisierte, dass das sog. Artikelgesetz über die europäischen Anforderungen hinaus gehe und eine zusätzliche Bürokratisierung schaffe (Deutscher Bundestag, 2001a: 21). Mitglieder der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition sind die Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die Länder mit einer rot-grünen oder SPD-Regierung, die Umweltverbände BUND und NABU, der DGB, das BMU sowie einige Sachverständige, insbesondere Rechtsanwalt Hartmut Gaßner und Professor Winter. Die Länder, deren Regierungsparteien nicht Teil derselben Advocacy-Koalition sind, gehören keiner Advocacy-Koalition an, da die Landesparteien bei der Formulierung des sog. Artikelgesetzes den Policy-Kern der jeweiligen Bundespartei teilten. Für diese Landesregierungen ist es deshalb unmöglich, einen Standpunkt zu beziehen, der dem Policy-Kern einer der beiden Advocacy-Koalitionen entspricht. Ferner gehört die PDS keiner Advocacy-Koalition an, weil sie auf der einen Seite die Verwirklichung eines integrierten Umweltschutzes anstrebte, auf der anderen Seite dieses Ziel jedoch nicht mit ord-

nungsrechtlichen Policy-Instrumenten, sondern in erster Linie durch die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu erreichen versuchte (Deutscher Bundestag, 2001b)<sup>36</sup>.

#### **5.4 Die Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht**

Während zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie und der deutschen Umweltpolitik ein geringer Grad der Kompatibilität bestand, variierte der externe Anpassungsdruck zwischen den Advocacy-Koalitionen. Sowohl in Bezug auf die Policy-Instrumente als auch auf den Problemlösungsansatz wies der Politikinhalt der IVU-Richtlinie mit der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition eine hohe Übereinstimmung auf während die Kompatibilität mit dem Policy-Kern der freiwillig-sektoralen Koalition gering war. Folglich ist zu erwarten, dass Akteure der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie voranbringen. Inwieweit dies jedoch gelingt, ist abhängig von den verfügbaren Ressourcen. Beide Advocacy-Koalitionen besaßen ausreichend Informationen und Expertise, um Einfluss auf den Policy-Prozess zu nehmen. Unterschiede zwischen den Advocacy-Koalitionen bestanden dagegen in der Verfügung über Veto-Punkte. Während SPD und Bündnis 90/Die Grünen als Teil der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition nach der Bundestagswahl im Jahre 1998 die Mehrheit im Bundestag und somit die Bundesregierung stellten, besaßen die rot-grün und SPD-regierten Länder nach den Landtagswahlen im Saarland, in Hessen und in Brandenburg im Jahre 1999 auch dann keine eigenständige Mehrheit im Bundesrat, wenn die nicht rot-grünen SPD-Koalitionsregierungen sich der Stimme enthielten.

Um die Probleme der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland zu untersuchen, muss neben dem sog. Artikelgesetz auch die Diskussion über den Entwurf der vom Umweltministerium eingesetzten unabhängigen Sachverständigenkommission zum UGB beachtet werden, weil das Vorhaben, die IVU-Richtlinie mit Hilfe eines UGB I umzusetzen erst im August 1999, über zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten der IVU-Richtlinie und zwei Monate vor Ende der Umsetzungsfrist der IVU-Richtlinie, aufgegeben wurde. Obgleich die Frage nach einer sinnvollen Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein UGB I unterschiedlich beur-

---

<sup>36</sup> Die PDS befürwortete eine stärkere Einbeziehung der Öffentlichkeit durch die Ausweitung von Beteiligungs- und Informationsrechten der Bevölkerung aus demokratietheoretischen Gründen. Damit wandte sie sich insofern gegen traditionell ordnungsrechtliche Steuerungsansätze, als dass sie neben dem Staat die Öffentlichkeit als umweltpolitischen Akteur hervorhob (Deutscher Bundestag, 2001b). Die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung weist in die Richtung marktwirtschaftlicher Policy-Instrumente. Aus ökonomischer Perspektive erhalten Konsumenten und Anleger durch die Veröffentlichung von produkt- und produktionsbezogene Umweltdaten mehr Möglichkeiten, ihre Nachfrage an der Umweltverträglichkeit von Produkten auszurichten. Indem die Nachfrage der Konsumenten die Produktionsentscheidungen der Anlagenbetreiber beeinflusst, sind letztere dazu gehalten, bei einer großen Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten, ihre Produktion entsprechend anzupassen. Der Markt bildet den Steuerungsmechanismus (Karl/Orwat, 1997: 363f.).

teilt wurde, stellte der Kommissionsentwurf „insgesamt eine solide Grundlage für die Umsetzung der IVU-Richtlinie“ (Bader, 2002: 131) dar. Das UGB fand insofern breiten Zuspruch, als eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des deutschen Umweltrechts begrüßt wurde. Allerdings bestand die Hauptauseinandersetzung auch hier in der Frage der 1:1 Umsetzung europäischen Rechts (Interview Scheel). Aus diesem Grund bestand für die Diskussion um das UGB dieselbe Zusammensetzung der Advocacy-Koalitionen wie für die Diskussion um das sog. Artikelgesetz, allerdings mit einer Ausnahme. Diese Ausnahme bildet die politische Leitung des BMU, die vor dem Regierungswechsel im Jahre 1998 nicht Teil der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition war, weil ein integrierter Umweltschutz mit Hilfe von neuen Policy-Instrumenten erreicht werden sollte (BMU, 1998).

Im April 1999 legte das BMU unter Leitung von Bündnis 90/Die Grünen einen Referentenentwurf für ein UGB I vor, der auf dem Entwurf der Sachverständigenkommission aufbaute. Die darauf folgende Ressortabstimmung ergab, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich Wasserhaushalt sowie Naturschutz und Landschaftspflege nicht ausreicht, um das mit der Einführung der integrierten Anlagengenehmigung verfolgte Ziel der Vereinheitlichung und Vereinfachung des deutschen Umweltrechts zu erreichen (BMU, 2000a). Während es einerseits unstrittig ist, dass sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf einzelne Umweltmedien bezieht und der Bund somit keine einheitliche Gesetzgebungskompetenz im Umweltrecht besitzt, ist es andererseits umstritten, ob das Grundgesetz nicht dennoch Ansätze enthält, die die für ein UGB benötigte Gesetzgebungskompetenz des Bundes begründen (Bader, 2002: 132-135). Der Versuch, ein UGB auch ohne eine Verfassungsänderung zu verabschieden, scheiterte jedoch an der ablehnenden Haltung des Justizministeriums (Interview Hermann). Es war die eigenständige Entscheidung des Justizministeriums und des Ministeriums des Innern, das Vorhaben eines UGB aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken nicht weiter zu verfolgen (Interview Scheel)<sup>37</sup>.

Aufgrund der verbindlichen Entscheidung des Justizministeriums wurde die Zustimmung der Länder zu einer Grundgesetzänderung erforderlich. Die Landesregierungen lehnten es jedoch unabhängig von der Parteizugehörigkeit ab, Gesetzgebungskompetenzen an den Bund abzugeben (Interview Hermann). Damit war das Vorhaben, die IVU-Richtlinie mit Hilfe eines UGB I in deutsches Recht umzusetzen, gescheitert. Folglich ist ein wesentlicher Teil der nicht fristgerechten rechtlichen Implementation auf den föderalistischen Staatsaufbau der Bundes-

republik Deutschland zurückzuführen. Der Bundesrat stellte unabhängig von der parteipolitischen Sitzverteilung einen effektiven Veto-Punkt dar, der verhinderte, dass die ordnungsrechtlich-integrierte Koalition umweltpolitische Politikinhalt durchsetzte, die über eine 1:1 Umsetzung der IVU-Richtlinie hinaus gingen. In der Diskussion um das UGB verlief die Konfliktlinie indes nicht in erster Linie zwischen den Advocacy-Koalitionen innerhalb des Policy-Subsystems, sondern zwischen dem Bund und den Ländern unabhängig von der Frage der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie.

Anders verhält es sich bei der Diskussion um das sog. Artikelgesetz, in der die Konfliktlinie zwischen den Advocacy-Koalitionen des Policy-Subsystems verlief. Allerdings zeigen sich auch hier die aufgrund des symmetrischen Bikameralismus eingeschränkten Ressourcen der Advocacy-Koalitionen. Es gelang keiner der Advocacy-Koalitionen ihre Vorstellung von der Umsetzung der IVU-Richtlinie bei der Formulierung des sog. Artikelgesetzes durchzusetzen. Vielmehr entstand ein Kompromiss. Auf der einen Seite wurde im Sinne der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition die Abfallvermeidung und die sparsame und effiziente Energieverwendung als Grundpflicht der Betreiber in das BImSchG aufgenommen. Auf der anderen Seite wurde im Sinne der freiwillig-sektoralen Koalition die sparsame und effiziente Rohstoffverwendung nicht im BImSchG festgeschrieben und Unternehmen, die an EMAS teilnehmen, wurden Erleichterungen bei der Genehmigung und Überwachung von Anlagen gewährt (BMU, 2001: 5-8).

Probleme bei der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie traten dann auf, wenn Politikinhalt, die über die IVU-Richtlinie hinaus gingen, in die Umsetzung aufgenommen wurden. Dies zeigt der Hauptstreitpunkt über die 1:1 Umsetzung. Die Umsetzung der IVU-Richtlinie mittels eines UGB I scheiterte an der Ablehnung der Länder gegenüber einer Verschiebung der Gesetzgebungskompetenz zugunsten des Bundes, die von der IVU-Richtlinie nicht vorgeschrieben war. Aufgrund des Widerstands der Länder gelang es nicht, den „großen Wurf“ (Wahl, 2000: 67) eines UGB zu verwirklichen. Erst der Zeitdruck, der durch die abgelaufene Umsetzungsfrist der IVU-Richtlinie sowie der UVP-Änderungsrichtlinie entstand, brachte das sog. Artikelgesetz auf den Weg (BMU, 2000b). Der Zeitdruck wurde dadurch verstärkt, dass im November 2000 die Europäische Kommission zum zweiten Mal wegen fehlerhafter Umsetzung der UVP-Richtlinie sowie der UVP-Änderungsrichtlinie beim EuGH Klage gegen Deutschland erhoben hatte (Kommission der Europäischen Gemeinschaften,

---

<sup>37</sup> Über mögliche andere als verfassungsrechtliche Gründe dieser Entscheidung kann nur spekuliert werden (Ba-



2001a: 61; 2001b: 22)<sup>38</sup> und dadurch ein Zwangsgeld von täglich 237 600 € drohte (Deutscher Bundestag, 2001c: 16076). Dieser Druck von Seiten der EU zwang Mitglieder beider Advocacy-Koalitionen zu Kompromissbereitschaft und zügigem Handeln und ermöglichte schließlich die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie (Interview Hermann, Scheel, Sepp).

Die ordnungsrechtlich-integrierte Koalition trieb die rechtliche Implementation voran, indem sie einen internen Anpassungsdruck auf die deutsche Umweltpolitik erzeugte. Der interne Anpassungsdruck war jedoch nicht groß genug, um das deutsche Umweltrecht an die IVU-Richtlinie anzupassen, weil die freiwillig-sektorale Koalition aufgrund des symmetrischen Bikameralismus über einen Veto-Punkt verfügte. Dadurch besaß die ordnungsrechtlich-integrierte Koalition nicht genügend Ressourcen, um ihre umweltpolitische Vorstellung von der Umsetzung der IVU-Richtlinie zu verwirklichen. Erst das von der Europäischen Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren und das daraus folgende drohende Zwangsgeld, veränderte die Ressourcenausstattung der Advocacy-Koalitionen zugunsten der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition. Allerdings war die Wirkung des Vertragsverletzungsverfahrens im Verhältnis zu der Blockadewirkung des Bundesrats nicht sehr ausgeprägt. Die ordnungsrechtlich-integrierte Koalition konnte die veränderte Ressourcenausstattung nur nutzen, indem sie sich im Wesentlichen auf eine 1:1 Umsetzung beschränkte (Interview Hermann). Auf diese Weise ermöglichte das Vertragsverletzungsverfahren, dass die IVU-Richtlinie trotz des effektiven Veto-Punktes schließlich in deutsches Recht umgesetzt wurde, wenn auch fast zwei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist.

---

der, 2002: 135).

<sup>38</sup> Da das sog. Artikelgesetz sowohl die IVU-Richtlinie als auch die UVP-Änderungsrichtlinie in deutsches Recht umsetzte, beeinflusste das Vertragsverletzungsverfahren auch die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie (vgl. Fn. 31).

## 6 DIE RECHTLICHE IMPLEMENTATION DER IVU-RICHTLINIE IN IRLAND

Im Jahre 1992 wurde in Irland mit dem *Environmental Protection Agency Act* das Genehmigungssystem *Integrated Pollution Control* (IPC) eingeführt, das dem späteren Politikinhalt der IVU-Richtlinie bereits sehr nahe kam. Dennoch blieben Anpassungen des irischen Umweltrechts notwendig, um eine effektive rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie zu gewährleisten (EPA, 1997: 4; IMPEL, 1998: 58f.). Die notwendigen Anpassungen stehen indes noch aus und Irland zählt neben Luxemburg und Griechenland zu den größten Nachzögern unter den Mitgliedstaaten, die die IVU-Richtlinie bis Anfang des Jahres 2003 noch nicht in nationales Recht umgesetzt haben (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003a: 3/5). Seit Ablauf der Umsetzungsfrist im Oktober des Jahres 1999 berücksichtigte die für das IPC-Genehmigungssystem zuständige irische Behörde, die *Environmental Protection Agency* (EPA), den Politikinhalt der IVU-Richtlinie aufgrund der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien der EU. Richtlinien wirken unmittelbar, wenn Mitgliedstaaten den Pflichten, die ihnen eine Richtlinie gegenüber den einzelnen Bürgern auferlegt, nicht nachkommen<sup>39</sup>. Sämtliche Träger öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten sind in diesem Fall gehalten, ungeachtet bestehender nationaler Rechtsnormen, die Bürger faktisch so zu stellen, wie sie stünden, wenn die Richtlinie rechtlich implementiert worden wäre (Gellermann, 1994: 200f.). Die unmittelbare Wirkung von Richtlinien entbindet die Mitgliedstaaten nicht von der Pflicht der rechtlichen Implementation, da eine mit der Richtlinie übereinstimmende nationale Verwaltungspraxis nicht ausreicht, um die Rechtsordnung des Staates an die Richtlinie anzupassen, solange nationale Rechtsnormen bestehen, die dieser Richtlinie zuwiderlaufen (Beutler et al., 1993: 197).

Die IVU-Richtlinie soll durch die Verabschiedung der *Protection of the Environment Bill* in irisches Recht umgesetzt werden. Im Januar des Jahres 2003 brachte Umweltminister Martin Cullen die *Protection of the Environment Bill* im *Seanad Éireann*, dem Oberhaus des irischen Parlaments (*Oireachtas*), ein. Der formalen Einbringung folgte die zweite Phase des Gesetzgebungsprozesses, in der eine Debatte über die allgemeinen Grundsätze des Gesetzentwurfs stattfand. In der anschließenden Ausschussphase wurde die *Protection of the Environment Bill*

---

<sup>39</sup> Richtlinien der EU entfalten eine unmittelbare Wirkung, wenn die Umsetzungsfrist abgelaufen sowie die Richtlinienbestimmung hinreichend genau und inhaltlich unbedingt ist (Gellermann, 1994: 165-170; Schmidt-Preuß, 2000: 96f.). Eine Richtlinienbestimmung ist hinreichend genau, wenn „sich das normative Regelungsprogramm aus dem Wortlaut der Richtlinie mit ausreichender Präzision und Bestimmtheit ermitteln lässt“ (Schmidt-Preuß, 2000: 97). Die Anforderung der inhaltlichen Unbedingtheit ist erfüllt, wenn eine Richtlinienbestimmung

im Detail diskutiert und einzelne Vorschriften wurden geändert. Anfang April 2003 wurde die *Protection of the Environment Bill* abschließend im *Seanad* diskutiert und an den *Dáil Éireann* weitergeleitet (Seanad Éireann, 2003a-2003g). Über den Gesetzesentwurf wird letztlich im *Dáil Éireann*, dem Unterhaus des *Oireachtas*, entschieden. Der *Seanad* kann Gesetzesvorhaben lediglich aufschieben und ist somit die schwächere Kammer des *Oireachtas*. Allerdings ist ein Konflikt zwischen den beiden Kammern ohnehin unwahrscheinlich, da sie eine hohe Kongruenz in der Sitzverteilung aufweisen, weil zum einen die Legislaturperioden deckungsgleich sind und zum anderen auch bei der Wahl des *Seanads* die Parteizugehörigkeit der Kandidaten das dominante Auswahlkriterium darstellt, obgleich diese auf quasi-berufständischen Listen kandidieren. Darüber hinaus sichert das Recht des Regierungschefs (*Taoiseach*), elf der sechzig Senatoren zu ernennen, die Regierungsmehrheit im *Seanad*. Obwohl während der letzten Jahre die Zahl der im *Seanad* eingebrachten Gesetzentwürfe anstieg, wird der Großteil der Gesetzesvorhaben weiterhin im *Dáil* eingebracht (Gallagher, 1999: 184, 198-200). Allerdings bildete sich die Gewohnheit heraus, Gesetzesvorhaben im Bereich der Umweltpolitik zuerst im *Seanad* zu debattieren (Seanad Éireann, 2003b: 10/27, 14/27). Die irische Umweltpolitik wird im Folgenden dargestellt.

### 6.1 Die irische Umweltpolitik

Bis Ende der achtziger Jahre schenkten die irischen Regierungen unabhängig von der Parteizugehörigkeit umweltpolitischen Themen wenig Beachtung. Die Gründe hierfür lagen in der fehlenden wissenschaftlichen Bestätigung, dass bestimmte Verfahren Immissionen mit schädlicher Wirkung erzeugen, sowie in der Sorge, dass Umweltschutzmaßnahmen zusätzliche ökonomische Kosten verursachen, die die industrielle Entwicklung behindern. Die Diskussion über umweltpolitische Aufgaben des Staates war Teil einer generellen Debatte über das notwendige Ausmaß staatlicher Regulierung und die Verantwortung des privaten Sektors (McGowan, 1999: 165). Die rechtliche Grundlage der irischen Umweltpolitik bildeten Planungsgesetze (*Planning Acts*), die nicht ausschließlich für den Schutz der Umwelt geschaffen waren und neben dem Umweltschutz auch soziale und wirtschaftliche Ziele verfolgten sowie Vorkehrungen zur Flächennutzung trafen. Ferner bildeten die Planungsgesetze keine rechtliche Grundlage für die Überwachung des Betriebs industrieller Anlagen. Obgleich im Jahre 1977 das *Department of Local Government* in *Department of the Environment* umbenannt wurde<sup>40</sup>,

---

keiner weiteren Rechtsakte bedarf, die ihr Geltung verschaffen, und wenn die Richtlinienbestimmung weder an Vorbehalte noch an Bedingungen geknüpft ist (Gellermann, 1994: 168).

<sup>40</sup> Das *Department of the Environment* behielt auch nach der Namensänderung neben der Umweltpolitik weiterhin die Regional- und Strukturpolitik in seinem Zuständigkeitsbereich. Seit dem Jahre 1997 trägt das Ministerium beide Zuständigkeitsbereiche in seinem Namen: *Department of the Environment and Local Government*.

um die erweiterte Funktion des Ministeriums im Bereich Umweltschutz wiederzugeben, behinderten sowohl mangelnde Koordination unter den Akteuren als auch mangelnde Integration von Umweltschutzmaßnahmen die irische Umweltpolitik, die durch rückwirkende Einzelmaßnahmen, die die Verwendung sog. *end-of-pipe*-Technologien begünstigten, gekennzeichnet war (Scannell, 1995: 126f.; Taylor/Horan, 2001: 377-383). Es bestand keine eigenständige irische Umweltpolitik und ein Großteil der Umweltschutzmaßnahmen entstand, um Erfordernissen der EU gerecht zu werden (Scannell, 1995: 24).

Die irische Umweltpolitik bildete sich als eigenständiges Politikfeld heraus, als mit dem wirtschaftlichen Aufschwung seit Ende der achtziger Jahre (*Celtic Tiger*) umweltschädliche Folgen der industriellen und landwirtschaftlichen Entwicklung sowie umweltbelastende Gewohnheiten privater Haushalte an Aufmerksamkeit gewannen und die irische Umweltpolitik aus dem Schatten von Wirtschafts- und Landwirtschaftspolitik hervortreten ließen. Im Jahre 1989 zog die *Green Party* zum ersten Mal in den *Dáil* ein, worauf die anderen Parteien mit einer stärkeren programmatischen Berücksichtigung umweltpolitischer Themen reagierten (McGowan, 1999: 165, 171). Insbesondere schrieb die Regierung aus *Fianna Fáil* und *Progressive Democrats* Umweltschutz als vorrangiges Ziel im Koalitionsvertrag fest und stärkte die Position der Umweltpolitik innerhalb des *Department of the Environment*, indem eine zusätzliche Abteilung gegründet wurde, die für den Schutz der Umwelt zuständig ist und von einem Staatsminister (*Minister of State*)<sup>41</sup> geleitet wird (Scannell, 1995: 5). Der zunehmenden Bedeutung umweltpolitischer Themen folgte mit dem *Environmental Protection Agency Act* im Jahre 1992 die bedeutendste Weiterentwicklung des irischen Umweltrechts seit dem *Local Government (Planning and Development) Act* aus dem Jahre 1963 (Scannell, 1995: 5f.; McGowan, 1999: 168). Der *Environmental Protection Agency Act* veränderte die irische Umweltpolitik grundlegend, indem er das IPC-System einführte und die Überwachung von Emissionen, die im industriellen Produktionsprozess entstehen, in der EPA zentralisierte (Scannell, 1995: 524).

## **6.2 Kompatibilität von europäischer und irischer Umweltpolitik**

Aufgrund der zentralen Bedeutung des IPC-Systems für die irische Umweltpolitik im Allgemeinen und für die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie im Besonderen, ist der Politikinhalt des IPC-Systems entscheidend, um den Grad der Kompatibilität von europäischer und irischer Umweltpolitik und somit das Ausmaß der notwendigen Anpassung auf national-

---

<sup>41</sup> Staatsminister werden vom *Taoiseach* ernannt und gehören nicht dem Kabinett an.

staatlicher Ebene anzugeben. Um die IVU-Richtlinie in irisches Recht umzusetzen, sieht die *Protection of the Environment Bill* Änderungen im *Environmental Protection Agency Act* aus dem Jahre 1992 und im *Waste Management Act* aus dem Jahre 1996 vor, wobei der Hauptanteil der rechtlichen Implementation auf den *Environmental Protection Agency Act* entfällt (Oireachtas, 2003: 1). Um den Erfordernissen der IVU-Richtlinie nachzukommen, sind indes lediglich geringfügige Änderungen des irischen Umweltrechts notwendig (EPA, 1997: 4; IMPEL, 1998: 58f.).

Der *Environmental Protection Agency Act* löste das sektoral ausgerichtete Umweltrecht, das für die einzelnen Umweltmedien jeweils unterschiedliche Regelungen und Überwachungssysteme vorsah, ab und setzte an dessen Stelle das IPC-System, das den integrierten Umweltschutz im irischen Umweltrecht verwirklichte (Scannell, 1995: 524). Das Hauptziel des IPC-Systems besteht darin, die Umwelt als Ganzes zu schützen, indem Umweltverschmutzungen bereits im Entstehen vermieden sowie Verlagerungseffekte und Wechselwirkungen zwischen den Umweltmedien berücksichtigt werden. Um das Ziel des integrierten Umweltschutzes zu erreichen, sieht das IPC-System das ordnungsrechtliche Policy-Instrument der Genehmigung von Anlagen vor. Danach bedarf der Anlagenbetrieb einer Genehmigung durch die EPA (EPA, 1996: 2). Die EPA wurde mit dem *Environmental Agency Protection Act* als Durchführungsbehörde für das Umweltrecht geschaffen und verfügt über einen hohen Grad an Unabhängigkeit, da die Regierung lediglich das Recht hat, generelle Leitlinien vorzugeben (Scannell, 1995: 57, 64f.). Das Genehmigungsverfahren setzt den integrierten Umweltschutz um, indem die EPA die einzige zuständige Behörde ist und nur eine Genehmigung erteilt, in der bereits die Auswirkungen auf alle Umweltmedien berücksichtigt sind. Für die Anlagen der Industriezweige Mineralien, Energie, Metalle, Glas, Chemie, Intensivlandwirtschaft, Nahrungsmittel, Holz, Papier, Textilien und Leder, fossile Brennstoffe, Abfall sowie Zement ist eine Genehmigung vorgeschrieben (Scannell, 1995: 524; EPA, 1996: 2, 5).

Die EPA ist verpflichtet, das Genehmigungsverfahren öffentlich und transparent durchzuführen und eine Genehmigung zu versagen, wenn entweder Emissionsgrenzwerte für die einzelnen Umweltmedien einschließlich von Grenzwerten für Lärmemissionen nicht eingehalten werden oder Standards für die Umwelt insgesamt überschritten werden. Ferner sind die Anlagenbetreiber verpflichtet, die *best available technology not entailing excessive costs* (BAT-NEEC) anzuwenden, um Emissionen zu vermeiden und, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern (Scannell, 1995: 528, 532). Die EPA definiert die BATNEEC und legt die Emis-

sionsgrenzwerte auf der Grundlage derselben fest. Die Bestimmung der BATNEEC erfolgt anhand dem gegenwärtigen Wissensstand der Technik, den Erfordernissen des Umweltschutzes sowie der Ausgeglichenheit von ökologischem Nutzen und finanziellen Kosten. Dabei schließt die BATNEEC Maßnahmen während des Produktionsprozesses, wie z. B. die Substitution von Rohstoffen, die Wiederverwertung von Abfallstoffen und die Art der Lagerhaltung ein und bevorzugt somit Technologien des integrierten Umweltschutzes gegenüber sog. *end-of-pipe*-Technologien (EPA, 1996: 3f.).

