

Jens Newig

Symbolische Umweltgesetzgebung (Projektskizze)

Stand: März 2001

1 Symbolische Umweltgesetzgebung als Problem

Obwohl das Umweltrecht der letzten Jahrzehnte sicherlich zu einer allgemeinen Verbesserung der Umweltqualität in Deutschland beigetragen hat, scheint es, daß einige der erlassenen Gesetze ihren oft anspruchsvollen Zielen nicht gerecht werden, etwa weil die nötigen Durchführungsbestimmungen fehlen oder die vorhandenen schlecht umsetzbar sind. Oftmals entsteht dabei der Eindruck, daß diese Unwirksamkeit vom Gesetzgeber durchaus gewollt ist oder zumindest in Kauf genommen wird, daß es ihm also eher darauf ankommt, den Anschein von Handlungsfähigkeit zu erwecken, als die vorliegenden Probleme wirklich zu lösen. Das Auftreten dieses gemeinhin unter dem Begriff „symbolische Gesetzgebung“ zusammengefaßten Phänomens ist insoweit verständlich, als die Komplexität umweltrechtlicher Regelungsprobleme und die Emotionalität der öffentlichen Debatte die Verwendung verkürzender und vereinfachender Symbole motiviert, um die Bedürfnisse bestimmter Interessengruppen bzw. der Öffentlichkeit insgesamt zu befriedigen (Sarcinelli 1995).

Symbolische Gesetzgebung wird jedoch in erster Linie als *Problem* wahrgenommen. In der Tat darf bezweifelt werden, ob ein Gesetz, das in täuschender Weise etwas anderes vorgibt zu bewirken, als tatsächlich intendiert ist, noch grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien genügt (Lübbe-Wolff 2000a). Symbolische Gesetzgebung könnte etwa als Willkürakt gewertet werden, wovor der Rechtsstaat eigentlich schützen soll. Auch scheint es fraglich, ob Gesetze, deren rechtsnormative Ineffektivität bereits vom Gesetzgeber antizipiert wird, noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, der eine Geeignetheit der getroffenen Maßnahme zur Erreichung des postulierten Ziels verlangt. Und schließlich kann auch das Gebot der Wirtschaftlichkeit verletzt sein, wenn der Gesetzgeber wider besseres Wissen absehbar wirkungslose Regelungen verabschiedet, wobei schon das Gesetzgebungsverfahren, mehr aber noch der im Zuge einer versuchten Umsetzung durch die Vollzugsbehörden entstehende Verwaltungsaufwand Kosten verursacht.

Auch aus der Sicht des Umweltschutzes stellt eine bloß symbolische Gesetzgebung ein offenkundiges Problem dar. Über das absehbare (jedoch nicht für symbolische Gesetzgebung spezifische!) Effektivitätsdefizit hinaus ist vor allem die Verhinderungswirkung von Belang: Dadurch, daß Umweltprobleme gelöst oder zumindest in Angriff genommen scheinen, sinkt die Neigung, effektive Maßnahmen zu ergreifen, die in der Lage wären, vorliegende Mißstände tatsächlich zu verbessern.

Vor diesem Hintergrund wird in dem Forschungsprojekt dem Problem symbolischer Umweltgesetzgebung mit empirischen Methoden nachgegangen. Im Vordergrund steht dabei die Frage nach den *Entstehungsbedingungen und Einflußfaktoren* sowie den tatsächlichen *Folgen und Wirkungen*.

2 Zum Begriff symbolische Gesetzgebung

Unter „symbolischer Gesetzgebung“ wird in der Literatur sehr Unterschiedliches verstanden. Diskutiert wird insbesondere, ob sich der Begriff (nur) auf Gesetze oder (auch) auf Gesetzgebungsakte beziehe (Noll 1981), ob die Intention des Gesetzgebers eine Rolle spiele (Blankenburg 1977) und ob man das Phänomen positiv, negativ oder überhaupt nicht zu werten habe (Lübbe-Wolff 2000). Hier wird, ausgehend von