Der irische Regulierungsstil ist aufgrund des historischen Erbes von der britischen Verwaltungskultur geprägt (Laffan et al., 1988: 410) und auch die gegenwärtige Umweltpolitik in Irland besitzt eine hohe Affinität zur britischen Umweltpolitik (McGowan, 1999: 165). In Großbritannien markierte Ende der achtziger Jahr die Einführung des IPC-Systems und die Überwachung von Umweltstandards anhand der BATNEEC eine wesentliche Veränderung der Governance-Struktur der britischen Umweltpolitik (Owens, 1990: 172f., 191f.). Das britische IPC-System trieb die Entwicklung des integrierten Umweltschutzes auf der Ebene der EU voran und prägte sowohl die Politikformulierung als auch den Politikinhalt der IVU-Richtlinie (Zöttl, 1998: 124f.). Für die Betrachtung der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Irland ist dies insofern von Bedeutung, als dass die irische Regierung im Vergleich zu den Regierungen der größeren Mitgliedstaaten über weniger Macht und Ressourcen verfügt, um ihre Policy bei der Formulierung von Richtlinien durchzusetzen. Daher verfolgt sie auf europäischer Ebene nur wenige wesentliche Interessen (Laffan, 1997: 70). Aufgrund der Einflussnahme der britischen Regierung wurden jedoch auch Teile der Governance-Struktur der irischen Umweltpolitik in der IVU-Richtlinie verankert.

Um die IVU-Richtlinie in irisches Recht umzusetzen, sieht die *Protection of the Environment Bill* vor, die BATNEEC durch die BVT zu ersetzen, Emissionsgrenzwerte ausdrücklich als Grundlage der Anlagengenehmigung anzuerkennen, eine energieeffiziente Produktion stärker zu betonen sowie den Katalog der genehmigungsbedürftigen Anlagen zu erweitern. Schließlich wird das Genehmigungssystem von IPC in IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*) umbenannt, dem englischen Ausdruck für IVU (Oireachtas, 2003: 1f.). Dieser sprachlichen Ähnlichkeit entspricht der hohe Grad der Kompatibilität zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie und der irischen Umweltpolitik. Die vorgesehenen Änderungen betreffen entweder begriffliche Klarstellungen oder die relative Wichtigkeit einzelner Maßnahmen und somit sekundäre Aspekte des Politikinhalts. Die Ersetzung der BATNEEC durch

die BVT ruft keine zusätzlichen Anforderungen an die Anlagengenehmigung hervor (Steinberg, 1995: 218; Di Fabio/Haigh, 1998: 63). In der Frage der Emissionsgrenzwerte und der Energieeffizienz zeigt bereits die Formulierung, dass es sich hier nur um eine Akzentverschiebung und nicht um eine Änderung des Policy-Kerns handelt. Ein Vergleich des Geltungsbereichs des irischen IPC-Systems mit dem in Anhang I der IVU-Richtlinie aufgeführten Industriezweige (vgl. Kap. 4.2) ergibt, dass der bei weitem größte Teil der nach der IVU-Richtlinie genehmigungsbedürftigen Anlagen bereits durch das irische Genehmigungssystem erfasst wird. Auch hier sind nur geringfügige Anpassungen notwendig. Indem die irische Umweltpolitik den Problemlösungsansatz des integrierten Umweltschutzes verfolgt und sich hierfür des ordnungsrechtlichen Policy-Instruments der emissionsorientierten Anlagengenehmigung bedient, weist sie einen hohen Grad der Kompatibilität mit dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie auf.

### **6.3 Akteure bei der Formulierung der *Protection of the Environment Bill***

Trotz des hohen Grads der Kompatibilität von europäischer und irischer Umweltpolitik bedarf es der Formulierung eines Gesetzes, das den Politikinhalt der IVU-Richtlinie in irisches Recht umsetzt. Dabei konstituieren die Akteure, die an der Formulierung dieses Gesetzes beteiligt sind, ein Policy-Subsystem. Die *Protection of the Environment Bill* wurde im *Department of the Environment and Local Government* geschrieben. Die rechtliche Form wurde in der Abteilung des *Attorney General* ausgearbeitet. Der *Attorney General* berät die Regierung in Rechtsangelegenheiten und vertritt den Staat in Rechtsverfahren, gehört jedoch selbst nicht der Regierung an. Während der Entstehung des Gesetzesentwurfs fanden Beratungen mit der EPA sowie mit Interessenorganisationen, insbesondere aus der Industrie und der Landwirtschaft, statt (Antwort Devlin). Ferner sind die im *Oireachtas* vertretenen Parteien *Green Party*, *Fianna Fáil*, *Fine Gael*, *Labour Party*, *Progressive Democrats* und *Sinn Féin* an dem Politikformulierungsprozess, der die IVU-Richtlinie in irisches Recht umsetzt, beteiligt.

Die Akteure innerhalb des Policy-Subsystems, die ein gemeinsames *belief system* teilen und ihre Handlungen zu einem nicht-trivialen Grad koordinieren, werden, wie in Kapitel 3.1 beschrieben, zu Advocacy-Koalitionen zusammengefasst. Der Policy-Kern des *belief systems* der Akteure wird anhand der Debatten im *Seanad* über die *Protection of the Environment Bill* dargestellt<sup>42</sup>. Entscheidend für die Zugehörigkeit zu einer Advocacy-Koalition ist dabei die

---

<sup>42</sup> Da die *Protection of the Environment Bill* erst im April 2003 an den *Dáil* weitergeleitet wurde, war es nicht möglich, die Diskussion im *Dáil* in dieser Abhandlung zu berücksichtigen. Obgleich die Debatten im *Seanad* sachlicher und konstruktiver und somit weniger konfrontativ als im *Dáil* geführt werden, lassen sie dennoch das

Auffassung des jeweiligen Akteurs über die Umsetzung der IVU-Richtlinie. Regelungsinhalte der *Protection of the Environment Bill*, die nicht die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie betreffen, sind hingegen für die Konstitution von Advocacy-Koalitionen nicht relevant. Unter den Akteuren des Policy-Subsystems war unstrittig, dass es der Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht bedarf (Antwort Devlin). Der Großteil der Mitglieder des *Seanads* begrüßte den Gesetzentwurf und insbesondere die Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht wurde über die Parteigrenzen hinweg unterstützt (Seanad Éireann, 2003b, 2003c). Obgleich die Oppositionspartei *Fine Gael* den Gesetzentwurf ablehnte, befürwortete sie die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie und kritisierte darüber hinaus die Trägheit, mit der Irland die europäische Umweltpolitik umsetzt (Seanad Éireann, 2003b: 3/27). Die Hauptauseinandersetzung bei der Diskussion der *Protection of the Environment Bill* betraf Neuregelungen im Bereich der Abfallbehandlung (Seanad Éireann, 2003b, 2003c, 2003e).

Sowohl das Abfallaufkommen privater Haushalte als auch die Menge industrieller Abfälle hatte in Irland seit Mitte der achtziger Jahre stark zugenommen. Dennoch bestehen nur wenige Versuche, die Entstehung von Abfällen zu vermeiden, und der Großteil der Rückstände wird über Deponien entsorgt. Die EPA forderte deshalb weitere Maßnahmen, um das Abfallproblem zu bekämpfen (Kirby, 2002: 66f.). Um gegen das Abfallproblem vorzugehen, sieht die *Protection of the Environment Bill* Änderungen im *Waste Management Act* aus dem Jahre 1996 vor, die die seitdem gesammelten Erfahrungen berücksichtigen und eine wirksamere Durchsetzung der Vorschriften erreichen sollen. Insbesondere wird die Aufgabe, Programme zur Abfallbehandlung zu erstellen, der lokalen Verwaltung übertragen. Somit wird die Überprüfung, Veränderung und Ersetzung von Programmen zur Abfallbehandlung, die Gebührenregelungen einschließen, eine Aufgabe der Exekutive (Seanad Éireann, 2003a). Zuvor waren hierfür die lokalen Parlamente, *City Councils* und *County Councils*, verantwortlich. Diese Neuregelung im Bereich der Abfallbehandlung stieß bei den Oppositionsparteien *Fine Gael* und *Labour Party* auf heftige Kritik, die die Verschiebung der Zuständigkeit zugunsten der Exekutive als einen Angriff auf die lokale Demokratie werteten. Indem gewählten Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitikern Einfluss entzogen wird, so die Argumentation der Oppositionsparteien, werde eine notwendige politische Dezentralisierung verhindert (Seanad Éireann, 2003e, 2003f). Da jedoch die umstrittenen Neuregelungen im Abfallrecht nicht vorgenommen wurden, um Anforderungen der IVU-Richtlinie zu entsprechen (Antwort Devlin), begründen

---

*belief system* der Akteure erkennen, da auch im *Seanad* die Hauptkonfliktlinie zwischen den politischen Parteien verläuft (Gallagher, 1999: 198-200).



diese Meinungsverschiedenheiten nicht die Zugehörigkeit zu verschiedenen Advocacy-Koalitionen.

Änderungsanträge, die den Teil der *Protection of the Environment Bill* betrafen, der Erfordernisse der IVU-Richtlinie in irisches Recht umsetzt, bezogen sich lediglich auf sekundäre Aspekte des Politikinhalts. Mit dem Vorschlag, den Hinweis auf die Kosten, die bei der Verwendung der BVT entstehen, an einer Stelle im Gesetzestext zu streichen, sollte eine starke Betonung der Kosten zuungunsten des Schutzes der Umwelt vermieden werden. Dieser Antrag zielte nicht auf eine Änderung des Policy-Kerns, da die Berücksichtigung der Kosten an sich nicht in Frage gestellt wurde. Der Gesetzesentwurf sieht ohnehin vor, bei der Bestimmung der BVT, die Umstände des ökonomisch sowie des technisch Machbaren zu berücksichtigen (Seanad Éireann, 2003d). Ferner waren sekundäre Aspekte von dem Änderungsantrag betroffen, die Größenschwelle für die Genehmigungspflicht von Schweinezuchtbetrieben von 650 Säuen, wie es die *Protection of the Environment Bill* vorsieht, auf 750 Säue, wie es die IVU-Richtlinie vorschreibt, anzuheben (Seanad Éireann, 2003g). Auch hier war lediglich eine Akzentverschiebung bei der Gewichtung einzelner Aspekte des Problembereichs und nicht der Policy-Kern des Politikinhalts Ziel des Änderungsantrags. Insgesamt bestanden hinsichtlich des Policy-Kerns der IVU-Richtlinie keine Differenzen unter den Akteuren des Policy-Subsystems.

Da sämtliche Akteure, die an der Formulierung der *Protection of the Environment Bill* beteiligt waren (und beteiligt sind), den Policy-Kern der IVU-Richtlinie teilen, werden sie zu einer Advocacy-Koalition zusammengefasst. Nach dem englischen Ausdruck für IVU wird diese Advocacy-Koalition IPPC-Koalition genannt. Policy-Subsysteme, in denen nur eine Advocacy-Koalition besteht, werden als ruhige Policy-Subsysteme bezeichnet, in denen das Konfliktniveau gering ist (Sabatier, 1988: 140). Innerhalb eines ruhigen Policy-Subsystems besteht entweder eine symbiotische oder keine Interdependenz unter den Akteuren. Eine kompetitive Interdependenz ist nicht möglich, da in diesem Fall mindestens zwei Advocacy-Koalitionen um Ressourcen konkurrieren (vgl. Kap. 3.2). Wenn die Akteure innerhalb des Policy-Subsystems den Policy-Kern ihres *belief systems* teilen, entsteht bereits bei nicht vorhandener Interdependenz eine schwache Koordination unter den Akteuren (Fenger/Klok, 2001: 161-164)<sup>43</sup>, die ausreicht, um eine Advocacy-Koalition zu konstituieren (Zafonte/Sabatier, 1998 : 480). Eine ausreichende Koordination unter den Akteuren und ein gemein-

samer Policy-Kern, der dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie gleicht, konstituieren die IPPC-Koalition, die die IVU-Richtlinie in irisches Recht umsetzt.

#### 6.4 Die Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht

Sowohl zwischen der europäischen und der irischen Umweltpolitik als auch zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie und dem Policy-Kern der IPPC-Koalition besteht nach wie vor ein hoher Grad der Kompatibilität. Folglich war der externe Anpassungsdruck auf das Policy-Subsystem sowie auf die Akteure gering. In diesem Fall war zu erwarten, dass die IPPC-Koalition die Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht vorantreibt. Da die IPPC-Koalition die einzige Advocacy-Koalition innerhalb des Policy-Subsystems war und ist, konkurriert sie nicht mit anderen Advocacy-Koalitionen um Ressourcen. Darüber hinaus wurden die Ressourcen der IPPC-Koalition nicht durch effektive Veto-Punkte verringert. Indem sämtliche Akteure des Policy-Subsystems den Policy-Kern der IVU-Richtlinie teilten, blieben potentielle Veto-Punkte, wie z. B. die Ablehnung des Politikinhalts durch einen Koalitionspartner in der Regierung aus *Fianna Fáil* und *Progressive Democrats*, ungenutzt. Aufgrund der Beobachtung, dass in Irland zum einen ein hoher Grad der Kompatibilität zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie und dem Policy-Kern der IPPC-Koalition bestand und zum anderen die IPPC-Koalition die einzige Advocacy-Koalition innerhalb des Policy-Subsystems bildete, in dem kein effektiver Veto-Punkte vorlag, war nach der Hypothese dieser Abhandlung (Kap. 3.4) zu erwarten, dass bei der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Irland keine Probleme auftreten würden. Allerdings wurde die IVU-Richtlinie nicht effektiv in irisches Recht umgesetzt und die *Protection of the Environment Bill* wurde erst im Januar 2003, über vier Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist, im *Seanad* eingebracht.

Obleich sich die Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht verzögerte, hatte die Europäische Kommission während des Jahres 2001 gegen Irland, im Unterschied zu anderen säuligen Mitgliedstaaten, keine Klage beim EuGH wegen der ineffektiven rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie erhoben (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002c: 39). Wenn auch die IPPC-Koalition weiterhin damit rechnen musste, dass die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet (Antwort Devlin), nahmen die Akteure der IPPC-Koalition die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie nicht als vorrangiges Policy-Problem war. Im *Department of the Environment and Local Government* genossen andere Umweltschutzvorhaben Priorität (Antwort Devlin) und obgleich im *Seanad* die

---

<sup>43</sup> Eine symbiotische Interdependenz unter Akteuren, die den Policy-Kern ihres *belief systems* teilen, führt zu

ineffektive Implementation europäischer Richtlinien in Irland kritisiert wurde, wurde die Verzögerung der Umsetzung der IVU-Richtlinie im Vergleich zu anderen Umweltschutzrichtlinien der EU als gering angesehen (Seanad Éireann, 2003b). Vor dem Hintergrund der Beobachtung der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland, hätte die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens dazu führen können, dass sich die Akteure der Dringlichkeit der Umsetzung bewusst werden und auf diese Weise die Umsetzung beschleunigt wird. Allerdings wäre auch in diesem Fall die Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht ineffektiv, da ein Vertragsverletzungsverfahren erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist eingeleitet wird.

Da weder effektive Veto-Punkte noch das Ausbleiben eines Vertragsverletzungsverfahrens zu der Erklärung der ineffektiven rechtlichen Implementation in Irland beitragen, stellt sich die Frage nach weiteren Faktoren, die für die verspätete Umsetzung verantwortlich sind. Dabei weist der Advocacy-Koalitionsansatz auf mögliche Faktoren hin. Während das *belief system* der Akteure die Richtung ihrer Handlungen angibt, bestimmen die Ressourcen, über die die Akteure verfügen, die Fähigkeit, diese Handlungen auch ausführen zu können. Da aufgrund des hohen Grads der Kompatibilität zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie und dem Policy-Kern der IPPC-Koalition, die IPPC-Koalition bestrebt ist, die IVU-Richtlinie in irisches Recht umzusetzen, müssen die Gründe für die Umsetzungsprobleme in der Ressourcenausstattung der IPPC-Koalition gesucht werden. Sabatier nennt beispielsweise Geld, Expertise, Zahl der Unterstützer und rechtliche Autorität, die durch Institutionen begründet wird, als Ressourcen, die die Fähigkeit der Advocacy-Koalitionen bestimmen, ihre policy-orientierten Ziele zu verwirklichen (Sabatier, 1988: 143).

Angewandt auf die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie, entspricht die rechtliche Autorität im Wesentlichen der Verfügung über Veto-Punkte, die in Irland nicht effektiv waren. Auch die Zahl der Unterstützer war nicht entscheidend für die ineffektive rechtliche Implementation in Irland. Da die IPPC-Koalition die Umsetzung der IVU-Richtlinie befürwortete, bestand eine wesentliche Zahl an Unterstützern der Umsetzung, während kein nennenswerter Widerstand gegen die Umsetzung vorgebracht wurde (Antwort Devlin). Wenn auf der einen Seite kein wesentlicher Widerstand gegen den Politikinhalt der IVU-Richtlinie bestand, muss auf der anderen Seite die IPPC-Koalition über zu wenig eigene Ressourcen verfügen haben, um die IVU-Richtlinie effektiv in irisches Recht umsetzen zu können. In diese

---

einer starken Koordination (Fenger/Klok, 2001: 163f.).

Richtung weisen die von Sabatier genannten Ressourcen Geld und Expertise. Bei einem Mangel an diesen Ressourcen ist eine Umsetzung auch dann ineffektiv, wenn keine nennenswerte nationale Opposition besteht.

Laffan/Manning/Kelly identifizieren eine geringe Ressourcenausstattung der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Europaangelegenheiten als einen Erklärungsfaktor für die verspätete Umsetzung europäischer Richtlinien in Irland. Aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung wird die geringe Größe der irischen Bürokratie für Probleme bei der Implementation europäischer Politik verantwortlich gemacht. Im Vergleich zu größeren Mitgliedstaaten weist die irische Verwaltung einen geringeren Grad der Spezialisierung und der Arbeitsteilung auf. Dieselben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind oft sowohl für den Politikformulierungsprozess auf europäischer Ebene als auch für die Implementation europäischer Policy-Outputs auf nationaler Ebene verantwortlich. Im Falle einer hohen Arbeitsbelastung genießen dabei die Aufgaben auf europäischer Ebene Vorrang. Darüber hinaus bilden Europaangelegenheiten nur einen Teil des gesamten Aufgabenbereichs der zuständigen Organisationseinheit. Vor dem Hintergrund der Ressourcenausstattung empfindet die öffentliche Verwaltung die von europäischen Richtlinien vorgesehenen Umsetzungsfristen als zu kurz (Laffan et al., 1988: 392f.). Für die Interpretation, dass die geringe Ressourcenausstattung der öffentlichen Verwaltung einen Erklärungsfaktor für die verspätete ineffektive rechtliche Implementation darstellt, spricht zum einen der Umstand, dass gewöhnlich das formalisierte Vorverfahren einer Klageerhebung der Europäischen Kommission beim EuGH, das als letzten Schritt die Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme umfasst, ausreicht, um eine Umsetzung europäischer Richtlinien in irisches Recht zu erreichen (Laffan et al., 1988: 396). Zum anderen wird die Interpretation der geringen Ressourcenausstattung als Erklärungsfaktor dadurch gestützt, dass die *Protection of the Environment Bill* erst im Januar 2003 im *Seanad* eingebracht wurde, obwohl kein wesentlicher Widerstand gegen die Umsetzung bestand.

Die Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht wurde weder durch eine Opposition auf nationaler Ebene gegen den Politikinhalt der IVU-Richtlinie erschwert noch durch effektive Veto-Punkte blockiert. Vielmehr bestand innerhalb des Policy-Subsystems lediglich eine Advocacy-Koalition, die den Policy-Kern der IVU-Richtlinie teilte und die Umsetzung vornahm. Trotz dieser für eine effektive rechtliche Implementation günstigen Voraussetzungen, wurde die *Protection of the Environment Bill* erst über vier Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist in die parlamentarische Arena eingebracht. Obgleich Hinweise bestehen, dass ein Vertragsver-

letzungsverfahren die Akteure zu einer zügigeren rechtlichen Implementation gedrängt hätte, wäre dadurch das Umsetzungsproblem nicht behoben worden. Die IPPC-Koalition verfügte nicht über genügend Ressourcen, um die IVU-Richtlinie effektiv in irisches Recht zu transformieren. Insbesondere Merkmale der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Europaangelegenheiten könnten für Probleme der rechtlichen Implementation verantwortlich sein. Hierbei handelt es sich um eine Interpretation, die entstand, weil die aus der aktuellen Europaforschung gewonnenen unabhängigen Variablen die Umsetzungsprobleme der IVU-Richtlinie in Irland nicht erklären. Da jedoch der Grad der Spezialisierung und Arbeitsteilung der öffentlichen Verwaltung von der gegenwärtigen Europaforschung nicht als erklärender Faktor für die Effektivität der rechtlichen Implementation identifiziert wurde, wurde er in dieser Abhandlung nicht systematisch berücksichtigt. Aussagen über seine Wirksamkeit bleiben deshalb innerhalb dieser Abhandlung spekulativ.

## **7 VERGLEICH DER RECHTLICHEN IMPLEMENTATION DER IVU-RICHTLINIE**

Das Ziel von Sozialwissenschaften ist die Erklärung von Phänomenen auf der Makro-Ebene. Da jedoch gesellschaftliche Strukturen nicht selbst handeln, sondern soziale Phänomene das Ergebnis der Handlungen individueller Akteure sind, muss auch die Mikro-Ebene in die Erklärung sozialer Phänomene mit einbezogen werden. Dabei ist indes nicht das tatsächliche Verhalten des einzelnen Akteurs Gegenstand der Analyse. Vielmehr beruht die Erklärung sozialer Phänomene auf einer Abstraktion, die individuelle Handlungen vereinfacht, um daraus deren Folgen für die Makro-Ebene ableiten zu können. Um das Ausmaß zu bestimmen, in dem die Handlungen der Akteure in die Analyse aufgenommen werden müssen, sieht die Methode der abnehmenden Abstraktion vor, zunächst von abstrakten Annahmen auszugehen, die dann Schritt für Schritt problematisiert werden, indem zusätzliche Annahmen eingeführt werden, die die Realitätsnähe erhöhen. Da durch dieses Vorgehen neben der Realitätsnähe auch die Komplexität der Ableitung sozialer Phänomene aus den individuellen Handlungen erhöht wird, soll der Prozess der Problematisierung abgebrochen werden, wenn das Erklärungsmodell hinreichend komplex und dennoch möglichst einfach ist (Lindenberg, 1991: 46-57). In Anlehnung an die Methode der abnehmenden Abstraktion werden zunächst die Ausprägungen der strukturellen unabhängigen Variablen miteinander verglichen, um die rechtlichen Implementationen der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland zu analysieren (vgl. Mayntz/Scharpf, 1995: 66). Erst danach wird der Vergleich um die aus dem Advocacy-Koalitionsansatz gewonnenen Annahmen über die handelnden Akteure erweitert. Dieses Vorgehen dient insbesondere dazu, den Zusammenhang von externem Anpassungsdruck auf das Policy-Subsystem und externem Anpassungsdruck auf die Advocacy-Koalitionen innerhalb des Policy-Subsystems herauszustellen.

### **7.1 Vergleich der strukturellen Variablen**

Die strukturellen unabhängigen Variablen, die theoretisch hergeleitet wurden, um Probleme der rechtlichen Implementation zu erklären, sind der Grad der Kompatibilität zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie und des nationalen Umweltrechts, die Zahl effektiver Veto-Punkte sowie das Vorhandensein eines Vertragsverletzungsverfahrens, das die Umsetzung der IVU-Richtlinie betrifft. Allerdings leitet die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren erst ein, wenn die Umsetzungsfrist einer Richtlinie verstrichen ist (Gellermann, 1994: 121). Da nach der Operationalisierung der abhängigen Variablen dieser Abhandlung, die rechtliche Implementation dann effektiv ist, wenn die Richtlinie auch fristgerecht in

nationales Recht umgesetzt wird, ist es folglich nicht möglich, dass das Vorliegen eines Vertragsverletzungsverfahrens ursächlich für eine effektive rechtliche Implementation ist. Aus diesem Grund klammert der Vergleich der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland zunächst die unabhängige Variable ‚Vertragsverletzungsverfahren‘ aus.

Während das deutsche Umweltrecht einen geringen Grad der Kompatibilität mit dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie aufwies, bestand in Irland ein hoher Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Umweltpolitik (vgl. Kap. 5.2 und Kap. 6.2). Darüber hinaus variierte die Zahl der effektiven Veto-Punkte in den politischen Systemen der beiden Länder. Das Vorhandensein eines effektiven Veto-Punktes in Deutschland ist insbesondere auf Eigenschaften des politischen Systems zurückzuführen. Auf der einen Seite nehmen die politischen Systeme Deutschlands und Irlands auf Lijpharts Exekutive-Parteien-Dimension dieselbe Ausprägung an, wodurch beide Länder als Konsensusdemokratien beschrieben werden. Auf der anderen Seite unterscheiden sich ihre politischen Systeme auf Lijpharts föderal-unitarisch-Dimension. Während Deutschland auch auf dieser Dimension als Konsensusdemokratie bezeichnet wird, weist Irland hier die Merkmale einer Mehrheitsdemokratie auf. Die Unterschiede der beiden Länder bestehen insbesondere in dem föderalen Staatsaufbau Deutschlands mit einem symmetrischen Bikameralismus einerseits und dem zentralisierten Staatsaufbau Irlands mit einem asymmetrischen Bikameralismus andererseits (Lijphart, 1999: 189, 212, 255). Folglich ist die Möglichkeit, vorhandene Veto-Punkte zu nutzen, in Deutschland größer als in Irland. In Deutschland wurde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, indem die freiwillig-sektorale Koalition den Bundesrat als effektiven Veto-Punkt einsetzte, wohingegen in Irland potentielle Veto-Punkte, die aufgrund der konsensusdemokratischen Ausprägung der Exekutive-Parteien-Dimension vorhanden sind, ungenutzt blieben. Im Verlauf der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie war in Deutschland ein und in Irland kein effektiver Veto-Punkt vorhanden.

Während die Ausprägungen der unabhängigen Variablen in den beiden Ländern variieren, ist die Ausprägung der abhängigen Variablen über beide Fälle hinweg konstant, in denen jeweils Probleme der rechtlichen Implementation bestanden. Da sowohl Deutschland als auch Irland die IVU-Richtlinie nicht fristgerecht in nationales Recht umsetzten, war die rechtliche Implementation in beiden Mitgliedstaaten ineffektiv. Die Ausprägungen der Variablen in den

Abb. 4: Ausprägungen der Variablen bei Ablauf der Umsetzungsfrist

	X1 Grad der Kompatibilität	X2 effektive Veto-Punkte	Y rechtliche Implementation
Deutschland	gering	vorhanden	ineffektiv
Irland	hoch	nicht vorhanden	ineffektiv

beiden Untersuchungsfällen dieser Abhandlung werden in Abbildung 4 zusammengefasst. Auf der einen Seite bestätigt die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland die Ergebnisse der gegenwärtigen Europaforschung, wonach ein geringer Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Politik und der daraus folgende hohe externe Anpassungsdruck sowie das Vorhandensein effektiver Veto-Punkte zu einer ineffektiven rechtlichen Implementation europäischer Richtlinien führen. Gleichwohl lässt der Vergleich keinen Schluss zur Beantwortung der Frage zu, ob die beiden unabhängigen Variablen nur zusammen ursächlich sind (*conjunctural causation*) oder ob ein Faktor unabhängig von der Ausprägung des anderen Faktors eine ineffektive rechtliche Implementation hervorruft (vgl. Kap. 2.2). Auf der anderen Seite widerspricht die Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht den Ergebnissen der aktuellen Europaforschung. Der hohe Grad der Kompatibilität von europäischer und irischer Umweltpolitik sowie die Abwesenheit effektiver Veto-Punkte hätten aus theoretischer Sicht in Irland eine effektive rechtliche Implementation erwarten lassen.

Der Ländervergleich widerspricht der Aussage der gegenwärtigen Europaforschung, wonach ein hoher Grad der Kompatibilität und die Abwesenheit effektiver Veto-Punkte zu einer effektiven rechtlichen Implementation führen. Allerdings lassen die Ausprägungen der unabhängigen Variablen einen positiven Schluss über die Ursachen der ineffektiven rechtlichen Implementation nicht zu. Aufgrund der konstanten Ausprägung der abhängigen Variablen beruht der Vergleich auf Mills *method of agreement*. Da jedoch keine der unabhängigen Variablen ebenfalls eine konstante Ausprägung über die Fälle aufweist, ist es nicht möglich, einen Faktor zu identifizieren, der die Probleme der rechtlichen Implementation erklären könnte.

## 7.2 Die strukturellen Variablen nach Ablauf der Umsetzungsfrist

Damit europäische Umweltschutzrichtlinien ihre Ziele, die Rechtsangleichung unter den Mitgliedstaaten sowie den Schutz der natürlichen Umwelt, erreichen, ist es erforderlich, dass die



rechtliche Implementation auch innerhalb der vorgesehenen Frist abgeschlossen wird. Allerdings ist „[b]ei so gut wie allen Richtlinien [...] die fristgemäße Umsetzung in innerstaatliches Recht die Ausnahme, nicht die Regel“ (Krämer, 1996: 14). Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wird die Analyse der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie auf die Zeit nach Ablauf der Umsetzungsfrist im Oktober 1999 ausgedehnt. Daraus folgt, dass die zuvor ausgeklammerte unabhängige Variable ‚Vertragsverletzungsverfahren‘ wieder in die Untersuchung aufgenommen wird. Ferner wird die fristgerechte Richtlinienumsetzung aus der Definition der abhängigen Variablen gestrichen. Um diese Veränderung anzuzeigen, werden die Ausprägungen in Anführungszeichen gesetzt. Demnach ist die rechtliche Implementation „effektiv“, wenn die Richtlinie inhaltlich vollständig und korrekt sowie in der geeigneten Rechtsform in nationales Recht umgesetzt wird. Wenn eine dieser Anforderungen nicht erfüllt ist, ist die rechtliche Implementation „ineffektiv“.

Die Europäische Kommission leitete im November 2000 ein Vertragsverletzungsverfahren wegen fehlerhafter Umsetzung der UVP-Richtlinie und der UVP-Änderungsrichtlinie gegen Deutschland ein. Aufgrund der inhaltlichen Überschneidung und der gemeinsamen Umsetzung der Richtlinien im sog. Artikelgesetz bezog sich das Vertragsverletzungsverfahren auch auf die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie. Im August 2001 wurde die IVU-Richtlinie in Deutschland „effektiv“ in nationales Recht umgesetzt. Gegen Irland wurde bisher kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und die rechtliche Implementation bleibt bis zur noch ausstehenden Verabschiedung der *Protection of the Environment Bill* durch den *Dáil* „ineffektiv“. Abbildung 5 zeigt die Ausprägungen der Variablen nach der Verabschiedung des sog. Artikelgesetzes im August 2001.

Abb. 5: Ausprägungen der Variablen nach Verabschiedung des sog. Artikelgesetzes

	X1 Grad der Kompatibilität	X2 effektive Veto-Punkte	X3 Vertragsverlet- zungsverfahren	Y rechtliche Implementation
Deutschland	gering	vorhanden	eingeleitet	„effektiv“
Irland	hoch	nicht vorhanden	nicht eingeleitet	„ineffektiv“

Die in Abbildung 5 dargestellten Ausprägungen der Variablen sind der Interpretation anhand einer strikten Auslegung von Mills *method of difference* nicht zugänglich, weil nicht genügend unabhängige Variablen in ihren Ausprägungen über die Fälle hinweg konstant gehalten werden, um die unterschiedliche Ausprägung der abhängigen Variablen erklären zu können. Allerdings ist eine Interpretation möglich, wenn Mills Methode nur als grobe Richtschnur dient und die theoretischen Annahmen über die Effektivität der rechtlichen Implementation berücksichtigt werden. Weder in Deutschland noch in Irland liegen die Variablen ‚Grad der Kompatibilität‘ und ‚effektive Veto-Punkte‘ in der Ausprägung vor, die aus theoretischer Sicht die Ausprägung der abhängigen Variablen erklären könnte. Lediglich die Variable ‚Vertragsverletzungsverfahren‘ bestätigt die theoretischen Annahmen. Während in Deutschland das eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren mit der „effektiven“ rechtlichen Implementation korrespondiert, ist in Irland das Ausbleiben eines Vertragsverletzungsverfahrens mit der „ineffektiven“ rechtlichen Implementation verbunden. Werden die theoretischen Annahmen und die empirischen Ergebnisse zusammengeführt, dann kommt lediglich das Ausbleiben eines Vertragsverletzungsverfahrens für die Erklärung der „ineffektiven“ rechtlichen Implementation in Betracht. Diese Interpretation wird gestützt, wenn die Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht betrachtet wird. Nach Ablauf der Umsetzungsfrist war die rechtliche Implementation in Deutschland ineffektiv. Nachdem ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurde, wurde die IVU-Richtlinie bei konstanter Ausprägung der Variablen ‚Grad der Kompatibilität‘ und ‚effektive Veto-Punkte‘ zumindest noch „effektiv“ in deutsches Recht umgesetzt. Folglich begünstigt die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens die „effektive“ rechtliche Implementation.

Im Gegensatz zu der Variablen ‚Vertragsverletzungsverfahren‘, wurde die Wirkung der Variablen ‚Grad der Kompatibilität‘ und ‚effektive Veto-Punkte‘ im Ländervergleich nicht bestätigt. Allerdings wurde angenommen, dass ein geringer Grad der Kompatibilität und ein daraus folgender hoher externer Anpassungsdruck zu einer ineffektiven Implementation der IVU-Richtlinie führt. Diese Annahme beruht auf der theoretischen Perspektive des soziologischen Institutionalismus. Aus der Sicht des rationalistischen Institutionalismus führt ein hoher externer Anpassungsdruck dagegen zu einem Wandel nationaler Politikinhalt (Börzel/Risse, 2002: 91-97). Der Wandel nationaler Policies ist eng mit der effektiven rechtlichen Implementation verbunden, weil bei keiner Richtlinie eine vollständige Übereinstimmung von europäischen und nationalen Politikinhalt besteht (Demmke/Unfried, 2001: 125). Um eine Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, ist deshalb eine Veränderung von Politikinhalt

in den Mitgliedstaaten notwendig. In Deutschland musste das sektoral ausgerichtete Umweltrecht um Elemente des integrierten Umweltschutzes ergänzt werden und in Irland sind geringfügige Änderungen im IPC-System erforderlich, obgleich ein hoher Grad der Kompatibilität von irischer und europäischer Umweltpolitik besteht.

Während die Deutung, ein geringer Grad der Kompatibilität begünstige eine ineffektive Implementation, nicht bestätigt werden konnte, wird im Folgenden geprüft, ob ein hoher Grad der Kompatibilität ein Problem für die effektive rechtliche Implementation sein könnte. Dabei wird weiterhin angenommen, dass der Grad der Kompatibilität lediglich einen Erklärungsfaktor darstellt, der nur zusammen mit anderen Faktoren das Policy-Output erklärt (Risse et al., 2001: 9). Die These lautet dann, dass die rechtliche Implementation effektiv ist, wenn ein geringer Grad der Kompatibilität vorliegt, aus dem ein hoher externer Anpassungsdruck folgt, und keine effektiven Veto-Punkte vorhanden sind, die die Verabschiedung des Policy-Outputs blockieren. Umgekehrt ist die rechtliche Implementation dann ineffektiv, wenn eine der beiden Bedingungen nicht gegeben ist. Dieser Interpretation widersprechen die in Abbildung 4 dargestellten Ergebnisse der rechtlichen Implementation in Deutschland und Irland nicht. In beiden Ländern lag lediglich eine der beiden Bedingungen für eine effektive Umsetzung der IVU-Richtlinie vor. Während in Deutschland der Bundesrat als effektiver Veto-Punkt für die ineffektive rechtliche Implementation verantwortlich ist, löste in Irland der hohe Grad der Kompatibilität von europäischer und irischer Umweltpolitik keinen externen Anpassungsdruck aus, der für eine effektive Implementation notwendig gewesen wäre. Die ineffektive Implementation in Irland ist aus dieser Perspektive die Folge des geringen externen Anpassungsdrucks.

Der Makro-Vergleich der Politikformulierungsprozesse, die in Deutschland und Irland die IVU-Richtlinie in nationales Recht umsetzten, stützt die Interpretation, dass Probleme der rechtlichen Implementation europäischer Richtlinien dann auftreten, wenn ein hoher Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Politik vorliegt oder effektive Veto-Punkte bestehen. Nur wenn der Grad der Kompatibilität gering und kein effektiver Veto-Punkt vorhanden ist, werden Richtlinien der EU effektiv in nationales Recht umgesetzt. Im Falle einer ineffektiven Implementation begünstigt ein von der Europäischen Kommission eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren schließlich die „effektive“ rechtliche Implementation. Der Makro-Vergleich weist auf der einen Seite darauf hin, in welche Richtung die unabhängigen Variablen wirken, zeigt jedoch auf der anderen Seite nicht, auf welche Weise sie wirken. Um

letzteres zu untersuchen wird im Folgenden die Wirkung der unabhängigen Variablen auf die Akteure des Policy-Subsystems in den Vergleich einbezogen.

### **7.3 Möglichkeiten und Beschränkungen für das Handeln der Akteure**

Es wird argumentiert, dass der geringe Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Politik auf das Policy-Output wirkt, indem der entstehende hohe externe Anpassungsdruck die Macht- und Ressourcenverteilung unter den Akteuren verändert. Dadurch werden für einige Akteure neue Handlungsmöglichkeiten geschaffen, während anderen Akteure zusätzliche Handlungsbeschränkungen auferlegt werden. Die Veränderung von Handlungsrestriktionen der Akteure ermöglicht eine Transformation nationaler Politikinhalte (Börzel/Risse, 2002: 91-93). In Deutschland bestand ein geringer Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Umweltpolitik, wodurch ein hoher externer Anpassungsdruck auf das gesamte Policy-Subsystem wirkte. Allerdings kann nicht festgestellt werden, dass der externe Anpassungsdruck die Macht- und Ressourcenverteilung unter den Akteuren beeinflusste. Die zentralen Ressourcen bei der Formulierung des sog. Artikelgesetzes waren Informationen und die Verfügung über Veto-Punkte. Während sowohl die ordnungsrechtlich-integrierte Koalition als auch die freiwillig-sektorale Koalition ausreichend Informationen besaßen, um ihre policy-orientierten Ziele zu verfolgen, war die Verfügung über Veto-Punkte abhängig von dem Ausgang der Bundestagswahl im Jahre 1998 und den Landtagswahlen während des Zeitraums der rechtlichen Implementation, die die Sitzverteilung im Bundesrat bestimmten. Macht- und Ressourcenverteilung hängen unmittelbar miteinander zusammen, da die Macht eines Akteurs von seiner Kontrolle über Ressourcen abhängt, an denen ein anderer Akteur Interesse zeigt (Coleman, 1990: 133). Der externe Anpassungsdruck beeinflusste weder die Macht- noch die Ressourcenverteilung unter den Advocacy-Koalitionen während der Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht. In Irland bestand ohnehin ein geringer externer Anpassungsdruck auf das Policy-Subsystem, so dass aus dieser Perspektive die Ursache für eine Umverteilung von Macht- und Ressourcen nicht vorlag. Darüber hinaus bestand innerhalb des Policy-Subsystems lediglich eine Advocacy-Koalition. Folglich hätte selbst ein hoher externer Anpassungsdruck keine Ressourcenverteilung erzielt, die sich auf das Policy-Output ausgewirkt hätte.

Weder am Fall Deutschland noch am Fall Irland kann die Annahme bestätigt werden, dass ein geringer Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Umweltpolitik die Ressourcen- und Machtverteilung unter den Akteuren veränderte. Einen weniger starken Effekt des

Grads der Kompatibilität stellt Haverland fest, indem er einem hohen externen Anpassungsdruck die Wirkung zuschreibt, auf nationaler Ebene eine Opposition gegen die Implementation europäischer Politik zu aktivieren (Haverland, 2000: 84f.). Wenn diese Feststellung mit der Position von Risse/Cowles/Caporaso, wonach ein externer Anpassungsdruck die notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für den Wandel nationaler Politik darstellt (Risse et al., 2001: 2), zusammengeführt wird, könnte eine Erklärung für die ineffektive rechtliche Implementation in Deutschland und Irland gefunden werden. Danach ist die notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für eine effektive rechtliche Implementation ein externer Anpassungsdruck, der allerdings lediglich aktivierend sowohl auf Gegner als auch auf Befürworter der europäischen Politik auf nationaler Ebene wirkt. Eine effektive Implementation bleibt indes abhängig von der Abwesenheit effektiver Veto-Punkte, die die intervenierende Variable darstellen. Aus dieser Perspektive ist die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland an dem Bundesrat als effektivem Veto-Punkt und in Irland an dem hohen Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Politik gescheitert. Diese Erklärung wurde bereits am Ende des Makro-Vergleichs vorgeschlagen. Allerdings hält dieser Erklärungsversuch weder theoretisch noch empirisch einer Mikrofundierung stand.

Ein geringer Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Politik als notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für eine effektive rechtliche Implementation würde auf der einen Seite bedeuten, dass die Mitgliedstaaten, die wesentliche Änderungen in ihrem Umweltrecht vornehmen müssen, um europäische Anforderungen zu erfüllen, und deshalb hohe Anpassungskosten zu tragen haben (vgl. Fn. 20), Richtlinien effektiv in nationales Recht umsetzen, wenn keine effektiven Veto-Punkte vorhanden sind. Auf der anderen Seite würden Mitgliedstaaten, die ihr Umweltrecht nur geringfügig ändern müssen, um europäischen Erfordernissen gerecht zu werden, und somit niedrige Anpassungskosten haben, Richtlinien nur ineffektiv in nationales Recht umsetzen. Dass hohe Anpassungskosten eine effektive rechtliche Implementation begünstigen, während niedrige Anpassungskosten zu einer ineffektiven rechtlichen Implementation führen, ist nicht plausibel. Darüber hinaus widerspricht ein geringer Grad der Kompatibilität als begünstigender Faktor für eine effektive rechtliche Implementation der Beobachtung eines regulativen Wettbewerbs, in dem die Mitgliedstaaten versuchen ihre nationalen Politikinhalte in europäische Policy-Outputs zu transformieren, um die Implementation europäischer Politik in ihrem Land zu erleichtern (vgl. Kap. 3.3). Es ist nicht plausibel anzunehmen, dass nationale Akteure sich an diesem regulativen Wettbewerb beteiligen, wenn sie die rechtliche Implementation in ihrem Land dadurch erschweren, dass es ihnen

gelingt, prägenden Einfluss auf die Entstehung europäischer Policy-Outputs auszuüben. Schließlich kann nicht festgestellt werden, dass ein hoher externer Anpassungsdruck den Akteuren in den Mitgliedstaaten einen Umsetzungsbedarf anzeigte. Sowohl die Umweltminister in Deutschland und Irland, Jürgen Trittin und Martin Cullen, als auch die mit der Implementation befassten öffentlichen Verwaltungen der beiden Länder leiteten den Umsetzungsbedarf aus dem Text der IVU-Richtlinie und den darin verankerten Fristen ab (EPA, 1997: 4; Deutscher Bundesrat, 2000a: 624; BMU, 2001: 2/8; Seanad Éireann, 2003a).

Unabhängig von der theoretischen Perspektive und somit ungeachtet der Wirkungsrichtung, die dem Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Politik zugesprochen wird, bestätigt der Vergleich der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland nicht, dass die Variable ‚Grad der Kompatibilität‘ einen Einfluss auf die rechtliche Implementation europäischer Richtlinien ausübt. Lediglich wenn der Grad der Kompatibilität eingeschränkt und die Variable durch den Grad der Kompatibilität zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie und dem Policy-Kern der Advocacy-Koalitionen definiert wird, könnte sie zur Erklärung des Policy-Outputs beitragen. In diesem Fall ist nicht der externe Anpassungsdruck auf das Policy-Subsystem sondern der externe Anpassungsdruck auf die Advocacy-Koalitionen innerhalb des Policy-Subsystems entscheidend für die Effektivität der rechtlichen Implementation. In Deutschland wies die freiwillig-sektorale Koalition einen geringen und die ordnungsrechtlich-integrierte Koalition einen hohen Grad der Kompatibilität mit dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie auf. Indem die freiwillig-sektorale Koalition mit dem Bundesrat über einen Veto-Punkt verfügte, beschränkte sie die Ressourcen der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition und verhinderte somit die effektive Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht. Diese Interpretation entspricht der Feststellung von Haverland, wonach ein hoher externer Anpassungsdruck lediglich die Opposition auf nationaler Ebene aktiviert, der Erfolg der Implementation aber abhängig von effektiven Veto-Punkten bleibt (Haverland, 2000: 100).

Indem sich der externe Anpassungsdruck aus der Differenz zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie und dem *belief system* der Advocacy-Koalitionen ergibt, zeigt er an, welche Advocacy-Koalition sich für die Umsetzung einer Richtlinie einsetzen wird und welche nicht. Dabei ist der Grad der Kompatibilität nicht die Ursache für das Handeln der Akteure. Er gibt vielmehr an, wie sich der europäische Politikinhalt zu dem *belief system* der Akteure verhält. Handlungsleitend für die Advocacy-Koalitionen ist der Policy-Kern der Akteure. Bei der Um-

setzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht war nicht die Notwendigkeit der Umsetzung der IVU-Richtlinie selbst, sondern die Art und Weise der rechtlichen Implementation umstritten. Die Advocacy-Koalitionen versuchten auch unabhängig von den Anforderungen der IVU-Richtlinie Teile ihres Policy-Kerns in öffentliche Politik zu übertragen, wie die Diskussion über die 1:1 Umsetzung zeigte. Dass die freiwillig-sektorale Koalition gegen Vorstellungen der ordnungsrechtlich-intergrierten Koalition opponierte, folgte demnach aus den unterschiedlichen *belief systems* der beiden Koalitionen und nicht aus dem Grad der Kompatibilität. Dieser setzt jedoch die inhaltliche Diskussion während des Politikformulierungsprozesses in Bezug zu dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie, der auf diese Weise als gegebenes Input in das Policy-Subsystem in die Analyse der rechtlichen Implementation eingeht. Der Grad der Kompatibilität dient mehr als Heuristik, als dass er einen Erklärungsfaktor für die Probleme der rechtlichen Implementation darstellt.

Die Schlussfolgerung, den Grad der Kompatibilität nicht als unabhängige Variable für die Erklärung von Problemen der rechtlichen Implementation heranzuziehen, reiht sich in die Entwicklung dieser Variablen ein, obgleich der Grad der Kompatibilität in der aktuellen Forschung über die Auswirkung der Europäisierung als Erklärungsfaktor für den Wandel nationaler Politik und die Effektivität der Implementation europäischer Policy-Outputs herausgestellt wird. Die Definition der Variablen ‚Grad der Kompatibilität‘ wurde Schritt für Schritt eingeschränkt, um sie als Erklärungsfaktor beibehalten zu können. Während V. A. Schmidt noch den Grad der Kompatibilität zwischen dem politischen System der EU und dem politischen System des jeweiligen Mitgliedstaates betrachtet, um ein unterschiedliches Ausmaß der Veränderung nationaler Politik zu erklären (V. A. Schmidt, 1999: 1f./22, 17/22), schränkt Kohler-Koch die Betrachtung des Grads der Kompatibilität auf einzelne Politikfelder ein (Kohler-Koch, 1999: 30-32). Börzel reduziert die Definition des Grads der Kompatibilität weiter auf die Differenz von einzelnen europäischen Richtlinien und den entsprechenden Regelungen in dem Politikfeld des Mitgliedstaates (Börzel, 2000: 158f.). Schließlich schreibt Haverland dem Grad der Kompatibilität nur noch eine geringe Wirkung auf bestimmte nationale Akteure zu, nämlich die Aktivierung der Opposition auf nationaler Ebene gegen das europäische Policy-Output (Haverland, 2000: 100).

Haverland identifiziert das Vorhandensein effektiver Veto-Punkte als den zentralen Faktor, um die Effektivität der Implementation europäischer Richtlinien zu erklären (Haverland, 2000: 100). Während die Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht die Annahme

bestätigt, dass das Vorhandensein eines effektiven Veto-Punktes eine ineffektive rechtliche Implementation begünstigt, bestätigt die Umsetzung der IVU-Richtlinie in Irland diese Annahme nicht. Trotz der Abwesenheit eines effektiven Veto-Punktes wurde die IVU-Richtlinie nicht fristgerecht in irisches Recht transformiert. Die Variable ‚effektive Veto-Punkte‘ aufgrund dieses Ergebnisses als Erklärungsfaktor für die Probleme der rechtlichen Implementation europäischer Richtlinien auszuschließen, wird allerdings der Konzeption von Veto-Punkten nicht gerecht. Effektive Veto-Punkte geben an, in welchem Ausmaß es der Regierung eines Landes möglich ist, unabhängig von anderen politischen Institutionen zu handeln. Dabei besteht keine direkte Korrelation zwischen dem Vorhandensein von Veto-Punkten und dem Policy-Output. Vielmehr prägen Veto-Punkte die Fähigkeit von Akteuren, ihre Vorstellungen während des Gesetzgebungsprozesses zu verwirklichen (Immergut, 1992: 26f.). Folglich stellen effektive Veto-Punkte eine unter mehreren Ressourcen der am Politikformulierungsprozess beteiligten Akteure dar. Dabei kann sich bereits die Antizipation eines effektiven Veto-Punktes auf das Handeln der Akteure auswirken. In Deutschland scheiterte das UGB an der Zustimmungspflicht der Bundesländer bereits bevor der parlamentarische Gesetzgebungsprozess eingeleitet wurde und die Länder die Gelegenheit gehabt hätten, im Bundesrat gegen den Entwurf eines UGB zu stimmen.

Während in Deutschland der Bundesrat als effektiver Veto-Punkt eine wesentliche Ressource der Akteure, insbesondere der freiwillig-sektoralen Koalition, darstellte, waren effektive Veto-Punkte bei der Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht nicht vorhanden und somit als Ressource der Akteure nicht relevant. Da die IPPC-Koalition die IVU-Richtlinie innerhalb eines ruhigen Policy-Subsystems in irisches Recht umsetzt, ist nicht die Ressourcenausstattung einer opponierenden Advocacy-Koalition für die Umsetzungsprobleme verantwortlich. Vielmehr verfügte die IPPC-Koalition über nicht genügend eigene Ressourcen, um die IVU-Richtlinie effektiv in irisches Recht umzusetzen. Der geringe Grad der Spezialisierung und Arbeitsteilung der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Europaangelegenheiten könnte der Faktor sein, der die Probleme bei der rechtlichen Implementation hervorrief, indem er die Handlungsmöglichkeiten der IPPC-Koalition beschränkte. Diese Interpretation wird dadurch gestützt, dass die *Protection of the Environment Bill* im *Department of the Environment and Local Government* geschrieben wurde und trotz der Abwesenheit effektiver Veto-Punkte erst über vier Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist im *Seanad* eingebracht wurde.



#### 7.4 Probleme der rechtlichen Implementation

Der Vergleich der Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches und irisches Recht bestätigt nur teilweise die in Kapitel 3.4 aus der aktuellen Forschung über die Auswirkung der Europäisierung und dem Advocacy-Koalitionsansatz hergeleitete Hypothese zur Erklärung von Problemen der rechtlichen Implementation. Insbesondere wird nicht bestätigt, dass der Grad der Kompatibilität von europäischer und nationaler Umweltpolitik eine unabhängige Variable darstellt, die die Effektivität der rechtlichen Implementation erklärt. Unabhängig davon, ob ein geringer oder ein hoher Grad der Kompatibilität als Ursache für Umsetzungsprobleme unterstellt wird, kann nicht festgestellt werden, dass der Grad der Kompatibilität die Umsetzung von europäischen Richtlinien in nationales Recht beeinflusst. Lediglich wenn der Grad der Kompatibilität auf die Differenz zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie und dem *belief system* der Advocacy-Koalitionen begrenzt wird, kommt ihm eine heuristische Funktion zu, indem er anzeigt, welche Advocacy-Koalition die rechtliche Implementation vorantreiben wird. Auf die Handlungen der Advocacy-Koalitionen wirkt sich der Grad der Kompatibilität und der daraus folgende externe Anpassungsdruck allerdings nicht aus.