- der Vorstellung des *Gesetzes als staatlichem Instrument gesellschaftlicher Steuerung*,
- einer Konzeption von *Gesetzgebung als politischer Handlung*, womit sich der Begriff symbolische Gesetzgebung in erster Linie auf den Gesetzgebungsprozeß und nur insoweit auf das Gesetz selbst bezieht, als dieses (noch) in Zusammenhang mit seiner Entstehung gesehen werden kann sowie
- der Annahme *rational handelnder Akteure* als für das Zustandekommen von Gesetzen Verantwortlicher

ein empirisch brauchbarer, operationalisierbarer Begriff symbolischer Gesetzgebung entwickelt und vertreten. Grundlegend hierfür ist die Unterscheidung zwischen instrumentellen und symbolischen Eigenschaften von Gesetzgebung (Gusfield 1963, Kindermann 1988). Unter „instrumentell“ wird verstanden, daß und wie ein Gesetz einen manifesten, expliziten Zweck verfolgt, zu dessen Erreichung es als Instrument dient und der sich unmittelbar auf eine bestimmte rechtliche Geltung (Rechtsnormativität, vgl. Neves 1998), mittelbar und eigentlich auf die Veränderung bestimmter – i. w. S. gesellschaftlicher – Zustände bezieht. Demgegenüber werden mit „symbolisch“ unterschiedliche, weniger offenbare, gleichwohl ebenso intendierte Zielrichtungen verstanden, die eher auf rein politische Wirkungen abzielen. Da unter der Annahme rationalen Akteurshandelns auch symbolische Maßnahmen den Charakter eines Instrumentes zur Erreichung konkreter (politischer) Ziele tragen (Rosenstiel 1992, Hansjürgens 2000: 165), wird die traditionell als „instrumentell“ bezeichnete Eigenschaft hier mit Blick auf ihre intendierte rechtliche und ökologische Wirksamkeit als *rechtsnormativ-ökologisch*, die „symbolische“ wegen ihrer vornehmlich politischen Zielsetzung als *politisch-symbolisch* bezeichnet.

Maßgeblich für die Klassifizierung eines Gesetzes bzw. Gesetzgebungsvorhabens als symbolische Gesetzgebung ist (=Definition:) sowohl die ex ante absehbare und intendierte rechtsnormativ-ökologische Ineffektivität als auch eine antizipierbare und intendierte politisch-symbolische Wirksamkeit. Die Charakterisierung als symbolische Gesetzgebung ist dabei eine graduelle, da beide Merkmale auf einer kontinuierlichen Skala mehr oder weniger ausgeprägt sein können. Symbolische Gesetzgebung erscheint somit als zweidimensionales soziales Phänomen.

Operationalisiert wird der Begriff über die rechtsnormativ-ökologische sowie die politisch-symbolische Dimension. Beide werden als „Effektivität“, d. h. als Quotient aus tatsächlicher Wirkung („Ist“) und erwünschter Wirkung („Soll“) konzipiert und sowohl unter einem „objektiven“ Blickwinkel als auch aus der „subjektiven“ Werte der befragten verantwortlichen Akteure analysiert. In der „objektiven“ Betrachtung wird die antizipierbare rechtsnormativ-ökologische Effektivität (ARÖE) differenziert hinsichtlich sechs abgestufter Ebenen der Normkonkretisierung, ausgehend von einem politischen Oberziel über die Zielsetzungen und materiellen Regelungen des Gesetzes, ausführende Vorschriften, Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten bis zur (voraussichtlichen) Einhaltung bzw. Anwendung von Primär- und Sekundärnorm(en). Demgegenüber sind bezüglich der antizipierbaren politisch-symbolischen Effektivität (APSE) unterschiedliche Zwecksetzungen zu unterscheiden, wie etwa eine öffentliche Dethematisierung (Sarcinelli 1989) unerwünschter politischer „issues“ (Bsp.: Sommersmog, Waldsterben) oder die Erzielung besserer Umfrageergebnisse.

3 Analytisches Instrumentarium

Bisher, so scheint es, liegt noch kein theoretisches Konzept vor, welches das Auftreten symbolischer Gesetzgebung – verstanden als Problembegriff – überzeugend zu erklären vermöchte: Politikwissenschaftliche Theorien zur Entstehung von Gesetzgebung blenden das Problem symbolischer Handlungen häufig aus; sie orientieren sich klassischerweise an einem „heuristischen“ Phasenmodell (Mayntz 1978), welches über die Problemwahrnehmung und -definition bis zur Formulierung politischer Programme und deren Umsetzung und Nachkontrolle führt und damit nur den durch klare, öffentliche Zwecke definierten Problemlösungsprozeß beleuchtet. Im Gegensatz dazu betrachten andere Theorien Politik und Gesetzgebung als per se symbolische Erscheinungen (etwa Luhmann 1993, Edelman 1976) bzw. führen Gründe an, warum es zwingenderweise zu symbolischer (Umwelt-)gesetzgebung komme, sei es als immanente Folge des marktwirtschaftlich-demokratischen Systems (so etwa Hansjürgens 2000), sei es als strukturelles Phänomen der modernen Mediendemokratie (Sarcinelli 1989). Alle diese durchaus sehr fruchtbaren Ansätze geben jedoch letztlich keine Antwort auf die Frage, warum einerseits unter bestimmten Umständen äußerst effektive, rechtsnormativ wirksame Umweltgesetze produziert werden, es andererseits aber auch immer wieder zu bloß symbolischen, ineffektiven Regelungen kommt. Der in diesem Forschungsprojekt beschrittene Weg der Verknüpfung von theoretischer Konzeption und empirischer Analyse versucht, diesem Erklärungsdefizit abzuheben.