Entscheidend für die Handlungen der Advocacy-Koalitionen sind das *belief system* der Akteure, das die Richtung der Handlungen angibt, und die Ressourcen der Akteure, die die Fähigkeit festlegen, diese Handlungen auch durchzuführen. Sowohl die Verfügung über Veto-Punkte als auch das Vorhandensein eines Vertragsverletzungsverfahrens stellen Ressourcen der Akteure dar. Beide Variablen erklären jedoch nur einen Teil der Umsetzungsprobleme. Das Vorhandensein effektiver Veto-Punkte bildet eine hinreichende aber nicht notwendige Bedingung (vgl. Ragin, 1987: 100) für eine ineffektive rechtliche Implementation und die Abwesenheit eines Vertragsverletzungsverfahrens kann mit dafür verantwortlich gemacht werden, dass eine Richtlinie auch nach Fristablauf nicht in nationales Recht umgesetzt wird. Die Hypothese dieser Abhandlung nahm an, dass Umsetzungsprobleme insbesondere dann entstehen, wenn eine Advocacy-Koalition, deren Policy-Kern nicht mit dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie übereinstimmt, aufgrund ihres relativen Ressourcenvorteils gegenüber anderen Advocacy-Koalitionen erfolgreich gegen die Umsetzung der IVU-Richtlinie opponiert. Die Analyse der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie zeigte indes, dass darüber hinaus Umsetzungsprobleme auch dann auftreten, wenn eine Advocacy-Koalition, die den Policy-Kern der IVU-Richtlinie teilt, nicht über genügend Ressourcen verfügt, um eine Richtlinie effektiv in nationales Recht umzusetzen. Dabei besteht der Mangel an Ressourcen nicht nur im Verhältnis zu anderen Advocacy-Koalitionen, sondern tritt auch auf, wenn kein wesentlicher Wi-

derstand innerhalb des Policy-Subsystems gegen die Umsetzung vorgebracht wird. Vor diesem Hintergrund wurde der geringe Grad der Spezialisierung und Arbeitsteilung der öffentlichen Verwaltung, die den Gesetzentwurf für die rechtliche Implementation erarbeitet, als möglicher Faktor für die Erklärung von Umsetzungsproblemen identifiziert.

Aufgrund des Vergleichs der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland lassen sich drei Faktoren bestimmen, die als Ressourcen die Handlungsfähigkeit der Advocacy-Koalitionen beeinflussen. Effektive Veto-Punkte, ein Vertragsverletzungsverfahren sowie der Grad der Spezialisierung und Arbeitsteilung der öffentlichen Verwaltung wirken sich auf die Handlungsfähigkeit der Akteure aus. In Deutschland schwächte der Bundesrat als effektiver Veto-Punkt die Ressourcenausstattung der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition und war somit verantwortlich für die ineffektive rechtliche Implementation in Deutschland. Das Vertragsverletzungsverfahren verschob das Ressourcenverhältnis geringfügig zugunsten der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition und trug somit zu der Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht bei, wenn auch erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist. In Irland verfügte die IPPC-Koalition nicht über genügend Ressourcen, um die IVU-Richtlinie fristgerecht in nationales Recht zu transformieren, obgleich kein wesentlicher Widerstand bestand. Ein geringer Grad der Spezialisierung und der Arbeitsteilung der öffentlichen Verwaltung, die zuständig für die Implementation europäischer Policy-Outputs ist, könnte für die Umsetzungsprobleme verantwortlich sein. Darüber hinaus wurde die rechtliche Implementation auch nach Ablauf der Umsetzungsfrist nicht durch ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission begünstigt.

Probleme der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie traten auf, wenn die Advocacy-Koalition, die den Policy-Kern der IVU-Richtlinie teilte, nicht über genügend Ressourcen verfügte, um einen hinreichend hohen internen Anpassungsdruck aufzubauen und somit sowohl den Policy-Kern ihres *belief systems* als auch den Policy-Kern der IVU-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Ressourcen der Advocacy-Koalitionen sind effektive Veto-Punkte, ein Vertragsverletzungsverfahren, das die Umsetzung der Richtlinie betrifft, sowie der Grad der Spezialisierung und Arbeitsteilung der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Europaangelegenheiten. Dabei ruft das Vorhandensein effektiver Veto-Punkte, die Abwesenheit eines Vertragsverletzungsverfahrens sowie ein geringer Grad der Spezialisierung und Arbeitsteilung der öffentlichen Verwaltung Probleme bei der rechtlichen Implementation hervor. Diese Interpretation der Ursachen von Problemen der rechtlichen Implementation beruht zum

einen auf dem theoretischen Rahmen des Advocacy-Koalitionsansatzes, der die Ergebnisse der aktuellen Forschung über die Auswirkung der Europäisierung integrierte, und zum anderen auf dem Vergleich der empirischen Ergebnisse, die aus der Analyse der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland gewonnen wurden. Eine abschließende Betrachtung der theoretischen Grundlage und des empirischen Vergleichs dieser Abhandlung ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

## 8 SCHLUSSBETRACHTUNG

Da zum einen Probleme bei der Umsetzung europäischer Richtlinien im Bereich der Umweltpolitik besonders verbreitet sind und zum anderen die Umweltpolitik ein geeignetes Politikfeld für Untersuchungen über die Auswirkung der Europäisierung darstellt, weisen die Schlussfolgerungen dieser Abhandlung in zwei Richtungen. Zum einen identifiziert der Ländervergleich Faktoren, die Probleme der rechtlichen Implementation erklären. Das Vorhandensein effektiver Veto-Punkte, die Abwesenheit eines Vertragsverletzungsverfahrens und der geringe Grad der Spezialisierung und Arbeitsteilung der öffentlichen Verwaltung riefen in Deutschland und Irland Probleme bei der Umsetzung der IVU-Richtlinie hervor. Zum anderen widerspricht das Ergebnis dieser Abhandlung Arbeiten der aktuellen Europaforschung, die den Grad der Kompatibilität als eine zentrale unabhängige Variable betrachten, um die Effektivität der Implementation europäischer Richtlinien zu erklären. Der Vergleich der Umsetzung der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland bestätigt nicht, dass der Grad der Kompatibilität eine wesentliche Wirkung auf die Effektivität der rechtlichen Implementation ausübt.

Die Schlussfolgerungen, die aus dem Vergleich der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland gezogen wurden, müssen vor dem Hintergrund sowohl der Methode als auch des theoretischen Ansatzes dieser Abhandlung betrachtet werden. Die Verwerfung des Grads der Kompatibilität sowie die Identifikation des Grads der Spezialisierung und Arbeitsteilung der öffentlichen Verwaltung als Erklärungsfaktor für die Probleme der rechtlichen Implementation ist eine Folge der deterministischen Perspektive der Mill'schen Methode. Während die Hypothese über Probleme der rechtliche Implementation am Fall Deutschland bestätigt wurde, wurde sie am Fall Irland entkräftet. Dieses Ergebnis führt nur unter der Annahme eines deterministischen Zusammenhangs zwischen Ursache und Wirkung zu einer Verwerfung des Grads der Kompatibilität als Erklärungsfaktor. Aus einer probabilistischen Perspektive heraus wäre dagegen dem Grad der Kompatibilität lediglich eine abgeschwächte Wirkung zugeschrieben worden, ohne jedoch den von der Theorie abweichenden Fall, die rechtliche Implementation in Irland, zu erläutern. Um die ineffektive rechtliche Implementation in Irland zu erläutern, wurde indes der Grad der Spezialisierung und Arbeitsteilung der öffentlichen Verwaltung als Erklärungsfaktor aufgenommen.

Die Aufnahme einer weiteren unabhängigen Variablen wurde notwendig, weil die theoretisch hergeleiteten Faktoren die Umsetzungsprobleme im Ländervergleich nicht vollständig erklä-

ren konnten. Allerdings wurde die Wirkung des Grads der Spezialisierung und Arbeitsteilung der öffentlichen Verwaltung nicht anhand des Ländervergleichs überprüft, da erst der Vergleich die Mängel der Hypothese über die Umsetzungsprobleme aufzeigte. Vor dem Hintergrund der Mill'schen Methode bestünde nun der nächste Untersuchungsschritt darin, die aus dem Vergleich der Umsetzung der IVU-Richtlinie in Deutschland und in Irland gezogenen Schlussfolgerungen an weiteren Fällen zu überprüfen. Mit diesem dialektischen Vorgehen, in dem Mills Methode sowohl induktiv als auch deduktiv angewandt wird, können Theorien zur Erklärung sozialer Phänomene entwickelt werden (Skocpol, 1986: 188-190). Neben der Notwendigkeit weiterer Untersuchungsfälle weist das Ergebnis des Vergleichs der rechtlichen Implementation auch auf angrenzende Forschungsgebiete hin. Um Defizite bei der praktischen Implementation von Umweltpolitik zu erklären, verwenden Mayntz et al. unter anderen unabhängigen Variablen einen Faktorenkomplex, der „Merkmale der unmittelbar am Vollzug beteiligten Behörden, insbesondere ihr Personal, ihre Organisation, ihre technischen Hilfsmittel und ihr Aufgabenverständnis“ (Mayntz et al., 1978: 12) erfasst. Angewandt auf die für die rechtliche Implementation zuständigen Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung sind die von Mayntz et al. genannten Merkmale gleichbedeutend mit dem Inhalt der Variablen ‚Grad der Spezialisierung und Arbeitsteilung‘ (vgl. Kap. 6.4). Dies spricht dafür, die Phasen der rechtlichen und der praktischen Implementation nicht strikt voneinander zu trennen, und Ergebnisse der Implementationsforschung in die Analyse der rechtlichen Implementation zu integrieren.

Die Aufnahme zusätzlicher Erklärungsfaktoren ermöglicht auf der einen Seite, ein genaueres Bild der Umsetzungsprobleme zu zeichnen, beschränkt auf der anderen Seite jedoch die Möglichkeit, im Ländervergleich Erklärungsfaktoren zu identifizieren. Bereits die drei aus der aktuellen Europaforschung gewonnenen Variablen dieser Abhandlung wiesen in den beiden Untersuchungsfällen nicht die Ausprägungen auf, die notwendig gewesen wären, um Schlussfolgerungen anhand der Mill'schen Methode zu ziehen. Um Faktoren für die Umsetzungsprobleme zu identifizieren, wurde deshalb auf theoretische Annahmen und Plausibilitätsüberlegungen zurückgegriffen. Insgesamt ist, so Scharpf, die Policy-Analyse mit dem Dilemma konfrontiert, dass einerseits die Zahl der unabhängigen Variablen reduziert werden muss, um Hypothesen überprüfen zu können. Indem auf diese Weise die Komplexität der Hypothesen reduziert wird, ist es allerdings andererseits nicht möglich, den Effekt nicht berücksichtigter Faktoren zu kontrollieren, wodurch die Gültigkeit der aus der Analyse gewonnenen Aussagen eingeschränkt wird. Der Ausweg aus diesem Dilemma besteht darin, den Schwerpunkt der

Forschung weg von der Überprüfung von Hypothesen und hin zu einer größeren Sorgfalt bei der Aufstellung von Hypothesen zu verschieben. Hierfür bedarf es eines Ansatzes, der das vorhandene Wissen strukturiert und die Analyse leitet sowie Partialtheorien und theoretische Module in eine Erklärung integriert (Scharpf, 1997: 27-31).

Um eine erhöhte Erklärungskraft durch die Integration von theoretischen Modulen in einem Ansatz zu erreichen, ist es erforderlich, dass ein Ansatz gegenüber theoretischen Modulen besonders anschlussfähig ist (M. G. Schmidt, 1993: 382). Der in dieser Abhandlung gewählte Advocacy-Koalitionsansatz erfüllt dieses Kriterium. Obwohl der Advocacy-Koalitionsansatz auf der Mikro-Ebene einerseits umfassende Aussagen über den Ablauf von Handlungen und die Motivation der Akteure trifft sowie Interessen nicht als wesentliche handlungsleitende Faktoren begreift, erlaubt andererseits die weite Definition des *belief systems* auch die Integration von theoretischen Modulen, die von interessengeleiteten Akteuren ausgehen (Sabatier, 1988: 142). Auf der Makro-Ebene trifft der Advocacy-Koalitionsansatz hingegen weniger umfassende Aussagen als auf der Mikro-Ebene. Während eine Perturbation in strukturellen Faktoren außerhalb des Policy-Subsystems für einen Policy-Wandel verantwortlich gemacht wird, bleiben die externen Faktoren selbst nur vage bestimmt (vgl. Kap. 3.4). Ferner nennt der Advocacy-Koalitionsansatz nicht abschließend, die Ressourcen und Zwänge die Handlungen der Akteure beeinflussen. Aufgrund der Unbestimmtheit der strukturellen Faktoren ist der Advocacy-Koalitionsansatz auch auf der Makro-Ebene besonders anschlussfähig.

Die Art der Entstehung des Advocacy-Koalitionsansatzes vermag dafür verantwortlich sein, dass das Hauptaugenmerk auf die Analyse individueller Faktoren gerichtet wird. Der Advocacy-Koalitionsansatz wurde aus der Kritik an dem Phasenmodell des Policy-Zyklus entwickelt. An dem Phasenmodell wurde unter anderem die *top-down* Perspektive kritisiert, die den Blick auf Absichten des Gesetzgebers und spezifische Policy-Initiativen verengt sowie weitere wichtige Akteure während des Policy-Prozesses vernachlässigt (Sabatier, 1993: 116-118). Dennoch verbindet der Advocacy-Koalitionsansatz die *bottom-up* Perspektive, die die Interaktion der Akteure herausstellt, mit Elementen der *top-down* Perspektive, nämlich den externen, nicht-kognitiven Faktoren außerhalb des Policy-Subsystems, um das Policy-Output zu erklären (Sabatier, 1986: 38f.). Bei der jüngsten Modifikation des Advocacy-Koalitionsansatzes wurde indes der Grad der Zustimmung, der erforderlich ist, um politische Veränderungen herbeiführen zu können, als strukturelle unabhängige Variable aufgenommen. Die erforderliche Zustimmung, die von nationalen Institutionen abhängt, reicht in Demokra-

tien von einer einfachen Mehrheit in Westminsterdemokratien bis zu einem Konsens unter den politischen Akteuren in Konsensdemokratien (Sabatier/Jenkins-Smith, 1999: 148f.). Der zusätzlich aufgenommene Faktor weist auf die Zahl der Veto-Punkte innerhalb eines politischen Systems hin.

Institutionelle Begrenzungen des Regierungshandelns werden sowohl von dem Advocacy-Koalitionsansatz für die Erklärung des Policy-Outputs im Allgemeinen als auch von der gegenwärtigen Europaforschung für die Erklärung der rechtlichen Implementation im Besonderen hervorgehoben. Neben effektiven Veto-Punkten integrierte der Advocacy-Koalitionsansatz die weiteren theoretisch hergeleiteten Variablen ‚Grad der Kompatibilität‘ und ‚Vertragsverletzungsverfahren‘ in die Hypothese zur Erklärung von Problemen der rechtlichen Implementation. Dabei wurde neben der besonderen Anschlussfähigkeit auch der Schwerpunkt des Advocacy-Koalitionsansatzes offenbar. Der Advocacy-Koalitionsansatz eignete sich auf der einen Seite dazu, die Handlungen der zu Advocacy-Koalitionen aggregierten Akteure zu modellieren und somit einen sozialen Mechanismus anzugeben, um Probleme der rechtlichen Implementation zu erklären. Auf der anderen Seite gab der Advocacy-Koalitionsansatz nur wenig präzise Hinweise auf strukturelle Erklärungsfaktoren. Diese wurden aus der gegenwärtigen Forschung über die Auswirkung der Europäisierung gewonnen.

Das Vorgehen, unterschiedliche Erklärungsmodule zu kombinieren und einen sozialen Mechanismus anzugeben, löst jedoch, so Schneider, weder das Problem der Unvollständigkeit noch das Problem der Ableitbarkeit. Selbst komplexe Kombinationen theoretischer Module bleiben unvollständig, weil es nicht möglich ist, sämtliche Faktoren in die Analyse einzubeziehen, die notwendig wären, um alle Einzelheiten eines sozialen Phänomens zu erklären. Folglich können auch keine Aussagen abgeleitet werden, die angeben, welche Folgen ein Faktor oder eine Kombination von Faktoren an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit hervorrufen wird. Sozialwissenschaftliche Erklärungen sind immer über- oder unterdeterminiert. Aufgrund der Komplexität sozialer Phänomene ist es angemessen, unvollständige Erklärungsskizzen zu entwerfen und diese anhand des Vorgehens nach einer Abduktion weiterzuentwickeln. Bei einer Abduktion wird vor dem Hintergrund einer plausiblen Hypothese von einer Beobachtung auf die mögliche Ursache geschlossen. Um die Hypothese zu bestätigen, muss versucht werden, plausible Alternativhypothesen auszuschließen. Generalisierungen sind dabei nur insofern möglich, als dass bei einer expliziten Darlegung des analytischen Bezugsrahmens und einer präzisen Operationalisierung der Variablen, Hypothesen überprüft,

modifiziert und verworfen werden können. Allerdings richtet sich der Schwerpunkt der Policy-Analyse ohnehin nicht auf die Generierung verallgemeinerbarer Aussagen, sondern auf die Erläuterung spezifischer Probleme und bestimmter Fälle (Schneider, 2003: 302, 310-314).

Im Fall der Implementation von Richtlinien der EU ist bereits die Frage, ob vermehrt Probleme bestehen, die über das Maß an Umsetzungsproblemen in anderen sozialen und politischen Systemen hinaus gehen, nicht unumstritten. Börzel argumentiert, dass der Jahresbericht der Europäischen Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts einerseits die einzige umfassende Datenquelle darstellt, die Aufschluss über eine ineffektive Implementation europäischer Politik in den Mitgliedstaaten gibt, andererseits diese Daten jedoch nicht dazu geeignet sind, um auf eine Zunahme von Umsetzungsproblemen zu schließen. Wenn die strengere Haltung der Europäischen Kommission gegenüber säumigen Mitgliedstaaten Ende der siebziger und seit Anfang der neunziger Jahre sowie die steigende Zahl möglicher ineffektiver Umsetzungen, die auf die zunehmende Zahl europäischer Rechtsakte sowie die Beitritte neuer Mitgliedstaaten zurückzuführen ist, berücksichtigt werden, kann, so Börzel, sogar eine Abnahme ineffektiver Umsetzungen festgestellt werden (Börzel, 2001: 804-818). Ein wesentliches Umsetzungsproblem besteht dagegen, wenn die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Daten einen wichtigen Indikator für die Effektivität der rechtlichen Implementation bilden, wie Demmke/Unfried argumentieren. Obgleich die Europäische Kommission bei der Feststellung der rechtlichen Implementation auf Informationen aus den Mitgliedstaaten angewiesen ist und deren Vollständigkeit kaum überprüfen kann, geben die Gesetzestexte und Dokumente, die von den Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission übermittelt werden, ein grobes Bild des Stands der Übereinstimmung von europäischer und nationaler Policy, das auf Umsetzungsprobleme von europäischen Richtlinien hindeutet (Demmke/Unfried, 2001: 110).

Bereits der Untersuchungsgegenstand dieser Abhandlung, die Probleme der rechtlichen Implementation europäischer Richtlinien, ist durch Unsicherheit gekennzeichnet. Darüber hinaus trifft das Merkmal der Unsicherheit auf die aus dem Ländervergleich gezogenen Schlussfolgerungen zu. Allerdings wurde die Unsicherheit dadurch reduziert, dass die theoretischen und methodischen Annahmen dieser Abhandlung explizit genannt wurden. Um soziale Phänomene im Allgemeinen und Policy-Outputs im Besonderen erklären zu können, fordert Sabatier, dass Hypothesen und theoretische Ansätze präzise genug formuliert werden, damit sie falsifiziert werden können (Sabatier, 1999b: 261f.). Eine zu starke Betonung der



Falsifizierbarkeit von Hypothesen verhindert jedoch, so de Leon, ein ungefähres Verständnis des Policy-Prozesses. In Anlehnung an John Maynard Keynes kann eingewandt werden, dass es besser sei, mit einer Aussage ungefähr richtig zu liegen als eine Aussage zu treffen, die präzise falsch ist (de Leon, 1999: 28f.). In dieser Abhandlung wurde versucht, bei der Analyse der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland präzise genug vorzugehen, um sowohl eine begrenzte Generalisierung als auch eine Falsifikation der aus dem Ländervergleich gezogenen Schlussfolgerungen zu ermöglichen. Allerdings in der Hoffnung, mit dem Ergebnis dennoch ungefähr richtig zu liegen.

**ANHANG**

**Anhang I**  
**Schriftliche Antwort von Ronnie Devlin**  
*(Department of the Environment and Local Government)*

In January 2003 the Protection of the Environment Bill was brought before the Seanad. This bill transposes the IPPC Directive into Irish law. Which people and organisations are involved in the formulation and discussion of the Protection of the Environment Bill?

The Department of the Environment and Local Government drew up the non-legal framework for the Bill and the technical drafting was done in the Office of the Attorney General (standard practice).

Have you co-ordinated your actions with other people or organisations? With whom have you co-ordinated your actions? How has the co-ordination taken place?

The Department consulted with various interests in drawing up the non-legal framework through meetings and telephone contacts – e.g. representatives of industry and agriculture and the Environmental Protection Agency (EPA).

Has it been necessary or useful for you to employ resources of other people or organisations during the implementation of the IPPC Directive?

No additional resources were employed in the drafting of the Bill or for consulting interested parties. The real job of implementing the Directive through operating the licensing system falls to EPA – and EPA had been operating integrated pollution control licensing before the directive came into being.

Are there people or organisations whose opinion about the legal implementation of the IPPC Directive you share? Are there people or organisations whose opinion you do not share?

There is simply no argument about the fact that the Directive must be implemented. There may be small issues of detail on which not everyone would be in agreement but these are very few.

The IPPC Directive had to be transposed into national law at the end of October 1999. What has, in your opinion, caused the delay of the legal implementation in Ireland? Has there been a threat of an infringement procedure initiated by the European Commission?

Other more pressing priorities in the environmental area. There was a threat of infringement procedure.

The Protection of the Environment Bill brings Irish legislation fully into line with the IPPC Directive. Mr. Cullen, the Minister for the Environment and Local Government, said that the bill did not more than what was required by the IPPC Directive. Do you agree with that view? Which consequences, both positive and negative, does an implementation have that does more than the IPPC Directive requires?

The Bill covers areas of environmental law not related to IPPC e.g. litter legislation and non-IPPC related waste legislation. Hence it does more than IPPC. Also, our IPC system operating since 1994 requires licensing of activities which do not appear in the IPPC Directive – we are retaining this licensing requirement. I suggest you compare the First Schedule to the Bill with the Annex to the Directive and you will see extra categories that need to be licensed in Ireland.

The IPPC Directive accounts for categories of industrial activities which are named in annex I of the directive: energy industries, production and processing of metals, mineral industry, chemical industry, waste management and other activities. Is there any category of industrial activities in Ireland which is particularly affected by the IPPC Directive?

No

## **Anhang II**

### **Schriftliche Antwort von Marie-Luise Dött (MdB, CDU)**

Auf den Inhalt des Referentenentwurfs zum Artikelgesetz, welcher aus dem Bundesumweltministerium kam, hatte ich als Abgeordnete der Oppositionsfraktion im Deutschen Bundestag keine Einflußmöglichkeit<sup>44</sup>. Ich habe mich in meiner Eigenschaft als Berichterstatterin im Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit dem Inhalt des Gesetzes auseinandergesetzt und versucht die Folgen eines In-Kraft-Tretens des so formulierten Entwurfs abzuschätzen. In den verschiedenen Beratungen des Umweltausschusses habe ich immer wieder auf die Mängel des Gesetzentwurfs hingewiesen. Letztlich wurde das zustimmungsbedürftige Artikelgesetz durch die unionsregierten Bundesländer im Bundesrat gestoppt und der Vermittlungsausschuß angerufen. Ich wurde in die vorbereitende Arbeitsgruppe zum Vermittlungsausschuß berufen. Diese Arbeitsgruppe ist interfraktionell mit Mitgliedern des Bundes und der Länder besetzt. Im Vermittlungsverfahren konnten einige Erfolge erzielt werden. So wurde z. B. die Legaldefinition der „integrierten chemischen Anlage“ geändert.

Während des gesamten Gesetzgebungsprozesses stand ich in ständiger Verbindung und Abstimmung mit den Abgeordneten der Arbeitsgruppe Umwelt der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sowie mit den Landesvertretungen der unionsregierten Bundesländer.

Bei der Beurteilung eines Gesetzesentwurfes lege ich immer großen Wert auf die Auswirkungen eines Gesetzes in der Praxis. Hier bin ich auf die Erfahrungen der einzelnen Unternehmen und Betriebe angewiesen. Ich habe mich daher mit diversen Unternehmensverbänden in Verbindung gesetzt und um diesbezügliche Information gebeten. Auch wurden verschiedene Interessenverbände von Seiten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur öffentlichen Anhörung des Umweltausschusses des Bundestages eingeladen. Die dort dargelegten Bedenken sind teilweise mit in meine Meinungsbildung eingeflossen.

Die Absicht der Richtlinie, das europäische Umweltrecht zu vereinheitlichen und europaweit die gleichen technischen Standards zu schaffen beurteile ich als positiv. Auch, dass die Bundesregierung aufgrund des drohenden Zwangsgeldes nach langer Untätigkeit dazu gezwungen war, die IVU- und die UVP-Richtlinie in das parlamentarische Verfahren einzubringen. Der Druck seitens der Europäischen Kommission hat sich insoweit als hilfreich erwiesen. Allerdings ist die Umsetzung der IVU-Richtlinie nicht 1:1 erfolgt. Da die Genehmigungsanforderungen nicht strikt an den europäischen Vorgaben ausgerichtet wurden, sondern im Rahmen des Artikelgesetzes national umweltpolitische Verschärfungen eingeführt wurden, hat sich die Wettbewerbssituation der deutschen Unternehmen gegenüber den europäischen Mitbewerbern verschlechtert.

In folgenden Punkten geht die Umsetzung über die europäische Vorgabe hinaus:

#### **a. Abfallvermeidungspflicht**

Nach der Neuregelung des § 5 I Nr. 3 BImSchG durch das Artikelgesetz dürfen nur nicht vermeidbare Abfälle verwertet werden. Der Vermeidungsvorrang entfällt nur nach besonderer Prüfung. Das bedeutet, daß dem Anlagenbetreiber die Beweis- und Darlegungspflicht für die wirtschaftliche und technische Unzumutbarkeit der Verwertung aufgebürdet wird. Es besteht also die Gefahr, daß Anlagenbetreiber zu aufwendigen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Abfälle zu vermeiden, die ohne ökologische Nachteile wirtschaftlich verwertet oder ord-

---

<sup>44</sup> Die alte Rechtschreibung des Originals wurde nicht korrigiert (Anm. H. B.).

nungsgemäß und schadlos entsorgt werden können. Es kann zu ökologisch fragwürdigen Scheinverwertungsmaßnahmen kommen. Oder die Anlagenbetreiber haben mitunter umfangreiche Ökobilanzen zu erarbeiten, um zu beweisen, daß die Verwertung des Stoffes ökologisch sinnvoller ist als dessen Verweidung. Die Genehmigungsunterlagen werden dadurch unnötig ausgeweitet und es kommt zu Verzögerungen im Genehmigungsverfahren.

Diese Umsetzung geht über die Anforderungen der IVU-Richtlinie hinaus. Die IVU-Richtlinie bezieht sich in Art. 3 Satz 1 Buchstabe c lediglich mittelbar auf die Abfallrahmenrichtlinie. Bei dem in der Abfallrahmenrichtlinie festgeschriebenen Vermeidungsvorrang handelt es sich lediglich um eine Förderungszielvorgabe und nicht um eine Betreiberpflicht. Aufgrund dessen ist es nicht verständlich, warum eine unmittelbare Betreiberpflicht in § 5 I Nr. 3BImSchG aufgenommen wurde.

Der bisherige § 5 I Nr. 3BImSchG hatte sich bewährt und wurde durch die Überwachungs- und Genehmigungsbehörden praktiziert. Durch die nicht notwendige Änderung des Gesetzeswortlautes wird Verwirrung gestiftet und es ergeben sich Auslegungsfragen. Die Ausweitung der Betreiberpflichten führt zu mehr Bürokratie. Antragsunterlagen müssen noch ausführlicher als bisher gestaltet werden.

Praktische Beispiele:

- Im Gießereiwesen kann eine Verwertung von Altsand in einem benachbarten Zementwerk ökologisch und ökonomisch sinnvoller sein als eine thermische Sandregenerierung, also eine Vermeidungsmaßnahme, die darüber hinaus noch die Errichtung einer Formsandregenerierungsanlage bedürfte. Gerade unter dem Gesichtspunkt, daß diese Verwertungsmaßnahmen aufwendig und mühsam aufgebaut wurden, um Deponieraum zu schonen, ist es unverständlich, daß diese Verwertungsmöglichkeiten nun gefährdet werden sollen.
- Einem Kraftwerksbetreiber kann die Verwendung von deutscher Kohle untersagt werden, weil deren Verwendung mehr Flugasche mit sich bringt als andere Kohle.

#### b. Pflicht zur sparsamen und effizienten Energieverwendung

Der betriebswirtschaftlich geprägte Begriff „sparsam“ ist europarechtlich nicht gefordert und ordnungsrechtlich nicht nachprüfbar. Art. 3 d der IVU-Richtlinie spricht nur von „effizienter Energieverwendung“. Eine sinnvolle Abgrenzung der Voraussetzungen „sparsam“ und „effizient“ ist nicht möglich. Soll die zusätzliche Grundpflicht zur sparsamen Energieverwendung nicht gänzlich überflüssig sein, so kann sie nur so verstanden werden, daß sie den Genehmigungsbehörden erlauben soll, auch solche Auflagen in den Genehmigungsbescheid aufzunehmen, die über eine effiziente Energieverwendung hinausgehen. Den Genehmigungs- und Überwachungsbehörden ist damit die Möglichkeit eröffnet in die Produktion einzugreifen und den Energieeinsatz zu steuern. Die Behörde kann also in die Ausgestaltung der in der Eigenverantwortung der Unternehmen stehenden Erfüllung der Energieeffizienzvorgaben eingreifen. Solch dirigistische Maßnahmen sind gerade auch im Hinblick auf die Selbstverpflichtungen der Wirtschaft zur sparsamen Energieverwendung keine geeigneten ordnungsrechtlichen Instrumente. Daneben widerspricht die dirigistische Steuerung des Energieeinsatzes der Liberalisierung der Energiemärkte.

Die Umsetzung der IVU-Richtlinie erreicht im Ergebnis nicht die Möglichkeiten, die durch den integrierten Umweltschutz eröffnet sind, nämlich die Erreichung eines hohen Umweltschutzniveaus bei geringem bürokratischem Aufwand. Durch die ökologische Gesamtbetrachtung können den betroffenen Unternehmen auch Vorteile entstehen, die ihnen aber auch zugebilligt werden müssen. Weist ein Unternehmen in allen Bereichen sehr gute Umweltdaten

auf, so muss entsprechender Spielraum in anderen Bereichen zugestanden werden, wenn die Gesamtbetrachtung im Ergebnis positiv bleibt. Den Unternehmen ist dabei ein großes Maß an Eigenverantwortung zuzuerkennen, denn nur ohne bürokratische Fesseln kann ein sinnvoller Ausgleich zwischen Ökologie und Ökonomie gefunden werden. Dieser sieht bei jedem Betrieb anders aus und die Ausgestaltung ist von den Betrieben selbst am besten zu beurteilen.

Weiteres Potential des integrierten Umweltschutzes liegt in der Möglichkeit des Bürokratieabbaus. Wenn das Anlagenzulassungsverfahren in den Bereichen Boden, Wasser und Luft vollständig koordiniert wird, sollte das zu einem Bürokratieabbau führen, mit kürzeren und vereinfachten Zulassungsverfahren. Die Umsetzung der IVU-Richtlinie hat den Anlagenbetreibern aber vielfach ein Mehr an Bürokratie auferlegt und dieses Ziel leider nicht erreicht.

### Anhang III

#### Interview mit Winfried Hermann (MdB, Bündnis 90/Die Grünen) in Tübingen am 04.02.03

Welche Personen und Organisationen waren an der Formulierung und Entscheidung des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz) beteiligt?

Die Federführung hatte das Umweltministerium, das in engem Kontakt mit den Ländern stand, da von Anfang an klar war, dass dieses Gesetz auch durch den Bundesrat musste. Deshalb musste die Konfliktlage in den Ländern berücksichtigt werden. Von Anfang an waren die Fraktionen, vertreten durch die federführenden Abgeordneten, mit einbezogen, vielleicht mehr als sonst. Die Themen, um die es ging, waren gedacht als die ersten Elemente eines neuen Umweltgesetzbuches. Wir wollten ein neues, einfaches, überschaubares und europakonformes Umweltrecht machen. Dies geht am besten, indem wir mit den Gesetzen einsteigen, die grundlegenden Charakter haben, wie Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltinformationsgesetze und für alle Bereiche der Umwelt gelten. Da waren die Fraktionen schon miteinbezogen.

Als klar war, dass sich kein Umweltgesetzbuch durchsetzen lassen würde, war klar, dass ein Artikelgesetz kommt. Es gab Vorkontakte mit den zuständigen Mitgliedern der Fraktion und ihren Mitarbeitern. Politisch wird das Gesetz von den Abgeordneten begleitet, aber in der Sache sind die wissenschaftlichen Mitarbeiter der Fraktionen damit befasst und die Mitarbeiter im Ministerium, die formal zuständig sind. Gesetze werden zum Leidwesen eines leidenschaftlichen Parlamentariers fast immer in Ministerien gemacht. Die sprechen sich mit anderen Ministerien ab und mit den Fraktionen und mit dem Bundesrat. Dazwischen und dazu kommen noch die Interessenorganisationen, von den Gewerkschaften bis zum BDI, einzelne Fachverbände, die sich in besonderer Weise betroffen fühlen, wie der Verband der chemischen Industrie. Bei der UVP-Änderungsrichtlinie meldeten sich auch die Umweltgutachter, die Umweltverträglichkeitsprüfungen heute schon machen und sich als Verband zusammengeschlossen haben. Bei der IVU-Richtlinie meldeten sich alle zu Wort, die Anlagen haben, die womöglich betroffen sind, wie der Fachverband der Lackindustrie, die chemischer Industrie. Da es auch um Öko-Audit ging, meldeten sich Einzelbetriebe, die ein Öko-Audit gemacht haben.

Das war ein Gesetz bei dem man sagen konnte, dass sich alle Interessengruppen, die es in dem Terrain gab, zu Wort gemeldet haben, in der einfachsten Form von Sammelbriefen, die an alle Abgeordneten geschrieben wurden, bis zu gezielten und konkrete Stellungnahmen und Gesprächen auf relativ hoher Ebene, z. B. Gespräche mit Verbandsgeschäftsführern, z. B. des VCI, die deutlich machten: „Die Sache ist uns wichtig“. Es wurde nicht über Details des Gesetzes gesprochen, sondern über so Sachen wie: „Wir wollen auch, dass Sie sehen, dass wir in einem internationalen Wettbewerb stehen.“ Am Schluss ist der Gesetzestext in vielen Beratungen mit dem Ministerium und in direkter Absprache mit den Mitarbeitern der Regierungsfaktionen, in Kenntnis all der Einwände, geschrieben worden.

Haben Sie Ihr Handeln während des Gesetzgebungsprozesses mit anderen Personen oder Organisationen abgestimmt? War es für Sie hilfreich oder notwendig, während des Gesetzgebungsprozesses auf Ressourcen (z. B. Informationen, Zugang zu Institutionen, finanzielle Unterstützung) anderer Personen oder Organisationen zurückzugreifen?



Beim DGB gab es z. B. jemand, der sich mit Umweltrecht beschäftigt und der sich in den letzten Jahren auf Öko-Audit spezialisiert hat. Da höre ich natürlich genau zu, wobei, ich habe für mich immer auch die Regel: „Hör nicht nur auf deine eigenen Freunde.“ Wenn die, die scheinbar auf der anderen Seite stehen, einen Einwand haben, ist in der Regel schon was dran. Z. B. hat die Chemieindustrie bei der IVU-Richtlinie den Einwand vorgebracht, den wir letztendlich übernommen haben, weil wir ihn eingesehen haben. Bei der Frage der Definition einer Anlage hat die Chemieindustrie darauf hingewiesen, dass man sehr darauf aufpassen muss, dass die moderne produktionsintegrierte Anlage der Chemieindustrie faktisch aus einem Röhren- und Silowerk von etwa 200 Einheiten besteht, die früher einmal 200 verschiedene Fabriken waren. Dann haben wir geschaut, dass solche integrierte Anlagen nicht behandelt werden als seien es 200 verschiedene Fabriken, nur weil es schlecht definiert ist, obwohl die Anlage offensichtlich eine Einheit darstellt.

Oder Leute, die sich mit Öko-Audit beschäftigen und einem sagen, im Moment funktioniert dies und das aus dem und dem Grund nicht. Darauf hört man natürlich. Klar stehen Umweltverbände und Grünen politisch nahe und in jedem Verband gibt es einzelne Experten, auf die man gerne zurückgreift. Eine Fraktion ist eigentlich nicht in der Lage, so komplexe Gesetze in jedem Fachgebiet optimal abzudecken. Da ist man froh, dass es Leute gibt, die einem zuarbeiten und einen beraten. Das schließt auch das Umweltbundesamt ein, bei dem man auch mal anruft und fragt: „Wie seht ihr das?“

Gibt es an dem Gesetzgebungsprozess beteiligte Personen und Organisationen, deren inhaltliche Auffassung über die Umsetzung der IVU-Richtlinie Sie entweder überhaupt nicht teilen oder sehr unterstützen? Welche Inhalte und welche Personen oder Organisationen sind dies?

Am Schluss hatten wir auch die Expertenpapiere der Rechtsanwälte und Fachleute der Industrieverbände und unsere Papiere und dann ist es natürlich klar, dass, wenn die jedes Mal mit dem gleichen Argument kommen, dass wir im europäischen Wettbewerb stehen, und wir nicht mehr als 1:1 umsetzen dürfen usw. Das Gesetz ist ja im Wesentlichen sehr europakonform umgesetzt worden.

Gibt es ein Ereignis zu einem bestimmten Zeitpunkt, das Ihrer Meinung nach das Zustandekommen des Artikelgesetzes in seiner endgültigen Form entscheidend beeinflusst hat?

Das Artikelgesetz war eines der kompliziertesten Gesetzgebungsvorhaben im Umweltbereich überhaupt. Wir waren sehr gespannt ob es überhaupt und in dem Zeitplan funktioniert. Ich bin überzeugt davon, dass das besondere an diesem Gesetz war, dass es so kompliziert war, dass es am Schluss nur noch ganz wenige gab, die überhaupt noch einen Überblick hatten. Bei den Grünen war das ich. Im Umweltministerium noch ein paar federführende Beamte, bei der SPD drei oder vier Abgeordnete, die Teilbereiche überblickt haben. Einige Leute im Bundesrat. Wir haben sicherlich einige Sachen durchgekriegt, die man nicht durchgekriegt hätte, wenn man diese Themen populär und publik gemacht hätte. Und da haben wir einfach als Fachexperten gearbeitet, und da findet man dann auch durchaus im Bundesrat und in CDU-Kreisen auch Fachexperten, die im Ökorecht gleich denken wie die Leute von den Umweltverbänden oder den Grünen. Die Ministerpräsidenten, die das Paket im Bundesrat dann absegnen haben, hatten nur noch wenige Details zu entscheiden. Wir hatten phasenweise weit über 100 Seiten Änderungsanträge. Der Bundesrat hatte so viele Änderungsanträge, die sich zum Teil widersprochen haben, dass die am Schluss dann darauf verzichtet haben, wirklich konkrete Änderungsanträge zu machen und nur noch eine Art Resolution gemacht haben. In-

sofern hat das eine Rolle gespielt, dass am Schluss quasi eine Expertenrunde etwas durchgesetzt hat.

Es gab ein Ereignis. Alle Gesetze wurden weitgehend 1:1 umgesetzt. Aus dem einfachen Grund, weil uns klar war, dass wenn wir mehr draufsatteln als die EU unbedingt verlangt, wir soviel Widerstand im Bundesrat bekommen, dass wir damit nicht durch kommen. Deshalb haben wir versucht 1:1 umzusetzen, mit wenigen Ausnahmen. Eine dieser Ausnahmen war die Umweltverträglichkeitsprüfung und Anlagengenehmigungsprüfung für landwirtschaftliche Betriebe. Die war völlig unambitioniert im Entwurf gestanden. Bei so und soviel tausend Mastschweinen findet eine Umweltverträglichkeitsvorprüfung statt und ab so und soviel eine Hauptprüfung usw. Da war der BSE-Skandal außerordentlich hilfreich. Während des Verfahrens war der BSE-Skandal, der dazu geführt hat, dass ich und andere gesagt haben: „Das darf doch nicht wahr sein, dass wenn jetzt offensichtlich die industrielle Massentierhaltung auf der Anklagebank sitzt, dass wir jetzt, wo wir den Hebel in der Hand haben, das bei der Anlagengenehmigung und bei der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht angemessen berücksichtigen.“ Wir haben erstens etwas strengere Auflagen gemacht als der Entwurf des Ministeriums ursprünglich vorgesehen hat und wir haben zweitens eine neue Kategorie eingeführt, die untypisch in dem Gesetz ist, aber für Landwirtschaftspolitik eine ökologische Messgröße ist: Dass man nicht nur die absolute Betriebsgröße nimmt, sondern auch das Verhältnis zur Fläche des Betriebs. Das haben wir nur durchgesetzt wegen BSE. Ein halbes Jahr später hätten wir es nicht mehr durchsetzen können

Es gibt unterschiedliche Auffassungen darüber, ob das Artikelgesetz eine 1:1 Umsetzung der IVU-Richtlinie darstellt oder darüber hinaus geht. Welche Folgen, sowohl positive als auch negative, hätte die Umsetzung, die über eine 1:1 Umsetzung der IVU-Richtlinie hinaus ginge?

Der Vorteil einer 1:1 Umsetzung war ganz eindeutig, dass man das Hauptargument der Opposition, es wäre nicht 1:1 umgesetzt entkräften konnte. Wir haben überall nachweisen können, dass wir es 1:1 umgesetzt haben. Aber 1:1 heißt nicht, dass wir es genauso machen, wie es drin steht. Die EU schreibt bildlich gesprochen immer ein Band vor. Zwischen einem Minimumstandard und einem Maximumstandard hat der nationale Gesetzgeber einen Spielraum und ich kann nicht drunter fallen, dann kriege ich Ärger mit der EU, dann gibt es eine Klage, wenn ich drüber gehe gibt es auch eine Klage, also muss ich in dieser Bandbreite sein. Man kann sich nun manchmal darum streiten, ob es genau so sein muss oder ob man eigentlich nicht mehr tun müsste. Das war immer wieder der Streit. In der Summe sind wir deswegen so gut durchgekommen, weil es tatsächlich eine 1:1 Umsetzung war.

Hat sich Ihrer Meinung nach der Zeitdruck, der als Folge des drohenden Zwangsgeldes von Seiten der EU entstand, positiv oder negativ auf das Artikelgesetzes ausgewirkt?

Die drohende Klage hat das Artikelgesetzgebungsverfahren beschleunigt. Es hatte zwei Funktionen. Einmal hat es einen dazu gezwungen, ein Gesetz zu machen, das relativ schnell durch den Bundesrat geht, weil klar war, dass wenn man jetzt einen Streit mit dem Bundesrat anfängt, nach dem Motto ‚wir machen ein Gesetz‘, dann sagt der Bundesrat: „Wir sind nicht damit einverstanden.“ Dann kann das eine Endlosschleife geben oder das Gesetz bleibt zwischen Bundestag und Bundesrat liegen. Wir hatten relativ viele Kritikpunkte aus dem Bundesrat und das Glück, dass sie sich nicht auf konkrete Punkte verständigen konnten, sondern nur auf eine allgemeine Linie und dann haben wir aus der Fülle der Anträge, Änderungsanträge gemacht. Damit konnten wir im Bundestag sagen: „Wir haben doch die Einwände der Mehr-

heit des Umweltausschusses berücksichtigt und deswegen haben wir folgendes gemacht.“ Und gleichzeitig haben wir es am Schluss, in die Sitzung des Vermittlungsausschusses, tatsächlich geschafft, dass wir die weit über 100 Änderungsanträgen, die es gab, auf fünf oder sechs eingedampft haben, und wir als Koalitionsfraktion uns darauf verständigt haben: „Also die und die auf jeden Fall und da sind wir vielleicht kompromissbereit und da vielleicht nicht.“ Aber es gab natürlich einen Zwang zur relativ pragmatischen 1:1 Umsetzung durch die drohende Klage. Zwang zum raschen Handeln und sich nicht lange blockieren. Zwang zur Kompromissbildung. Das wurde alles durch das Zwangsgeld ausgelöst. Vermutlich hat das Zwangsgeld auch schlussendlich dazu beigetragen, dass man das Gesetz überhaupt durchkommen hat. Wenn man noch endlos lange Zeit gehabt hätte, wäre es wahrscheinlich auch noch endlos lange gegangen. Man hätte immer wieder Einwände angehört und zurückgewiesen oder vielleicht doch umgesetzt.

Die IVU-Richtlinie gilt für die in Anhang I abschließend aufgezählten Industriezweige Energiewirtschaft, Herstellung und Verarbeitung von Metallen, mineralverarbeitende Industrie, chemische Industrie, Abfallbehandlung und sonstige Industriezweige. Sind einer oder mehrere Industriezweige in Deutschland besonders von den Regelungen der IVU-Richtlinie betroffen?

Am meisten hat sich wohl die Chemieindustrie betroffen gefühlt, die sich dann auch gemeldet hat. Man kann schon sagen, dass es weitgehend Industriebereiche sind, neu hinzugekommen sind ja auch z. B. Infrastrukturanlagen, die zum Teil nicht berücksichtigt waren. Das Schwierige an diesen beiden Gesetzen war auch, dass es parallele Gesetze waren, sowohl die UVP-Richtlinie als auch die IVU-Richtlinie haben sich auf den gleichen Gegenstandsbereich bezogen. Zum Teil waren die Gesetzgebungstexte fast identisch, nur dass es einmal auf die Notwendigkeit der Umweltverträglichkeitsprüfung bezogen war und zum anderen zum Teil auf die Anlagengenehmigung.

Die IVU-Richtlinie schreibt vor, Emissionen, die im industriellen Herstellungsprozess entstehen, durch die Verwendung der besten verfügbaren Technik zu vermeiden, überlässt aber die konkrete Ausgestaltung des integrierten Umweltschutzes weitgehend den Mitgliedstaaten selbst. Worin sehen Sie den Vorzug von integriertem Umweltschutz?

Integrierter Umweltschutz beinhaltet, dass in einer Produktionsanlage so gearbeitet wird, dass möglichst wenig Abfall entsteht, dass das was an Abfall entsteht wieder verwendet wird, dass möglichst wenig Ressourcen verbraucht werden, dass möglichst wenig Energie verbraucht wird. Übrigens war das auch noch einer der ganz wenigen Punkte wo wir vom Standard der IVU-Richtlinie 1:1 abgewichen sind, wir haben die Anlagenbetreiber verpflichtet, energieeffizient und energiesparsam zu arbeiten. Die EU hat nur die Energieeffizienz vorgeschrieben. Wir meinen, dass das nicht das gleiche ist. Die Anlagengenehmigung verpflichtet den Anlagenbetreiber zu einem Konzept des energiesparenden Produzierens.

Das Wesentliche ist, dass man, weil man so produziert, hinterher nicht mehr so viele Abfallprobleme oder Schadstoffprobleme hat, die die Umwelt und die Arbeitsplätze belasten. Und schlussendlich spart das immense, teure Nachsorgekosten. Die teure sog. *end-of-pipe*-Technik fällt weg, wenn man produktionsintegrierten Umweltschutz hat. Die Chemieindustrie hat das eigentlich vorgemacht. Die haben in den letzten zwanzig Jahren praktisch komplett ihre Chemikalienproduktion auf integrierte Anlagen umgestellt. Z. B. BASF in Ludwigshafen ist eine riesige Industrieanlage auf einem Gebiet, das größer als Monaco ist, die mit hunderttausenden von Röhren verbunden ist und wo noch ein paar Eisenbahnschienen dazwischen sind, auf denen Wagons hin und her geschoben werden. Was in einem Prozess als Abwärme anfällt wird

im anderen Prozess als Wärme wieder eingesetzt. Was das Abfallprodukt im einen Prozess ist, ist das Ausgangsprodukt im nächsten Prozess usw. Das ist natürlich in der Chemie inzwischen hochgradig intelligent gemacht. In anderen Bereichen der Wirtschaft ist es noch nicht so weit, wobei auch da inzwischen riesige Fortschritte gemacht wurden. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz hat schon einen ziemlichen Schritt nach vorne gebracht. Heutzutage wird auch in der Automobilindustrie mit geschlossenen Kreisläufen gearbeitet, wo z. B. überschüssiger Lack aufgefangen und wieder verwendet wird und Galvanikstoffe gereinigt und wieder eingesetzt und nicht ins Abwasser gegeben werden.

Bereits 1992 wurde zur Erarbeitung eines Umweltgesetzbuches vom Bundesumweltministerium eine Sachverständigenkommission eingesetzt, die 1997 einen Entwurf vorlegte. Mit dem Umweltgesetzbuch war eine Form der Umsetzung der IVU-Richtlinie in der Diskussion, die von vielen Seiten begrüßt wurde. Zeitdruck und verfassungsrechtliche Bedenken wurden als Gründe für die Verschiebung des Vorhabens angeführt. Wie beurteilen Sie das Scheitern des Umweltgesetzbuches (auch wenn es weiterhin auf der Tagesordnung steht) und die dafür angeführten Gründe?

Ich war federführend in meiner Fraktion für das Umweltgesetzbuch und war damals nicht mit der Begründung einverstanden, zu sagen, man muss erst einmal die Verfassung ändern, damit man ein Umweltgesetzbuch machen kann. Das war von Anfang an die Position der Justizministerin bzw. von ihrem Haus, das gesagt hatte, wir brauchen zwingend zuerst eine Änderung des Grundgesetzes; insbesondere im Bereich Wasser und auch in einigen anderen Bereichen muss der Bund mehr Kompetenz bekommen, also mindestens konkurrierende Gesetzgebung und nicht nur Rahmengesetzgebung. Nachdem sozusagen das Justizministerium sein Veto eingelegt hatte und gesagt hatte, nur so geht es, war zu prüfen, ob die Länder da mitmachen. Die Prüffragen an die Länder haben ergeben, dass alle Länder, ob rot-grün oder schwarz-gelb oder rot alleine oder wie auch immer, gesagt haben: „Wir geben keine Kompetenzen ab.“ Damit war das Projekt Umweltgesetzbuch gescheitert.

Wir haben es jetzt wieder im Koalitionsvertrag, aber ich habe da keine große Begeisterung mehr, weil ich nicht sehe, wie man aus dieser verzwickten Situation herauskommen soll. Es ist ganz offensichtlich so, dass das deutsche Umweltrecht deshalb so hoch bürokratisch und so umständlich und so undurchschaubar ist. Es gibt keinen Bereich mehr, in dem die EU nicht schon die Hand drauf hat. Es gibt nur noch ganz wenige Ausnahmen. Faktisch ist oben die EU, die Vorgaben macht. Dann gibt es unten die Bundesländer, die nach der Verfassung ihre Umweltkompetenz haben und der Bundesgesetzgeber muss aber in allen Bereichen handeln, weil er derjenige ist, der das EU-Recht umsetzen muss. Die Länder können es nicht umsetzen ohne den Bund. Deswegen ist es inzwischen ein ziemlich verquastetes Konstrukt und das macht auch die zehntausend Verordnungen und Gesetze aus, die es in Deutschland im Umweltrecht gibt und alle Experten sagen: „Jawohl, wir brauchen ein einfaches, einheitliches Umweltgesetzbuch.“ Und keiner weiß eigentlich, wie man das in einem Föderalstaat, wo jedes Land für sich genommen auf seine Kompetenz beharrt, lösen soll.

Da gibt es über die Parteigrenzen hinweg die Einsicht, aber spätestens wenn es ernst wird gilt die Macht bzw. die machstrategische Uneinsichtigkeit, der Sache nicht nachzugeben, sondern statt dessen Machtpolitik zu betreiben und zu sagen, wir werden doch dieser rot-grünen Regierung keine Kompetenzen abgeben, dann machen sie dies und jenes, was wir nicht wollen. Und die rot-grüne Regierung wird nichts an die Union abgeben, weil sie sagt, dann machen die uns alles kaputt, was wir aufgebaut haben. Deswegen bin ich da relativ - verzweifelt wäre zuviel gesagt. Ich finde, dass die föderale Gliederung der Bundesrepublik Deutschland ein schier unreformierbares System darstellt, weil es einfach sich selber blockiert. Es müsste je-

mand von außen kommen, der das ändert und das geht nicht, weil die Kompetenz bei den Ländern liegt. Das schafft man nur, wenn das System sich so ad absurdum führt, dass es eigentlich alle nicht mehr haben wollen. Aber so blöd ist es halt nicht und irgendwie funktioniert es ja doch noch.

## Anhang IV

### Interview mit Dr. Kurt-Christian Scheel (BDI) in Berlin am 13.02.03

Welche Personen und Organisationen waren an der Formulierung und Entscheidung des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz) beteiligt?

Ich will kurz vorab schicken, wie unsere interne Meinungsbildung funktioniert. Das funktioniert so, dass wir eine relativ ausgefeilte Gremienstruktur haben, die sich mit bestimmten Themen beschäftigt. Jede unserer Abteilungen hat ein zentrales Politikgremium. Das ist in diesem Fall der Ausschuss für Umweltpolitik, der wird beschickt von jedem der Verbände, die zwei, in der Regel Unternehmensvertreter, entsenden können, die sozusagen die zentralen politischen Grundsätze dieser Abteilung, der Abteilung Umweltpolitik, definieren. Darunter befinden sich fünf Lenkungskreise, die zu jedem spezifischen Themenfeld entsprechende Festlegungen treffen. Da sitzen dann mehr Fachleute drin, die auch von den einzelnen Verbänden nominiert werden. Es gibt z. B. einen Lenkungskreis für das gesamte Anlagenrecht, Anlagenzulassung und alles was mit Anlagensicherheit zu tun hat, einen für Produkte, einen für volkswirtschaftliche Fragen, Nachhaltigkeit, einen für technische Fragen, Arbeitsschutz, Arbeitssicherheit und einen für Klimapolitik, Emissionshandel. Unser Thema hier ist Lenkungskreis I angesiedelt.

Unter jedem dieser Obergremien, die mehr strategisch operative Aufgaben haben, arbeiten Projektgruppen, die sich mit sehr spezifischen Fragen beschäftigen und die unmittelbar beschickt werden von Experten aus den einzelnen Unternehmen oder Branchenverbänden. Bei den großen Unternehmen gibt es häufig für solche Fragen Experten in den Unternehmen selbst, z. B. haben die großen Chemiefirmen alle Umweltjuristen, die kennen halt die IVU-Richtlinie. Von denen hatte ich z. B. mehrere in unserer Projektgruppe ‚IVU-Richtlinie‘. Die kleineren Verbände, bspw. der Gießereiindustrie oder der Textilindustrie haben solche Experten in der Regel nicht auf Unternehmensebene, sondern auf Verbandsebene. Diese Experten kommen in Projektgruppen zusammen, so dass ich mir hier nichts ausgedacht habe, wenn ich Stellungnahmen geschrieben habe an die Bundesregierung oder in Verhandlungen gegangen bin, sondern das immer sehr eng rückgekoppelt habe mit den Kollegen aus den einzelnen Verbänden, die ja gesagt haben, also für die Chemie ist dies problematisch, für die Gießer ist das problematisch, für den Bereich der Galvanikanlagen ist das problematisch, für den Bereich des Bergbaus und des Tagebaus ist das problematisch. Die Problemlage war schon sehr weit gefächert. Die Stellungnahme des BDI war ja auch ausführlich. Das ist fast die Hälfte unserer Arbeit: das Zusammentragen von Wissen aus den Branchenverbänden und aus den Unternehmen.

Aus unserer Sicht gab es wesentliche andere Player insofern, als dass wir sehr intensiv mit der Bundesregierung verhandelt haben. In der Bundesregierung gibt es natürlich, das ergibt sich aus dem Ressortprinzip, unterschiedliche Auffassungen. Das Umweltministerium ist die eine Seite, das Wirtschaftsministerium ist die andere Seite. Dann spielt das Justizministerium eine Rolle im Hinblick auf die Frage: ist eine Grundgesetzänderung wegen der Wasserzuständigkeit notwendig oder nicht. Das Innenministerium spielt in diesem Zusammenhang auch eine Rolle. Dann spielt das Landwirtschaftsministerium noch eine Rolle wegen einiger Sonderzuständigkeiten und Sonderprobleme im Landwirtschaftsbereich und dann natürlich wiederum die Länder, wobei es im Länderbereich auch wieder den Unterschied gab zwischen der Wirtschaftsseite einerseits und der Umweltseite andererseits. Das nur als Hintergrund.

Die Umweltverbände waren natürlich auch ein wichtiger Player in diesem ganzen Spiel, die das ganze auch sehr intensiv begleitet haben. Es gab einen Arbeitskreis des BUND. Was nicht heißt, dass wir da nicht auch offen unsere Meinungen ausgetauscht und diskutiert haben. Das kann man vorab sagen, gerade bei diesem Thema war die Diskussionskultur aus meiner Sicht sehr gut. Ein wesentlicher Grund dafür war, dass einige politische Grundentscheidungen dadurch, dass es eine Richtlinie gab, außer Streit gestellt waren. Also im Grunde war ein großer Teil der Diskussion nur, was heißt 1:1 Umsetzung. Das war auch immer die Diskussion mit dem BMU. Es gibt einige wenige Fälle, wo wir gesagt haben, da waren wir bisher schon besser als 1:1, das wollen wir auch beibehalten. Das haben wir auch immer konzediert und in anderen Fällen haben wir aus politisch grundsätzlichen Erwägungen heraus nein gesagt, wenn vorgeschlagen wurde, über die europäischen Vorgaben hinaus zu gehen.

Eine der wesentlichen Fragen, die wir z. B. mit dem BUND streitig diskutiert haben, war die Aufhebung des Anspruchs auf Genehmigungserteilung. Es ist ein aus unserer Sicht eherner Grundsatz des Umweltrechts, dass wenn der Anlagenbetreiber bestimmte Voraussetzungen einhält, er nach § 6 BImSchG einen Anspruch hat, die Genehmigung erteilt zu bekommen. Dieser Anspruch ist durch eine Klage durchsetzbar, d. h. die Verwaltung ist eine gebundene Verwaltung. Das stört die Umweltverbände schon immer, die gerne mehr politischen Gestaltungsspielraum hätten: wenn jemand aus politischen Gründen sagt, die Anlage will ich da nicht haben, dann soll unabhängig davon, ob bestimmte Kriterien eingehalten werden, es den politischen Instanzen möglich sein, die Anlagengenehmigung zu versagen. Wir haben gesagt, etwas polemisch, aber vom politikwissenschaftlichen her sicherlich richtig, das wäre Planwirtschaft, denn dann wäre es ja den politischen Instanzen vorbehalten zu planen, wo ein bestimmtes Wirtschaftsunternehmen welche Anlage baut und wo nicht. So ist aber unser wirtschaftliches System nicht, sondern der Unternehmer entscheidet, ich will eine Anlage haben und ich will sie da haben, aus welchen Gründen auch immer. In dem Moment, wo er bestimmte Voraussetzungen einhält, das ist völlig legitim, dass der Staat da entsprechende Kriterien aufstellt, Ordnungsrecht, Bundesimmissionsschutzgesetz und alles was da dran hängt, in dem Moment muss er auch den Anspruch haben und auch in der Lage sein, den Anspruch durchzusetzen. Das war z. B. einer der Punkte über die wir streitig diskutiert haben und der vom Europarecht offen gelassen worden ist.

Im Bundestagsverfahren gibt es die üblichen Player, Regierungsfraktion, Oppositionsfraktion. Wir haben da auch mit den entscheidenden Playern gesprochen, sowohl von der Oppositionsseite als auch von der Regierungsseite. Das ist auch Aufgabe eines Verbandes. Wir sind zu den Berichterstattern aller Fraktionen hin gegangen und haben unseren Standpunkt erläutert und ihn mehrfach durch Briefe vorgebracht. Länder und Umweltverbände habe ich schon genannt. Dann gab es natürlich auch einzelne Wissenschaftler, die da prägend gewirkt haben. Es gab eine große Anhörung des Umweltausschusses des deutschen Bundestags zu dem Thema. Da haben sich verschiedene Wissenschaftler auch positioniert zu fachlichen und inhaltlichen Fragen. Von daher ist dann auch Einfluss genommen worden. Der Deutsche Anwaltsverein hat auch einen Ausschuss für Umweltrecht. Die haben auch Stellung genommen. Das war bei einigen Fragen auch sehr nützlich.

Haben Sie Ihr Handeln während des Gesetzgebungsprozesses mit anderen Personen oder Organisationen abgestimmt? Mit welchen Personen oder Organisationen und auf welche Weise erfolgte die Abstimmung?

Ein Großteil der Abstimmung erfolgte mit unseren eigenen Verbänden im weitesten Sinne, einschließlich der engen Abstimmung mit den Kollegen vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag, der anders organisiert ist als wir, der der Verband der Kammern ist. Die

Kammern haben ja die öffentlich-rechtliche Zwangsmitgliedschaft. De facto arbeiten wir sehr gut zusammen. Die Wirtschaft hat sich hier insgesamt außerordentlich eng abgestimmt und wirklich versucht, mit einer Stimme zu sprechen. Dann haben wir uns abgestimmt mit dem Wirtschaftsministerium, das versteht sich nach der Natur der Aufgabenstellung. Wir haben uns auch sehr eng abgestimmt mit den Kollegen im parlamentarischen Raum, also sowohl mit der Oppositionsfraktion, aber, und das ist nun die Frage, ob man das noch unter dem Begriff der Abstimmung fasst, auch immer wieder gesprochen sowohl mit dem BMU als auch mit den Umweltverbänden als auch mit den Gewerkschaften, also mit den anderen Playern auch.

Mit wem wir uns außer den oben genannten Personen noch ein Stück weit abgestimmt haben im Sinne der Beobachtung ist das gleichzeitige Umsetzungsverhalten in anderen europäischen Ländern, v. a. auch in Österreich, aber auch in Frankreich, auch in England. Da haben wir teilweise auch mit den Industrieverbänden in anderen Ländern gesprochen und natürlich auch immer wieder das Gespräch mit den Kollegen in der Kommission gesucht. Teilweise haben wir auch versucht zu identifizieren, wo man mit der Bundesregierung gemeinsame Positionen gegenüber der Europäischen Kommission vertreten kann, wenn es um die Frage geht, ob bestimmte Umsetzungen sich an die Vorgaben des Europarechts halten oder nicht. Da erfolgte eine Abstimmung. Im Grunde genommen muss man sagen, war das ganze Verfahren in gewisser Weise schon auch durch eine insgesamt enge, aber sehr enge Zusammenarbeit zwischen allen Playern gekennzeichnet.

War es für Sie hilfreich oder notwendig, während des Gesetzgebungsprozesses auf Ressourcen (z. B. Informationen, Zugang zu Institutionen, finanzielle Unterstützung) anderer Personen oder Organisationen zurückzugreifen?

Wir haben zunächst einmal sehr stark die Informationen intern zwischen den Industrieverbänden ausgetauscht. Wir haben sehr stark Informationen immer wieder über die Ministerien bezogen, aus dem Umweltministerium, aus dem Wirtschaftsministerium, aus der Europäischen Kommission. Das ist ja auch ein wesentlicher Teil unserer Arbeit. Wir haben Informationen bekommen über den Stand des Verfahrens, über Vorstellungen und Vorschläge der Ressorts, über bestimmte Aktionen der Europäischen Kommission, die ein Mahnverfahren eingeleitet hatte, über bestimmte Vorstellungen, was den Vollzug in den Ländern betrifft. Da haben wir mit den Länderministerien gesprochen. Wir haben umfassend auf Ressourcen dieser anderen Teilnehmer am System zurückgegriffen. Finanzielle Unterstützung gab es keine.

Gibt es an dem Gesetzgebungsprozess beteiligte Personen und Organisationen, deren inhaltliche Auffassung über die Umsetzung der IVU-Richtlinie Sie entweder überhaupt nicht teilen oder sehr unterstützen? Welche Inhalte und welche Personen oder Organisationen sind dies?

An den Hautgrundsatzpunkten gab es natürlich Dissense mit den Umweltverbänden. Diese Dissense hatten zwei Qualitäten. Teilweise waren es einfach unterschiedliche Verständnisse des Europarechts, das waren fachliche Fragen, teilweise aber auch unterschiedliche Auffassungen darüber, was jetzt mit der IVU-Richtlinie politisch inhaltlich gewollt ist, wo aus unserer Sicht das Europarecht keine Vorgaben mehr gemacht hat. Da war der wesentliche Punkt die Frage der gebundenen Genehmigung. Da haben die Umweltverbände gesagt, das ist uns ein Dorn im Auge. Das war eine Fundamentaldifferenz.

Es gab eine zweite Fundamentaldifferenz mit den Umweltverbänden zur Frage des sog. Verschmelzungsansatzes. Der Verschmelzungsansatz sollte ein Kernstück des Umweltgesetzbuches werden. Der Verschmelzungsansatz war die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie



dadurch, dass das Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz und der Umsetzung der IVU-Richtlinie alle von der UVP-Änderungsrichtlinie verlangten Elemente so integriert, daher Verschmelzungsansatz, dass es einer eigenen UVP-Richtlinienumsetzung nicht mehr bedarf. Da haben wir gesagt, das passt nicht, weil die UVP-Änderungsrichtlinie etwas tut, was dem deutschen Recht im Grunde fremd ist. Sie schafft ein zusätzliches Sachverhaltsermittlungsinstrument, nämlich die Umweltverträglichkeitsprüfung, als Zusatz zu dem eigentlichen Anlagengenehmigungsverfahren, das im Bundesimmissionsschutzgesetz geregelt ist und das auch die IVU-Richtlinie umsetzen sollte. Es ist dem deutschen Recht deswegen fremd, weil aus unserer Sicht das Genehmigungsverfahren nach Bundesimmissionsschutzgesetz materiell Prüfpunkte, die von der UVP-Richtlinie im deutschen Recht vorgegeben werden, schon aufgreift.

Das hat der Europäische Gerichtshof in einem Urteil zum Fall Großkrotzenburg auch bestätigt, wo er gesagt hat, ja Deutschland hatte zwar damals die alte UVP-Richtlinie nicht umgesetzt und deswegen war das Genehmigungsverfahren für das Großkraftwerk in Großkrotzenburg formal auch nicht ordnungsgemäß gelaufen. Materiell konnte er aber nicht feststellen, dass das Genehmigungsverfahren für dieses Großkraftwerk, das rein nach Bundesimmissionsschutzgesetz gelaufen war, weil die Umsetzung der UVP-Richtlinie fehlte, inhaltlich hinter den Anforderungen der UVP-Richtlinie zurück blieb. Deshalb braucht man den Verschmelzungsansatz nicht. Er bringt zusätzliche Unsicherheit in das Genehmigungsverfahren, produziert zusätzlichen Aufwand und zusätzliche Berichtspflichten. Auch da waren die Umweltverbände anderer Meinung. Auch da war übrigens das BMU anderer Meinung. Einer der materiellen Konfliktpunkte in Diskussion mit dem BMU. Dann gab es noch Konfliktpunkte, bspw. wollte das BMU den Punkt der Energie- und Ressourceneffizienz im Genehmigungsverfahren ausführlich abgeprüft haben, woraus jetzt § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG geworden ist. Da hatten wir intensive Diskussionen. Das ganze hat dann mit einem salomonischen Ergebnis geendet. Die Ressourceneffizienz ist nicht Bestandteil des Genehmigungsverfahrens, aber dafür die Energieeffizienz.

Gibt es ein Ereignis zu einem bestimmten Zeitpunkt, das Ihrer Meinung nach das Zustandekommen des Artikelgesetzes in seiner endgültigen Form entscheidend beeinflusst hat?

Zwei Ereignisse haben eigentlich das Verfahren sehr stark geprägt. Das eine Ereignis war die Feststellung des Justizministeriums, dass die Kompetenz des Bundes nicht ausreicht, um ein Umweltgesetzbuch zu machen. Das BMU ist mit einem Referentenentwurf zu einem ersten Buch eines UGB noch in Vorlage gegangen, das war 1999. Das wurde auch intensiv und kontrovers diskutiert. Und plötzlich merkte das Justizministerium und das Innenministerium, dass die Kompetenz fehlt. Damit war das UGB Ende 1999 dann abgeschossen. Das war ein sehr einschneidendes Ereignis. Das hat aber nichts mit Lobbying-Tätigkeit zu tun. Wir haben immer gesagt: das mit der Bundeskompetenz ist problematisch. Aber wir haben das nie als das zentrale Entscheidungskriterium gesehen. Das war eine genuine Entscheidung dieser Häuser, des Justiz- und des Innenministeriums.

Ein zweiter sehr wichtiger Punkt war ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom September 1999 zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie in Irland. Da ging es darum, dass der Europäische Gerichtshof sehr grundlegende Ausführungen zu der Frage gemacht hat, wie die UVP-Umsetzung zu funktionieren hat. Das hat das weitere Verfahren insofern beeinflusst, als dass wir immer argumentiert haben, im deutschen Recht den Anwendungsbereich der UVP-Änderungsrichtlinie möglichst klein zu halten. Das Urteil hat unserer Argumentation ein Stück weit den Boden entzogen. Da kann man jetzt lange darüber diskutieren, ob das Urteil

gut oder richtig ist. Aber damit muss man sich abfinden. In einem irischen Gesetz stand, dass Torfstich ab 70 ha UVP-pflichtig sein muss. Ein großer Torfstecher hat dann die berühmte Salami taktik angewandt und immer 69 ha und noch mal 69 ha genehmigen lassen. Dann hat der Europäische Gerichtshof gesagt, das geht so nicht. Deswegen hat man dann auch in Deutschland gesagt, auch diese Salami taktik müssen wir versuchen zu unterbinden.

Dann gab es noch ein Mahnschreiben der Kommission, die die Bundesregierung darauf hingewiesen hat, dass die Umsetzungsfristen überschritten sind, mit der Bitte, binnen kürzest möglicher Zeit das abzustellen. Damit hat die Kommission Druck aufgebaut, mit der Umsetzung der Richtlinien, deren Fristen ja lange vorher abgelaufen waren, zu einem Ergebnis zu kommen. Das hat dann den Druck sehr erhöht.

Hat sich Ihrer Meinung nach der Zeitdruck, der als Folge des drohenden Zwangsgeldes von Seiten der EU entstand, positiv oder negativ auf das Artikelgesetz ausgewirkt? In welcher Weise?

Der Zeitdruck hat definitiv Einfluss genommen. Es war allen Beteiligten klar, uns, den Regierungsfractionen, den Oppositionsfractionen, dass man ein Ergebnis erreichen muss. Insofern hat er das Verfahren beschleunigt. In der Beschleunigung an sich ist ein Stück weit schon etwas positives zu sehen, weil die Rechtsunsicherheiten, die mit der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der Richtlinie zusammenhängen, auf diese Weise beseitigt werden konnten. Ein Stück weit negativ ist, dass bestimmte Fragen, die streitig waren, bspw. die Regelung, die den Umfang der UVP-Pflicht bestimmt, relativ unausgegoren geblieben sind. Das geben die Kollegen aus dem BMU auch ganz offen zu, dass die Formulierungen nicht gut sind. Da ist im Vermittlungsausschuss einiges passiert. Da hätte mehr Zeit sicherlich zu mehr Qualität im Gesetzgebungsverfahren geführt. Insofern war dieser Zeitdruck ein zweischneidiges Schwert. Er war positiv insofern er das Verfahren beschleunigt hat. Ein Negativum ist, ich glaube, das sehen auch alle Beteiligten genau so, dass hier unter Zeitdruck die Qualität litt.

Die IVU-Richtlinie gilt für die in Anhang I abschließend aufgezählten Industriezweige Energiewirtschaft, Herstellung und Verarbeitung von Metallen, mineralverarbeitende Industrie, chemische Industrie, Abfallbehandlung und sonstige Industriezweige. Sind einer oder mehrere Industriezweige in Deutschland besonders von den Regelungen der IVU-Richtlinie betroffen?

Es sind insofern alle besonders betroffen, als dass sie dadurch unter den Anwendungsbereich des Bundesimmissionsschutzgesetzes fallen. Allerdings hat der größte Teil der Anlagen, die von der IVU-Richtlinie erfasst werden, schon bisher das Genehmigungsverfahren nach Bundesimmissionsschutzgesetz durchlaufen müssen, so dass da die Betroffenheit durch dieses neue Artikelgesetz nicht übermäßig stark ausfällt. Es kommt nicht übermäßig viel zusätzlich hinzu. Wir haben, was das Inhaltliche betrifft, weitgehend den Stand des Bundesimmissionsschutzgesetzes erhalten, den es bisher auch gab. Bei der UVP ist es ein bisschen anders, da ist der Katalog ja auch anders. Hier hat es eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs gegeben, die nur teilweise vom Europarecht her nötig gewesen wäre. Es gibt einige Bereiche, die neu in das Bundesimmissionsschutzgesetz hineingekommen sind, aber eher aufgrund der Tatsache, dass man aufgrund des Anwendungsbereichs der UVP-Änderungsrichtlinie ein immissionsrechtliches Trägerverfahren brauchte, um eine UVP durchführen zu können, weil das UVP-Verfahren ein getrenntes Verwaltungsverfahren ist, das ohne Trägerverfahren nicht funktioniert.

Ein typisches Beispiel sind Anlagen zur Herstellung von Kraftfahrzeugen nach Anhang II UVP-Änderungsrichtlinie, die in Deutschland bisher nicht immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtig waren. Wenn z. B. Volkswagen eine riesige Halle baut, war die Halle als solche nicht immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtig. Die Lackieranlage war dann genehmigungspflichtig. Das ist geändert worden, damit man ein Trägerverfahren hat als immissionsschutzrechtliche Genehmigung, in deren Rahmen man dann die UVP durchführen kann und die UVP-Richtlinie umgesetzt werden kann. Das hat also keinen Aufhänger in der IVU-Richtlinie, sondern in der UVP-Änderungsrichtlinie. Das ist z. B. genuin neu und geht im Grunde genommen auch über das IVU-Recht hinaus. Das liegt an dieser besonderen Doppelung im europäischen Umweltrecht, IVU einerseits und UVP andererseits.

Es gibt unterschiedliche Auffassungen darüber, ob das Artikelgesetz eine 1:1 Umsetzung der IVU-Richtlinie darstellt oder darüber hinaus geht. Welche Folgen, sowohl positive als auch negative, hätte die Umsetzung, die über eine 1:1 Umsetzung der IVU-Richtlinie hinaus ginge?

Die IVU-Richtlinie ist nicht 1:1 umgesetzt worden. An verschiedenen Stellen haben sich Forderungen nach der Regelung zusätzlicher, umweltpolitisch für wünschenswert gehaltener Faktoren durchgesetzt. Ein Bsp. ist der § 5 Abs. 1 Nr. 4: Energieeffizienz. Es gab bisher keine ordnungsrechtliche Pflicht zur Energieeffizienz. Wir haben auch gesagt, dass das unnötig ist, weil die Firmen schon heute in der Regel außerordentlich energieeffizient arbeiten, weil Energie Geld kostet. Das konnten wir auch mit Zahlen belegen. Das hat aber die Koalition nicht gehindert, das trotzdem zu regeln. Bisher wird die Durchführung, soweit wir das hören, in einer Art und Weise umgesetzt, die nicht dazu führt, dass besonders hohe zusätzliche Kostenbelastungen entstehen. Was in der Regel gemacht wird: Es wird in den Genehmigungsunterlagen eine Dokumentation gefordert, die zeigt, dass das Unternehmen energieeffizient handelt, und weil die Unternehmen energieeffizient handeln, gibt es für die Mehrzahl der Fälle kein Problem. Es gibt Fälle, in denen es zusätzliche Anforderungen in Fragen der Energieeffizienz gibt, aber da kann man, bis jetzt zumindest, keine schwerwiegenden zusätzlichen Belastungen ausmachen.

Der zweite Punkt ist die Definition des Standes der Technik, wobei da die Unterschiede mehr begrifflicher Natur sind. Da ist von der großen Linie her zwar begrifflich über die 1:1 Umsetzung hinaus gegangen worden, und zwar hauptsächlich insoweit, als dass die IVU-Richtlinie einen Informationsaustausch für die besten verfügbaren Techniken kennt und dieser Informationsaustausch vom deutschen Gesetzgeber formal nicht berücksichtigt wird, sondern die Anforderungen an die Umweltauswirkung durch entsprechende Grenzwerte in der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft konkretisiert werden. Diese Grenzwerte gehen teilweise deutlich über das hinaus, was sich aus diesen europäischen BREFs ergibt. Allerdings bleibt teilweise diese europäische beste verfügbare Technik hinter dem deutschen Stand der Technik zurück. Da haben wir auch an keinem Punkt gesagt, der deutsche Stand der Technik ist zu hoch oder müsste herunter geschraubt werden. Die TA Luft ist auch gerade novelliert worden. Da wurde der deutsche Stand der Technik fortgeschrieben. Da haben wir sehr intensiv mitgearbeitet. Es gab intensive Diskussionen wie der deutsche Stand der Technik im Vergleich zum europäischen Stand der Technik ist. Aber die Diskussion ist weniger auf der begrifflichen Seite des § 3 Abs. 6 geführt worden, sondern mehr auf der praktischen Seite: Was ist z. B. die anlagenbezogene Anforderung an bestimmte Eisenverarbeitungsanlagen. Das ist dann aber die Aufgabe der zuständigen Branchenverbände.

Eine Umsetzung, die über 1:1 hinaus geht, ist teurer. Wenn man in Deutschland z. B. nach dem neuesten Stand der Technik einen Zementofen baut, dann ist dieser Zementofen im Hin-

blick auf die Staubemissionen und verschiedene andere Parameter deutlich umweltfreundlicher als derselbe Zementofen, der in einem südeuropäischen Land gebaut wird und dann auch deutlich teurer. Das ist von Anlagentyp zu Anlagentyp äußerst unterschiedlich, aber es gibt verschiedenste Bsp., in denen eine Anlage in Deutschland zu bauen aufgrund dieser Anforderungen deutlich teurer ist als in anderen europäischen Ländern. Das sind aber häufig Anforderungen, die schon länger bestehen. Bei der letzten Novelle der TA Luft im Jahr 1986 gab es dieselbe Diskussion auch schon. Das ist nichts, was sich unmittelbar an der Umsetzung der IVU-Richtlinie festmachen lässt.

Die IVU-Richtlinie schreibt vor, Emissionen, die im industriellen Herstellungsprozess entstehen, durch die Verwendung der besten verfügbaren Technik zu vermeiden, überlässt aber die konkrete Ausgestaltung des integrierten Umweltschutzes weitgehend den Mitgliedstaaten selbst. Worin sehen Sie den Vorzug von integriertem Umweltschutz?

Der Begriff des integrierten Umweltschutzes ist ein Stück weit auch ein sehr in Mode geratener Begriff. Die Intention ist im Grunde genommen klar. Es geht darum, die Umweltauswirkung im Bezug auf alle drei Medien untereinander und gegeneinander so abzuwägen, dass für die Umwelt als Ganzes ein hohes Schutzniveau erreicht wird. Das ist im Prinzip überhaupt nichts Neues. Am Ende des Tages kommt es trotzdem darauf an, im Bezug auf jedes Umweltkompartiment die optimale Vermeidungsstrategie zu fahren, den Blick dann aber darauf zu richten, dass durch diese Vermeidungsstrategie keine negativen Auswirkungen auf die anderen Umweltkompartimente eintreten. Z. B. führen Rauchgasentschwefelungsanlagen dazu, dass Gips entsteht. Da gab es zunächst Fragen, wohin mit dem ganzen Gips. Inzwischen wird man den Gips aber los. Oder bspw. das flüssige Auswaschen bestimmter Abgase, die das Abwasser belasten. Aber dann schaltet man eine Abwasserreinigungsanlage dahinter. Diese Diskussion ist theoretisch viel aufregender als praktisch. Eine Anlage kann nur integriert sein, weil in dem Moment, in dem man an der einen Schraube dreht, an der anderen etwas passiert. Das ist aber für die Ingenieure und Techniker überhaupt nichts Neues, sondern das wird automatisch mit bedacht. Denn sie haben nicht nur Anforderungen auf der Luftseite, sondern auch Anforderungen auf der Wasserseite und sie haben auch Anforderungen auf der Abfallseite. Jede dieser Teilanforderungen wird an den Stand der Technik angepasst. Der SO<sub>2</sub>-Grenzwert ist z. B. an die Weiterentwicklung der Rauchgasentschwefelungstechnik immer wieder angepasst worden.

Diese Diskussionen sind auch im Rahmen der neuen Novelle zur TA Luft geführt worden. Diese Diskussionen sind aber auch schon, obwohl es im Gesetz nicht drin stand, geführt worden bei der TA Luft Novelle 1986. Insofern ist das natürlich schön, dass es jetzt auch begrifflich im Gesetz drin steht und in der Richtlinie drin stand, aber es ist, und das versichern die Techniker immer sehr glaubhaft, einfach wegen der notwendig integrierten Natur der Technik durchaus so gewesen, dass man natürlich geschaut hat, was mit dem Gips passiert. Jemand der eine Rauchgasentschwefelungsanlage baut, muss sich ja überlegen, was mache ich mit dem ganzen Gips. Insofern ist das immer schon ein Stück weit berücksichtigt worden.

Erhöhte Kosten, die entstehen, sind generell ein Folge nachgeschalteter Umweltschutzmaßnahmen. Dass gerade wegen dieser Kosten Unternehmen auch versuchen, schon in vorgelagerten Schritten bspw. durch Optimierung der Brennerprozesse, durch Optimierung der Brennstoffe, durch Optimierung der Kesseltechnologie usw. die Notwendigkeit nachgeschalteter Umweltschutzmaßnahmen zu minimieren, versteht sich von selbst. Das ergibt sich auch gerade aus diesem Kostendruck. Wenn man in den 80er Jahren, als man das SO<sub>2</sub>-Problem angegangen ist, etwas gefunden hätte, das es ermöglicht hätte, diese Milliardeninvestition in die Rauchgasentschwefelung zu vermeiden, hätte man es auch getan. Insofern ist der integ-

rierte Umweltschutz heute ja auch Praxis und gerade der Kostendruck, der aus der nachgeschalteten Umwelttechnologie entsteht, führt dazu, dass man versucht, integriert die Anlagenauslegung zu wählen, die das optimal gewährleistet. Bei alten Anlagen ist das Problem wieder anders. Da geht es eben nicht immer. Wenn man den Kessel schon stehen hat, kann man ihn nicht ohne weiteres abreißen und neu bauen.

Bereits 1992 wurde zur Erarbeitung eines Umweltgesetzbuches vom Bundesumweltministerium eine Sachverständigenkommission eingesetzt, die 1997 einen Entwurf vorlegte. Mit dem Umweltgesetzbuch war eine Form der Umsetzung der IVU-Richtlinie in der Diskussion, die von vielen Seiten begrüßt wurde. Zeitdruck und verfassungsrechtliche Bedenken wurden als Gründe für die Verschiebung des Vorhabens angeführt. Wie beurteilen Sie das Scheitern des Umweltgesetzbuches (auch wenn es weiterhin auf der Tagesordnung steht) und die dafür angeführten Gründe?

Aus meiner Sicht ist das verfassungsrechtliche Argument stichhaltig. Es gibt nun mal keine Kompetenz des Bundes für das Wasserrecht. Das ist historisch so gewachsen. Das ist eine klassische Länderdomäne, die die Länder auch verteidigen. Deswegen war es hier nicht möglich, den anlagenbezogenen Gewässerschutz im Umweltgesetzbuch zu regeln. Was das Scheitern des Umweltgesetzbuches betrifft, haben wir immer gesagt, es ist sinnvoll, das zersplitterte deutsche Umweltrecht in einem Umweltgesetzbuch zusammenzufassen. Das darf aber nicht dazu führen, dass dieses Vorhaben dafür benutzt wird, zusätzliche und wesentliche Verschärfungen für die deutsche Industrie einzubauen. Das haben wir in den Vorschlägen zum Umweltgesetzbuch, sowohl im Professorenentwurf als auch in dem Referentenentwurf, der 1999 als erstes Buch des Umweltgesetzbuches diskutiert worden ist, nicht verwirklicht gesehen.

Es waren im Wesentlichen zwei Punkte. Einmal der schon geschilderte Verschmelzungsansatz als volle Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung in das immissionschutzrechtliche Genehmigungsverfahren und zweitens und damit verbunden das Problem der Aufhebung der gebundenen Genehmigung, die aus unserer Sicht massive wirtschaftspolitische Folgerungen negativer Art gehabt hätte und auch gegen das Umweltgesetzbuch, in der Ausformulierung wie es vorgeschlagen worden ist, gesprochen hat. Also nicht gegen die Idee eines Umweltgesetzbuches generell, das halten wir nach wie vor für ein anzustrebendes Ziel. Man muss aber, und das steht ja in der Koalitionsvereinbarung jetzt auch drin, die entsprechenden verfassungsrechtlichen Grundlagen schaffen. Ich persönlich bin nicht sehr optimistisch, dass es zu diesem verfassungsrechtlichen Vorschlag kommen wird, aber in dem Moment, wo eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen würde, würden wir sagen, eine Zusammenfassung und Vereinfachung würden wir auf alle Fälle begrüßen. Das deutsche Umweltrecht ist außerordentlich komplex, aber das darf eben nicht zum Vehikel werden, alle möglichen politischen Wunschvorstellungen durchzusetzen.

## Anhang V

### Interview mit Cornelia Sepp (Referentin der AG Umwelt) in Vertretung von Ulrike Mehl (MdB, SPD) in Berlin am 12.02.03

Welche Personen und Organisationen waren an der Formulierung und Entscheidung des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (sog. Artikelgesetz) beteiligt?

Der Referentenentwurf wird im BMU geschrieben. Viel der Einflussnahme läuft schon auf dieser Ebene. Das BMU schreibt den Entwurf und dann folgt die Vorabstimmung mit den anderen Ressorts, die am Gesetz beteiligt sind, in diesem Fall v. a. dem Wirtschaftsministerium, dem Verkehrs- und Bauministerium, dem Landwirtschaftsministerium und dem Finanzministerium. Dann findet eine Länder- und Verbändeanhörung statt. Ein Teil der Stellungnahmen fließt in den Gesetzentwurf mit ein. Der Gesetzentwurf kommt erst dann zu uns in den Bundestag. Bei dem Artikelgesetz lag der Hauptschwerpunkt der Auseinandersetzung und der Lobbyeinflussnahme bei der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie und weniger bei der Umsetzung der IVU-Richtlinie.

Wir haben die Umsetzung der IVU-Richtlinie nicht isoliert betrachtet, sondern wir haben das Artikelgesetz auf den Tisch bekommen und dann ging es um diverse Richtlinien und um die Heilung des Vertragsverletzungsverfahrens. Der Gesetzentwurf wurde parallel im Bundestag und Bundesrat eingebracht. Sobald der Gesetzentwurf zu uns kommt, fängt bei uns die Abstimmung an. Bei Gesetzentwürfen besteht normalerweise vorher schon die Gelegenheit, als Fraktion Stellung zu nehmen, solange der Entwurf noch in dem Ressort ist. Dann können schon grundlegende Dinge anmerkt werden.

Im Bundestag hat der federführende Umweltausschuss eine Sachverständigenanhörung durchgeführt, wo eben auch wieder diejenigen Verbände, die sich betroffen fühlten, die Umweltverbände, aber auch der BDI, der VCI, der Bauernverband und auch einige Professoren als Sachverständige geladen wurden. Bei Gesetzesvorhaben findet im Umweltausschuss oft eine offizielle Anhörung statt, in der man sich ein eigenes Bild machen kann und die Fülle von Einwänden, die im Verlauf des Verfahrens vorgebracht werden, erschließen kann. Es ging um Einwände des VCI, die sich allerdings hauptsächlich auf die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie bezogen, um einige Einwände von den Landwirten, und später im Verfahren einige von den Ländern direkt, die jeweils wieder chemische Industrie haben und die dann entsprechende Einwände vorbrachten. An Verbänden waren zu der Sachverständigenanhörung eingeladen: der Bund deutscher Landschaftsarchitekten, der BUND, der NABU, der Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft, der BDI, der VCI, der Zentralverband des deutschen Handwerks, die UVP-Gesellschaft, der DGB und die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände. Dazu kamen einige Professoren. Die Sachverständigenliste kommt zustande, indem alle Fraktionen Sachverständige benennen. Wir haben als Koalition gemeinsam mit den Grünen benannt. Wir haben u. a. Professor Winter aus Bremen, Professor Jarass aus Münster und Professor Schrader von der FH Fulda eingeladen. Die PDS hat Professor Zschesche vom Unabhängigen Institut für Umweltfragen benannt. Gleichzeitig finden auf Arbeitsebene aber auch auf Abgeordnetenebene Gespräche mit den Verbänden statt.

Haben Sie Ihr Handeln während des Gesetzgebungsprozesses mit anderen Personen oder Organisationen abgestimmt? Mit welchen Personen oder Organisationen und auf welche Weise erfolgte die Abstimmung?

Wir reden jetzt von den Umweltpolitikerinnen und -politikern der SPD-Fraktion. Dazu gehören diejenigen Abgeordneten, die im Umweltausschuss sind. Natürlich stimmt man sich mit den Abgeordneten von den Grünen ab. Dann hatten wir uns mit den SPD-regierten Ländern, den sog. A-Ländern im Bundesrat und dem BMU abgestimmt. Mit den Umwelt- und Planerverbänden haben wir uns nicht in dem Sinn abgestimmt. Abstimmen müssen wir uns mit den Grünen und dem BMU und teilweise auch mit den A-Ländern. Aber wir stimmen uns nicht mit den Verbänden ab, sondern die tragen Forderungen an uns heran und wir sprechen mit denen und wägen dann ab, was wir übernehmen und was nicht, was bekommen wir durch, was nicht. Also da kann man nicht von einer Abstimmung im Sinne einer gemeinsamen Abstimmung einer Strategie reden. Zusammen mit dem DBG ist das die Gruppe, die vermutlich an einem Strang gezogen hat.

Die Abstimmung findet, wie gesagt, hauptsächlich mit den Grünen und dem BMU statt, und nachdem wir das Gesetz in die Beratung bekommen haben, wird überlegt, was wollen wir davon abändern. Mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments sprechen wir uns eigentlich gar nicht ab. Das ist leider relativ selten. In einigen Bereichen, wie z. B. der Chemiewirtschaft ist ein Austausch da. Das macht im Grunde auch nur einen Sinn, wenn ein Richtlinienvorschlag oder ein Weißbuch erarbeitet wird, so dass man von hier auch versucht, über das Europäische Parlament schon Einfluss zu nehmen oder umgekehrt. Aber da ist die Einflussnahme eher so, dass im Bundestag ein Antrag verabschiedet wird, der die Bundesregierung auffordert, sich im Rat entsprechend zu verhalten.

Das Gesetz wurde parallel in Bundestag und Bundesrat eingebracht. Der Bundesrat hat sich intensiv damit befasst und einen Unterausschuss gegründet. Die haben dann ein Paket mit über 100 Änderungsanträgen formuliert, diese aber nicht verabschiedet, sondern als Empfehlung an den Bundestag weiter gereicht, und dem Bundestag freie Hand gelassen. Dann haben wir uns das alles angeschaut und entschieden, welche Anträge des Bundesrates wir übernehmen und welche nicht. Unser Paket an Änderungsanträgen - wir hatten am Schluss 128 Änderungsanträge - bestand zum großen Teil aus Änderungsanträgen des Bundesrates. Die Hauptauseinandersetzung und die Abstimmungs- und Koordinierungsarbeit geht dann über diese Anträge. Hier muss man sich dann abstimmen zum einen mit den A-Ländern, da das Gesetz ja wieder zurück in den Bundesrat ging, und dann ja auch in den Vermittlungsausschuss kam und zum anderen mit den Grünen und v. a. mit den Arbeitsgruppen, die mitberatend sind. Die wichtige Abstimmungsarbeit macht man mit den mitberatenden Arbeitsgruppen, die genauso wie die Bundestagsausschüsse aufgeteilt sind. Die Hauptdifferenzen gab es mit den Arbeitsgruppen Wirtschaft sowie Verkehr und Bauen. Die Konsensfindung beginnt auf Arbeitsebene, bis wenige gravierende Konfliktpunkte zu bleiben und dann geht es auf die Abgeordnetenebene und unter Umständen hoch bis zur Fraktionsspitze. Das meiste davon hat sich auf die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie und UVP insgesamt bezogen. Es waren nur einige wenige Punkte, die die IVU-Richtlinie betrafen.

War es für Sie hilfreich oder notwendig, während des Gesetzgebungsprozesses auf Ressourcen (z. B. Informationen, Zugang zu Institutionen, finanzielle Unterstützung) anderer Personen oder Organisationen zurückzugreifen?

Informationen sind natürlich wichtig. Wie gesagt, viele Betroffene schreiben uns. Es sind Stellungnahmen beigelegt. Auch in Sachverständigenanhörungen werden schriftliche Stellungnahmen abgegeben. Es wird ein Fragenkatalog formuliert, der von den Sachverständigen beantwortet wird. Das ist natürlich eine sehr gute Informationsquelle. Dann die Gespräche, die stattfinden. Es gibt einige Verbände, die auch Gesprächspartner vermitteln, wie z. B. der Bund deutscher Landschaftsarchitekten. Es werden auch aus dem universitären Bereich An-

sprechpartner vermittelt, die man speziell noch einmal fragen kann, was sehr hilfreich ist. Finanzielle Unterstützung gibt es natürlich nicht. Es geht um Informationen, manchmal auch um die Vermittlung von Gesprächspartnern, schriftliche Stellungnahmen. Viel läuft über Gespräche und Nachfragen.

Gibt es an dem Gesetzgebungsprozess beteiligte Personen und Organisationen, deren inhaltliche Auffassung über die Umsetzung der IVU-Richtlinie Sie entweder überhaupt nicht teilen oder sehr unterstützen? Welche Inhalte und welche Personen oder Organisationen sind dies?

Ich kann jetzt nur über die Umweltseite der SPD sprechen. Natürlich stimmen wir oft überein mit der Haltung der Umweltverbände und können wichtige Forderungen auch übernehmen. Wo es oft knirscht, ist mit dem Verband der chemischen Industrie und dem BDI. Z. B. gibt es bei der IVU-Richtlinie einen Passus, in dem es darum geht, dass die Unternehmen Energie sparsam verwenden sollen. Da fanden wir, dass es richtig ist, dass nicht nur Energieverwendung unter diesem Gesichtspunkt stünde, sondern auch noch Rohstoffverwendung. Dagegen wandten sich VCI und BDI.

Was wir noch mit hinein gebracht haben in den ganzen Bereich, der über die 1:1 Umsetzung hinausgeht, ist die Öko-Audit-Privilegierung. Da war eine sehr starke Interessenübereinstimmung zwischen dem DGB und der Arbeitsgruppe Umwelt der SPD-Fraktion und auch dem BUND. Dann gab es noch einen weiteren Bereich, der über die 1:1 Umsetzung der IVU-Richtlinie hinaus ging und da auch hinein spielt: die Getrennthaltungspflichten Abfallrecht. Da war eine große Übereinstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden vorhanden. Insgesamt bestand eine Übereinstimmung mit den Umweltverbänden und auch mit den Planerverbänden und der UVP-Gesellschaft. Auf der anderen Seite bestanden nicht immer, aber sehr häufig mit dem VCI und dem BDI Meinungsverschiedenheiten im Umweltbereich.

Der DGB war wegen der Öko-Audit-Privilegierung beteiligt, die im Zusammenhang mit EMAS relevant wurde. Weil das EMAS System gegenüber der internationalen ISO-Norm mehr und mehr ins Hintertreffen gerät, wurde überlegt, was kann man tun, um es zu fördern und so wurde im Rahmen der Umsetzung der IVU-Richtlinie eine Ermächtigungsgrundlage aufgenommen, dass eine Verordnung erlassen werden kann, die besagt, dass EMAS-zertifizierte Betriebe bestimmte Erleichterungen bekommen können, bei bestimmten Messungen, in der Überwachung, beim Abfassen von Berichten usw. Da hatte der DGB sehr starke Bedenken gehabt und wir und die Umweltverbände auch, weil da immer ein bisschen die Besorgnis mitschwingt, dass einem Missbrauch Tür und Tor geöffnet ist, gerade was die Überwachung angeht. Das kann man durchaus mit eigenem Personal in den Betrieben machen, aber die Erstmessung sollte schon von behördlicher Seite vorgenommen werden und da hatte der DGB auch von der Arbeitssicherheit her Bedenken.

Gibt es ein Ereignis zu einem bestimmten Zeitpunkt, das Ihrer Meinung nach das Zustandekommen des Artikelgesetzes in seiner endgültigen Form entscheidend beeinflusst hat?

Außer der Zwangsgeldandrohung gab es kein besonderes Ereignis.

Hat sich Ihrer Meinung nach der Zeitdruck, der als Folge des drohenden Zwangsgeldes von Seiten der EU entstand, positiv oder negativ auf das Artikelgesetz ausgewirkt? In welcher Weise?



Das drohende Zwangsgeld hatte sowohl positive als auch negative Auswirkungen. Ich denke, es war gut, dass der Druck da war, weil ich nicht weiß, ob wir sonst nicht immer noch bei der Umsetzung wären. Auf der anderen Seite war es dadurch, dass durch die Zwangsgeldandrohung ein so starker Druck da war, ein relativ schnelles Verfahren, und einiges konnte vielleicht nicht so intensiv beraten werden, wie es vielleicht nötig gewesen wäre. Allerdings kann man Sachen natürlich auch zu Tode beraten. Wir haben alle sehr bedauert, dass eine Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein UGB, wie es ursprünglich gedacht war, durch den vorhandenen Zeitdruck - neben anderen Gründen - nicht mehr möglich war. Ich denke, es waren wahrscheinlich mehr negative Aspekte dabei. Auf der anderen Seite hat es das Verfahren einfach befördert und es schließlich ermöglicht, dass die IVU-Richtlinie umgesetzt wurde.

Bereits 1992 wurde zur Erarbeitung eines Umweltgesetzbuches vom Bundesumweltministerium eine Sachverständigenkommission eingesetzt, die 1997 einen Entwurf vorlegte. Mit dem Umweltgesetzbuch war eine Form der Umsetzung der IVU-Richtlinie in der Diskussion, die von vielen Seiten begrüßt wurde. Zeitdruck und verfassungsrechtliche Bedenken wurden als Gründe für die Verschiebung des Vorhabens angeführt. Wie beurteilen Sie das Scheitern des Umweltgesetzbuches (auch wenn es weiterhin auf der Tagesordnung steht) und die dafür angeführten Gründe?

Das Scheitern des UGB wurde im Grunde von allen Seiten bedauert. Die Gründe sind stichhaltig. Die Verfassung ist so wie sie ist. Es ist viel diskutiert worden, ob es einen Sinn macht, wenn die Kompetenzen im Wasser- und Naturschutzbereich auf Bundeseite nicht da sind, dann überhaupt ein UGB zu schreiben. Wir brauchen da eine Grundgesetzänderung, die jedoch zu dem damaligen Zeitpunkt nicht möglich war. Jetzt versucht man es wieder. Das UGB steht nach wie vor auf der politischen Tagesordnung. Im Moment kann ich es schwer einschätzen ob da Chancen bestehen. In dem ganzen Kontext Reform der Verfassung und der rechtsstaatlichen Ordnung mag es sein, dass es dazu kommt, dass sich die Kompetenzen verschieben. Aber gerade im Wasserrecht sind die Länder sehr zurückhaltend. Da kommt man nicht drum herum. Auf der anderen Seite hat es auch von Seiten der SPD-Fraktion einen anderen Vorstoß gegeben. Die Hauptargumente, die wir in dem Bereich haben, sagen, wir brauchen die Verfassungsänderung nicht, wir können auch einfach eine konsolidierte Fassung des Umweltrechts in Form eines abgespeckten UGB machen. Das hilft uns schon viel, indem wir das Umweltrecht zusammenfassen, straffen und auch Genehmigungsverfahren zusammenlegen können, was jetzt durch die Umsetzung der IVU-Richtlinie eben nicht passiert ist, weil es weiterhin parallele Verfahren gibt.

Allerdings stand zu dem Zeitpunkt schon das Artikelgesetz vor der Tür und dann war durch den Zeitdruck auch nicht die Möglichkeit zu sagen, Moment mal, wir schauen mal ob das nicht so geht. Im Moment bin ich mir nicht sicher, ob es wirklich schlau wäre, jetzt sofort wieder ein UGB zu machen. Man kann nicht Gesetze in kurzen Abständen ständig novellieren, denn irgendwann bekommt auch der Vollzug vor Ort Probleme. Jetzt haben sie gerade diese Änderung zur Kenntnis genommen und müssen das dann ja auch schon anwenden. In der Zwischenzeit wurde das Wasserhaushaltsgesetz durch die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie novelliert. Die kommen ja gar nicht mehr hinterher. Von daher ist es schwierig. Es steht weiterhin auf der Tagesordnung, auch die Grundgesetzänderung steht auf der Tagesordnung. Ich kann es im Moment schwer abschätzen, aber ich hätte es sehr gut gefunden, wenn es zu einem UGB gekommen wäre.

Die IVU-Richtlinie gilt für die in Anhang I abschließend aufgezählten Industriezweige Energiewirtschaft, Herstellung und Verarbeitung von Metallen, mineralverarbeitende Industrie, chemische Industrie, Abfallbehandlung und sonstige Industriezweige. Sind einer oder mehrere Industriezweige in Deutschland besonders von den Regelungen der IVU-Richtlinie betroffen?

Soweit ich mich erinnere, hat sich für die Industrie in Deutschland durch die Umsetzung der IVU-Richtlinie kaum etwas geändert, weil die Zulassungsverfahren im Grunde genommen so sind wie sie immer waren. Die einzige Änderung betrifft die effiziente Energienutzung, aber ich gehe davon aus, dass dies sowieso schon gemacht wurde. Auch der Stand der Technik ist nichts Neues. Ich wüsste nicht, wo jetzt eine besondere Betroffenheit entstanden sein sollte und wüsste auch keine Branche, die mehr betroffen sein sollte als andere. Da war es wirklich bei der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie eindeutig, dass die chemische Industrie besondere Bedenken hatte und auch die Landwirtschaft. Das gab es bei der IVU-Richtlinie eigentlich nicht.

Es geht zwar um den integrativen Ansatz, aber so, wie er hier umgesetzt wurde, wurde im Hinblick auf den Ablauf der Genehmigungsverfahren alles beim Alten belassen. Es wurde gesagt, wir bleiben bei den parallelen Genehmigungsverfahren und schauen nur, dass sich die Genehmigungsbehörden untereinander besser abstimmen. Dieser integrative Ansatz läuft dann eher über das untergesetzliche Regelwerk, die TA Luft, die 13. und 17. Bundesimmissionschutzverordnung und die Abfallverordnung. Es sind diese Regelwerke, in denen über die Festlegung bestimmter Grenzwerte der integrierte Ansatz umgesetzt werden soll. Darüber erreicht man ihn eigentlich. Und da ändert sich vom Verfahren her und für die Industriezweige nichts, es sind lediglich eventuell andere Grenzwerte.

Es gibt unterschiedliche Auffassungen darüber, ob das Artikelgesetz eine 1:1 Umsetzung der IVU-Richtlinie darstellt oder darüber hinaus geht. Welche Folgen, sowohl positive als auch negative, hätte die Umsetzung, die über eine 1:1 Umsetzung der IVU-Richtlinie hinaus ginge?

Die Frage der 1:1 Umsetzung war einer der Hauptstreitpunkte in der Sachverständigenanhörung. Das wandten auch hauptsächlich die Industrieverbände ein: Die IVU-Richtlinie ist nicht 1:1 umgesetzt und da kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen usw. Ich hatte schon den Eindruck, dass die IVU-Richtlinie 1:1 umgesetzt wurde und nur in den Fällen von der 1:1 Umsetzung abgewichen wurde, in denen in Deutschland schon höhere Standards vorhanden sind. Das war im Bereich der IVU-Richtlinie nicht so bedeutend, sondern eher bei der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie. Da gab es zum Teil Bereiche, die in Deutschland einfach anspruchsvoller sind als sie von der Richtlinie vorgegebenen ist. Für uns ist dann klar, dass man da nicht nach unten abweicht. Aber die IVU-Richtlinien ist, denke ich, im Grunde genommen 1:1 umgesetzt worden. Zusätzlich eingeführt wurde die Umwelt-Audit-Privilegierung und es war der Versuch da, in Sachen Abfallerfassung und in Sachen Energie- und Rohstoffverwendung draufzusatteln, was aber in beiden Fällen auf Grund zu starken Gegenwinds scheiterte.

Grundsätzlich finde ich die 1:1 Umsetzung richtig, weil es wichtig ist, dass wenn es in der EU Vorschriften gibt, die dann auch einheitlich sein sollten, weil es sonst zu Wettbewerbsverzerrungen kommt. Dieses Argument leuchtet mir ein. Auf der anderen Seite kann man jedoch genau so gut sagen, dass auch ein hohes Umweltschutzniveau ein wichtiger Standortvorteil ist. Das würde dann für eine Mehrumsetzung sprechen. Und ein hohes Umweltschutzniveau insgesamt ist natürlich per se ein Vorteil. Man kann dadurch auch eine Art Motor sein. Da

gibt es dann wieder Anstöße, neue Techniken zu entwickeln, was dann einen Vorteil darstellen kann.

Die IVU-Richtlinie schreibt vor, Emissionen, die im industriellen Herstellungsprozess entstehen, durch die Verwendung der besten verfügbaren Technik zu vermeiden, überlässt aber die konkrete Ausgestaltung des integrierten Umweltschutzes weitgehend den Mitgliedstaaten selbst. Worin sehen Sie den Vorzug von integriertem Umweltschutz?

Der Vorteil des integrierten Umweltschutzes besteht darin, dass ein Schutzgut nicht auf Kosten eines anderen Schutzgutes belastet wird. Das typische Beispiel ist Klärschlamm, der in Kläranlagen anfällt. Je sauberer das Wasser wird, desto mehr Schadstoffe reichern sich im Klärschlamm an. Dann muss man nach der Kreislaufwirtschaft den Klärschlamm wirtschaftlich verwerten, was auch mit einem großen Teil gemacht wird oder, wenn dies nicht möglich ist, weil er so belastet ist, muss man den Klärschlamm verbrennen. Ein weiteres Beispiel ist die Vermeidung einzelner Emissionen in die Luft durch den Einsatz von Filteranlagen, die dann als Sondermüll anfallen. Ich denke, integrierter Umweltschutz ist aus ökologischer Sicht schon der richtige Ansatz. Es wäre natürlich schön, wenn man in Zukunft erreichen würde, noch einen Schritt zurück zu gehen und nicht nur die Emissionen zu betrachten, sondern bei den Produkten und der Produktionsweise anzufangen und diese integriert zu betrachten. Dass man von vorne herein überlegt, welche Produktionsweise ist sinnvoll, welche Produkte sind sinnvoll und dann abwägt, wo und auf welche Weise hergestellt wird.

Mit der IVU-Richtlinie ist ein Anfang gemacht. Es wäre dennoch schön gewesen, wenn es gelungen wäre, die Richtlinie mit einem UBG umzusetzen, das sich dann auch ein bisschen stärker auf die Genehmigungspraxis auswirken würde. Ich denke dass sich praktisch nicht viel geändert hat. Jede Genehmigung hat ihren Ablauf und die Fragen werden abgearbeitet. Die Zuständigen werden sich kurz schließen, was sie vorher auch schon gemacht haben. Aber letzten Endes kommt ein wahrer integrierter Ansatz auf die Art und Weise nicht zustande, v. a. wenn man sich die BREFs vor Augen führt. Da ist ein erheblicher Lobbyeinfluss auch von Seiten der Industrie spürbar, so dass da die Interessen sicherlich so einwirken, dass die Grenzwerte vermutlich nicht so gesetzt werden, wie man sich das als reiner Umweltschützer wünschen würde. Daher wurde viel argumentiert, den integrierten Umweltschutz über untergesetzlichen Regelungen zu gestalten.

Bei dem integrierten Umweltschutz geht es viel um Produktverantwortung und um Effizienzsteigerung. Ich hoffe, dass sich dieser Ansatz nach und nach durchsetzt. Man muss da immer wieder Werbung machen. Auch z. B. im Bereich Energie wird ja immer gesagt, dass 40 % Einsparpotential bestünden. Das wäre eine Möglichkeit, dass man erst einmal dieses Einsparpotential ausschöpft bevor man in neue Kraftwerke und Windenergie usw. investiert, was gut ist und was wichtig ist, was aber, wenn man es integriert betrachten würde, vielleicht gar nicht so sinnvoll ist. Man müsste mehr auf der Einsparseite anfangen. Aber man kann ja auch nicht nur die ökologische Seite betrachten. Nachhaltigkeit hat ja auch eine ökonomische und soziale Dimension.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Aden, Hartmut, 1999: Die Umsetzung europäischer Umweltrichtlinien: Kommission und EuGH als Akteure der Implementationskontrolle. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 20, 317-332
- Bader, Bernadette, 2002: Die Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht – Probleme und Chancen, Dissertation, Köln [<http://www.ub.uni-koeln.de/ediss/archiv/2002/11v4346.pdf>]
- Bailey, Ian, 2002: National adaptation to European integration: institutional vetoes and goodness-of-fit. In: *Journal of European Public Policy*, 9, 791-811
- Bandelow, Nils C., 1999: Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik, Dissertation, Berlin: Edition Sigma
- Bennett, Colin J./Howlett, Michael, 1992: The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. In: *Policy Sciences*, 25, 275-294
- Beutler, Bengt/Bieber, Roland/Pipkorn, Jörn/Streil, Jochen, 1993: Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos
- Bohne, Eberhard/Colino, César/Pandolfini, Andrea E., 1998: The Evolution of Integrated Permitting and Inspections of Industrial Installations in the European Union. An Empirical Comparative Analysis of Existing and Emerging Integrated Permitting Procedures, Structures and Decisions in European Union Member States, Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung
- Börzel, Tanja A., 2000: Why there is no ‘southern problem’. On environmental leaders and laggards in the European Union. In: *Journal of European Public Policy*, 7, 141-162
- Börzel, Tanja A., 2001: Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact? In: *Journal of European Public Policy*, 8, 803-824
- Börzel, Tanja A., 2002: Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. In: *Journal of Common Market Studies*, 40, 193-214
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas, 2002: Europäisierung und die Transformation der Nationalstaaten. In: Schneider, Volker (Hrsg.): *Entgrenzte Märkte – grenzenlose Bürokratie? Europäisierung in Wirtschaft, Recht und Politik*, Frankfurt: Campus, 86-108
- Brand, Karl-Werner, 1993: Strukturveränderungen des Umweltdiskurses in Deutschland. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 6, 16-24
- Bunge, Mario, 1999: *The Sociology-Philosophy Connection*, New Brunswick: Transaction Publishers
- Chalmers, Damian, 1996: Environmental Law. In: *Yearbook of European Law*, 16, 571-599

- Coleman, James S., 1979: *Macht und Gesellschaftsstruktur*, Tübingen: Mohr
- Coleman, James S., 1990: *Foundations of Social Theory*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press
- Collins, Ken/Earnshaw, David, 1993: *The Implementation and Enforcement of European Community Environment Legislation*. In: Judge, David (Hrsg.): *A Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes*, London: Frank Cass, 213-249
- Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.), 2001: *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Ithaca: Cornell University Press
- Cowles, Maria Green/Risse, Thomas, 2001: *Transforming Europe: Conclusion*. In: Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.), 2001: *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Ithaca: Cornell University Press, 217-237
- Cremer, Wolfram/Fisahn, Andreas, 1998: *New environmental policy instruments in Germany*. In: Golub, Jonathan (Hrsg.): *New Instruments for Environmental Policy in the EU*, London: Routledge, 55-85
- Demmke, Christoph, 2001: *Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy*, Jean Monnet Working Paper 5/01 [<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010501.rtf>]
- Demmke, Christoph/Unfried, Martin, 2001: *European Environmental Policy: The Administrative Challenge for the Member States*, Maastricht: European Institute of Public Administration
- Di Fabio, Udo, 1996: *Wege zur Materialisierung des europäischen Umweltrechts*. In: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.): *Integrierter und betrieblicher Umweltschutz. Verfahrensrecht und materielles Recht unter Berücksichtigung der Investitionsförderung, der vorgesehenen IVU- (bzw. IPPC-) Richtlinie, des EG-Umweltaudits und der UVP*, Köln: Carl Heymanns, 183-202
- Di Fabio, Udo/Haigh, Nigel, 1998: *Integratives Umweltrecht – Bestand, Ziele, Möglichkeiten*, Berlin: Erich Schmidt
- Dolde, Peter-Klaus, 1997: *Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) – Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht*. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 16, 313-320
- Dye, Thomas R., 1987: *Understanding Public Policy*, 6. Aufl., Englewood Cliffs: Prentice-Hall

- Eberg, Jan, 1997: Waste Policy and Learning. Policy Dynamics of Waste Management and Waste Incineration in the Netherlands and Bavaria, Dissertation, Delft: Eburon
- Eichener, Volker, 1996: Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich, 249-280
- Eichener, Volker, 2000: Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung, Opladen: Leske + Budrich
- Elliott, Chris/Schlaepfer, Rodolphe, 2001: The advocacy coalition framework: application to the policy process for the development of forest certification in Sweden. In: Journal of European Public Policy, 8, 642-661
- Esser, Hartmut, 1999: Soziologie. Allgemeine Grundlagen, 3. Aufl., Frankfurt: Campus
- Feldmann, Lieselotte, 1999: Die Anforderungen der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG. In: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.): Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I. Zur Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie, Köln: Carl Heymanns, 7-15
- Fenger, Menno/Klok, Pieter-Jan, 2001: Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework. In: Policy Sciences, 34, 157-170
- Gallagher, Michael, 1999: Parliament. In: Coakley, John/Gallagher, Michael (Hrsg.): Politics in the Republic of Ireland, 3. Aufl., London: Routledge, 177-205
- Gbikpi, Bernard/Grote, Jürgen R., 2002: From Democratic Government to Participatory Governance. In: Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard (Hrsg.): Participatory Governance. Political and Societal Implications, Opladen: Leske + Budrich, 17-34
- Geddes, Barbara, 1990: How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics. In: Political Analysis, 2, 131-150
- Gellermann, Martin, 1994: Beeinflussung des deutschen Rechts durch Richtlinien der EG: dargestellt am Beispiel des europäischen Umweltrechts, Dissertation, Köln: Carl Heymanns
- Goetz, Klaus H./Hix, Simon (Hrsg.), 2000: Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems, West European Politics, 23, Special Issue
- Göhler, Gerhard, 1997: Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation. In: Göhler, Gerhard et al.: Institution – Macht – Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken, Baden-Baden: Nomos, 11-62
- Goldthorpe, John H., 1997: Current Issues in Comparative Macrosociology: A Debate on Methodological Issues. In: Comparative Social Research, 16, 1-26

- Golub, Jonathan, 1998: New instruments for environmental policy in the EU: introduction and overview. In: Golub, Jonathan (Hrsg.): *New Instruments for Environmental Policy in the EU*, London: Routledge, 1-29
- Grande, Edgar, 2000: Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU?*, Baden-Baden: Nomos, 11-30
- Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard (Hrsg.), 2002: *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen: Leske + Budrich
- Haverland, Markus, 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. In: *Journal of Public Policy*, 20, 83-103
- Heinelt, Hubert/Malek, Tanja/Staeck, Nicola/Töller, Annette E., 2001: Environmental Policy: The European Union and a Paradigm Shift. In: Heinelt, Hubert/Malek, Tanja/Smith, Randall/Töller, Annette E. (Hrsg.): *European Union Environmental Policy and New Forms of Governance. A study of the implementation of the environmental impact assessment directive and the eco-management and audit scheme regulation in three member states*, Aldershot: Ashgate, 1-32
- Héritier, Adrienne, 1999: *Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*, Cambridge: Cambridge University Press
- Héritier, Adrienne, 2002: *New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislation?*, Wien: Institut für Höhere Studien (IHS)
- Héritier, Adrienne/Kerwer, Dieter/Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk/Teutsch, Michael/Douillet, Anne-Cécile, 2001: *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham: Rowman & Littlefield
- Héritier, Adrienne/Knill, Christoph/Mingers, Susanne, 1996: *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and Transformation of the State. Britain, France, Germany*, Berlin: Walter de Gruyter
- Hix, Simon/Goetz, Klaus H., 2000: Introduction: European Integration and National Political Systems. In: Goetz, Klaus H./Hix, Simon (Hrsg.), 2000: *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, *West European Politics*, 23, Special Issue, 1-26
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Schäfer, Ansgar, 2002: *European Environmental Governance in Transition?*, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Preprint 2002/9, Bonn [[http://www.mpp-rdg.mpg.de/pdf\\_dat/2002\\_9.pdf](http://www.mpp-rdg.mpg.de/pdf_dat/2002_9.pdf)]

- Immergut, Ellen M., 1992: *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press
- Jenkins-Smith, Hank C./Sabatier, Paul A., 1994: *Evaluating the Advocacy Coalition Framework*. In: *Journal of Public Policy*, 14, 175-203
- Karl, Helmut/Orwat, Carsten, 1997: *Ökonomische Analyse der EU-Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung*. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 20, 343-372
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker, 1991: *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. In: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.): *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt: Campus, 25-59
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney, 1994: *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press
- Kirby, Peadar, 2002: *The Celtic Tiger in Distress. Growth with Inequality in Ireland*, Basingstoke: Palgrave
- Kirchgässner, Gebhard, 1994: *Umweltschutz als Staatsaufgabe*. In: Grimm, Dieter (Hrsg.): *Staatsaufgaben*, Baden-Baden: Nomos, 453-485
- Kiser, Edgar/Hechter, Michael, 1991: *The Role of General Theory in Comparative-Historical Sociology*. In: *American Journal of Sociology*, 97, 1-30
- Knill, Christoph, 1998: *The Impact of National Administrative Traditions*. In: *Journal of Public Policy*, 18, 1-28
- Knill, Christoph, 2001: *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press
- Knill, Christoph/Héritier, Adrienne, 1996: *Neue Instrumente in der europäischen Umweltpolitik: Strategien für eine effektivere Implementation*. In: Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.): *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, Berlin: Erich Schmidt, 209-233
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk, 1999: *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*, European Integration online Papers (EIoP), 3 [<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>]
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea, 1998: *Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy*. In: *Journal of European Public Policy*, 5, 595-614



- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea, 2000: On deficient implementation and deficient theories: the need for an institutional perspective in implementation research. In: Knill, Christoph/Lenschow, Andrea (Hrsg.): *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, Manchester: Manchester University Press, 9-35
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea, 2001: *Adjusting to EU Environmental Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations*. In: Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.): *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Ithaca: Cornell University Press, 116-136
- Kohler-Koch, Beate, 1999: *The evolution and transformation of European governance*. In: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.): *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, 14-35
- Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.), 1999: *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge
- Krämer, Ludwig, 1996: *Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen*. In: Lübke-Wolff, Gertrude (Hrsg.): *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, Berlin: Erich Schmidt, 7-35
- Laffan, Brigid, 1997: *Constitutional Change in the European Union: the Small-State/Large-State Issue from Ireland's Perspective*. In: *Irish Studies in International Affairs*, 8, 69-79
- Laffan, Brigid/Manning, Maurice/Kelly, Patrick T., 1988: *Ireland*. In: Siedentopf, Heinrich/Ziller, Jacques (Hrsg.): *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 2: National Reports, Maastricht: European Institute of Public Administration, 375-447
- Lenschow, Andrea, 1999: *Transformation in European environmental governance*. In: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.): *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, 39-60
- Leon, Peter de, 1999: *The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?* In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, 19-32
- Lieberson, Stanley, 1991: *Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases*. In: *Social Forces*, 70, 307-320
- Lieberson, Stanley, 1994: *More on the Uneasy Case for Using Mill-Type Methods in Small-N Comparative Studies*. In: *Social Forces*, 72, 1225-1237

- Lijphart, Arend, 1971: Comparative Politics and the Comparative Method. In: American Political Science Review, 65, 682-693
- Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven: Yale University Press
- Lindenberg, Siegwart, 1991: Die Methode der abnehmenden Abstraktion: Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt. In: Esser, Hartmut/Troitzsch, Klaus G. (Hrsg.): Modellierung sozialer Prozesse, Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften, 29-78
- Lowi, Theodore J., 1972: Four Systems of Policy, Politics, and Choice. In: Public Administration Review, 33, 298-310
- Lübbe-Wolff, Gertrude, 1996: Einleitung: Der Vollzug des europäischen Umweltrechts und seine Bedeutung für die Umweltpolitik der EU. In: Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.): Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin: Erich Schmidt, 1-5
- Malek, Tanja, 2001: The Development of Environmental Policy in Germany. In: Heinelt, Hubert/Malek, Tanja/Smith, Randall/Töller, Annette E. (Hrsg.): European Union Environmental Policy and New Forms of Governance. A study of the implementation of the environmental impact assessment directive and the eco-management and audit scheme regulation in three member states, Aldershot: Ashgate, 56-60
- Mawhinney, Hanne B., 1993: An Advocacy Coalition Approach to Change in Canadian Education. In: Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach, Boulder: Westview Press, 59-82
- Mayntz, Renate, 1977: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: Die Verwaltung, 10, 51-66
- Mayntz, Renate, 1996: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt: Campus, 471-496
- Mayntz, Renate, 1997 (1986): Corporate Actors in Public Policy. In: Mayntz, Renate: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt: Campus, 168-185
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich/Bohne, Eberhard/Hesse, Beate/Hucke, Jochen/Müller, Axel, 1978: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Stuttgart: Kohlhammer

- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt: Campus, 39-72
- McGowan, Lee, 1999: Environmental Policy. In: Collins, Neil (Hrsg.): Political issues in Ireland today, 2. Aufl., Manchester: Manchester University Press, 163-176
- Mény, Yves/Muller, Pierre/Quermonne, Jean-Louis (Hrsg.), 1996: Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies, London: Routledge
- Munro, John F., 1993: California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem. In: Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach, Boulder: Westview Press, 105-127
- Nichols, Elizabeth, 1986: Skocpol on Revolution: Comparative Analysis vs. Historical Conjuncture. In: Comparative Social Research, 9, 163-186
- Olsen, Johan P., 2001: The Many Faces of Europeanization, Advanced Research on the Europeanization of the Nation State (ARENA) Working Papers, WP 01/2 [[http://www.arena.uio.no/publications/wp02\\_2.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm)]
- Olson, Mancur, 1968: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen: Mohr
- Ostrom, Elinor, 2002: Property-Rights Regimes and Common Goods: A Complex Link. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Common Goods. Reinventing European and International Governance, Lanham: Rowman & Littlefield, 29-57
- Owens, Susan, 1990: The Unified Pollution Inspectorate and Best Practicable Environmental Option in the United Kingdom. In: Haigh, Nigel/Irwin, Francis (Hrsg.): Integrated Pollution Control in Europe and North America, Washington: The Conservation Foundation, 169-208
- Przeworski, Adam/Teune, Henry, 1970: The Logic of Comparative Social Inquiry, New York: John Wiley & Sons
- Radaelli, Claudio M., 2000: Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, European Integration online Papers (EioP), 4 [<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>]
- Ragin, Charles C., 1987: The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies, Berkeley: University of California Press
- Ragin, Charles C., 1997: Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research. In: Comparative Social Research, 16, 27-42

- Risse, Thomas/Cowles, Maria Green/Caporaso, James, 2001: Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.): Transforming Europe. Europeanization and domestic change, Ithaca: Cornell University Press, 1-20
- Rose, Richard, 1991: Comparing Forms of Comparative Analysis. In: Political Studies, 39, 446-462
- Rucht, Dieter, 1994: Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich, Frankfurt: Campus
- Sabatier, Paul A., 1986: Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. In: Journal of Public Policy, 6, 21-48
- Sabatier, Paul A., 1988: An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. In: Policy Sciences, 21, 129-168
- Sabatier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 116-148
- Sabatier, Paul A., 1998: The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. In: Journal of European Public Policy, 5, 98-130
- Sabatier, Paul A., 1999a: The Need for Better Theories. In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press, 3-17
- Sabatier, Paul A., 1999b: Fostering the Development of Policy Theory. In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press, 261-275
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C., 1999: The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press, 117-166
- Sbragia, Alberta M., 2000: Environmental Policy. In: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, 4. Aufl., Oxford: Oxford University Press, 293-316
- Scannell, Yvonne, 1995: Environmental and Planning Law in Ireland, Dublin: Round Hall Press
- Scharpf, Fritz W., 1997: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder: Westview Press
- Scharpf, Fritz W., 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt: Campus
- Scharpf, Fritz W., 2002: Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie. In: Leviathan, 30, 65-92

- Schlager, Edella, 1995: Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. In: *Policy Sciences*, 28, 243-270
- Schlager, Edella, 1999: A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, 233-260
- Schlager, Edella/Blomquist, William, 1996: A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process. In: *Political Research Quarterly*, 49, 651-672
- Schmidt, Manfred G., 1993: Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 371-393
- Schmidt, Manfred G., 1997: Vergleichende Policy-Forschung. In: Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch*, 3. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, 207-221
- Schmidt, Vivien A., 1999: The EU and Its Member-States: Institutional Contrasts and Their Consequences, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) Working Paper 99/7 [<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp99-7/wp99-7.html>]
- Schmidt, Vivien A., 2002: The Effects of European Integration on National Forms of Governance: Reconstructin Practices and Reconceptualizing Democracy. In: Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard (Hrsg.): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen: Leske + Budrich, 141-176
- Schmidt-Preuß, Matthias, 2000: Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhabenzulassung - Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie. In: *Gesellschaft für Umweltrecht* (Hrsg.): *Die Vorhabenzulassung nach der UVP-Änderungs- und der IVU-Richtlinie*, Berlin: Erich Schmidt, 94-125
- Schneider, Volker, 2003: Komplexität und Policy-Forschung: Über die Angemessenheit von Erklärungsstrategien. In: Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*, Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt: Campus, 291-317
- Schneider, Volker/Kenis, Patrick, 1996: Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften. In: Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt: Campus, 9-43
- Scott, Jeanne, 2000: Flexibility, "Proceduralization", and Environmental Governance in the EU. In: Búrca, Gráinne de/Scott, Jeanne (Hrsg.): *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, Oxford: Hart Publishing, 259-280

- Skocpol, Theda, 1979: *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge: Cambridge University Press
- Skocpol, Theda, 1986: *Analyzing Causal Configurations in History: a Rejoinder to Nichols*. In: *Comparative Social Research*, 9, 187-194
- Steinberg, Rudolf, 1995: *Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und europäischen Recht*. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 14, 209-219
- Taylor, George/Horan, Avril, 2001: *From cats, dogs, parks and playgrounds to IPC licensing: policy learning and the evolution of environmental policy in Ireland*. In: *British Journal of Politics and International Relations*, 3, 369-392
- Vaus, David A. de, 2001: *Research Design in Social Research*, London: Sage Publications
- Wahl, Rainer, 2000: *Materiell-integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung - Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie*. In: *Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.): Die Vorhabenzulassung nach der UVP-Änderungs- und der IVU-Richtlinie*, Berlin: Erich Schmidt, 67-93
- Wasielowski, Andreas, 2000: *Stand der Umsetzung der UVP-Änderungs- und der IVU-Richtlinie*. In: *Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.): Die Vorhabenzulassung nach der UVP-Änderungs- und der IVU-Richtlinie*, Berlin: Erich Schmidt, 8-34
- Weale, Albert, 1992: *The new politics of pollution*, Manchester: Manchester University Press
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt: Campus
- Zafonte, Matthew/Sabatier, Paul, 1998: *Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems*. In: *König, Thomas (Hrsg.): Modeling Policy Networks, Journal of Theoretical Politics*, 10, Special Issue, 473-505
- Zöttl, Johannes, 1998: *Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung. Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung und ihre Umsetzung in deutsches Recht*, Dissertation, Baden-Baden: Nomos

## QUELLENVERZEICHNIS

- BDI, 2000: Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz“ vom 30.6.2000
- BMU, 1998: Integrierter Umweltschutz erfordert neue Strategien in der Umweltpolitik, Dr. Angela Merkel auf dem Europäischen Kongreß zur nachhaltigen Entwicklung in der Industrie „Integrierter Ansatz für den Umweltschutz in der Industrie - IAI 1998“ am 26.-27. Mai 1998 in Straßburg
- BMU, 2000a: Themenpapier ‚Umweltgesetzbuch‘
- BMU, 2000b: Themenpapier ‚Umsetzung der UVP-Richtlinien und der IVU-Richtlinie in einem Artikelgesetz‘
- BMU, 2001: Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz („Artikelgesetz“)
- BUND, 2000: Stellungnahme zum Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz
- Deutscher Bundesrat, 2000a: Plenarprotokoll 748, 624-627
- Deutscher Bundesrat, 2000b: Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Drucksache 674/00 (Beschluss)
- Deutscher Bundesrat, 2001: Plenarprotokoll 763, 214-216; einschl. Anlage 8, 246
- Deutscher Bundestag, 2001a: Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Öffentliche Anhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Protokoll 14/50
- Deutscher Bundestag, 2001b: Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Entschließungsantrag der Fraktion der PDS, Ausschussdrucksache 14/522 neu. In: Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Drucksache 14/5750, Anlage I, 141-144
- Deutscher Bundestag, 2001c: Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Plenarprotokoll 14/164, 16065-16068

- Deutscher Bundestag, 2001d: Parlamentarische Vorgänge: Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz
- EPA, 1996: Integrated Pollution Control Licensing. Guide to Implementation & Enforcement in Ireland
- EPA, 1997: Integrated Pollution Control Licensing. Guidance Note for: Annual Environmental Report
- FDP, 2001: Homburger: Trittins Ökopläne vernichten Arbeitsplätze, Pressemitteilung Nr. 490
- IMPEL, 1998: Interrelationship between IPPC, EIA, Seveso Directives and EMAS Regulation, Final Report
- IMPEL, 2000: Workshop on Integrated Permitting, Dublin
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1993: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, KOM (93) 423 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1996: Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft, KOM (96) 500 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001a: Achtzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2000), KOM (2001) 309 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001b: Achtzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2000). Anhang IV Stand der Durchführung der Richtlinien, KOM (2001) 309 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002a: Neunzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2001), KOM (2002) 324 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002b: Neunzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2001). Anhang II Vertragsverletzungsverfahren - Aufschlüsselung nach Verfahrensstufe, Rechtsgrundlage, Mitgliedsstaat und Sektor, KOM (2002) 324 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002c: Neunzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2001). Anhang IV Stand der Durchführung der Richtlinien, KOM (2002) 324 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003a: Die IVU-Richtlinie
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003b: The European Pollutant Emission Register



- NABU, 2000: Stellungnahme zum Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz
- OECD, 1996: Pollution Prevention and Control. Integrated Pollution Prevention and Control: The Status of Member Countries Implementation of Council Recommendation C(90)/164/Final, OECD Working Papers, 4
- Oireachtas, 2003: Protection of the Environment Bill 2003. Explanatory and Financial Memorandum
- Seanad Éireann, 2003a: Protection of the Environment Bill 2003: Second Stage, Seanad Debate 05/02/2003
- Seanad Éireann, 2003b: Protection of the Environment Bill 2003: Second Stage (Resumed), Seanad Debate 05/02/2003
- Seanad Éireann, 2003c: Protection of the Environment Bill 2003: Second Stage (Resumed), Seanad Debate 13/02/2003
- Seanad Éireann, 2003d: Protection of the Environment Bill 2003: Committee Stage, Seanad Debate 25/02/2003
- Seanad Éireann, 2003e: Protection of the Environment Bill 2003: Committee Stage (Resumed), Seanad Debate 05/03/2003
- Seanad Éireann, 2003f: Protection of the Environment Bill 2003: Report and Final Stages, Seanad Debate 01/04/2003
- Seanad Éireann, 2003g: Protection of the Environment Bill 2003: Report and Final Stages, Seanad Debate 01/04/2003