Ausgehend von der Konzeption rational handelnder Akteure bietet sich als theoretischer Analyserahmen ein polit-ökonomischer Zugang an, welcher die Aufstellung empirisch überprüfbarer Hypothesen und eine begrifflich klare Herausarbeitung möglicher Einflußfaktoren und Wirkungsvariablen erleichtert. Wesentliche Bausteine des verwendeten polit-

ökonomischen Modells auf der Grundlage von Rational-Choice-Theorien und Ökonomischer Theorie der Politik sind:

- Annahme des methodologischen Individualismus unter Einbeziehung auch kollektiver Akteure;
- rationale Nutzenmaximierung im Sinne der für jeden Akteurstyp spezifischen Präferenzen;
- Hypothesen über die Situationswahrnehmung, die Interessen und Präferenzen (Zielsetzungen) sowie die restringierenden Handlungsbedingungen (Hansjürgens 2000: 153) der einzelnen Akteure bzw. Gruppen von Akteuren. Hierfür existieren mehrere Einzeltheorien, wonach etwa Politiker typischerweise nach einer Maximierung ihrer Wählerstimmen, Interessengruppen nach einer Durchsetzung ihrer (unternehmerischen) Ziele, Bürokraten nach einer Budgetmaximierung und Wähler nach einer Maximierung der ihnen zur Verfügung stehenden Umweltqualität streben;
- ggf. geeignete Transformations- bzw. Aggregationsregeln zur Ableitung kollektiver Phänomene aus individuellem Verhalten. Hier wird das Zustandekommen von Gesetzgebung durch Tauschvorgänge auf einem Markt (umwelt-)politischer Güter angenommen.

Auf der Basis der sich aus dem Modell ergebenden Hypothesen lassen sich im einzelnen folgende Einflußgrößen (unabhängige Variablen) für symbolische Gesetzgebung ausmachen:

- die TATSÄCHLICHE PROBLEMSITUATION (Bsp.: Deponieknappheit, erhöhte Ozonkonzentrationen, Waldschäden);
- VERFÜGBARE LÖSUNGSOPTIONEN und die damit verbundenen (monetären und gesellschaftlichen) Kosten (Bsp.: Verpackungsabgaben, Verkehrsverbote bei Ozonalarm, Nachrüstung von Kraftwerken mit Filteranlagen);
- KOMPLEXITÄT DER MATERIE i. S. einer schwer durchschaubaren Problemlage und einer Vielzahl von Lösungsoptionen, d. h. fehlende Eindeutigkeit und Zurechenbarkeit des Problems;
- ÖFFENTLICHE AUFMERKSAMKEIT als wesentlicher Faktor politischen Drucks;
- die INTERESSENKONSTELLATION und PROBLEMWAHRNEHMUNG der beteiligten Akteure;
- MACHTPOTENTIALE (politische Mehrheitsverhältnisse und sonstige Handlungsressourcen).

Bezüglich der Wirkungen symbolischer Umweltgesetzgebung werden unterschieden:

- Wirkungen im rechtsnormativ-ökologischen Sinne (direkte, indirekte und sog. „Gratiseffekte“, die nicht ursächlich auf die Gesetzgebung zurückzuführen sind) sowie
- Wirkungen im politisch-symbolischen Sinne (Dethematisierung unerwünschter issues, verbesserte demoskopische Werte, sonstiger politischer Erfolg wie etwa die Übernahme eines begehrten Amtes).

4 Fallstudien

Die herausdestillierten potentiellen Einflußfaktoren und Wirkungen symbolischer Umweltgesetzgebung sollen empirisch anhand dreier Umweltgesetze überprüft und möglicherweise um weitere Faktoren ergänzt werden. Untersucht werden die Großfeuerungsanlagenverordnung (13. BImSchV), das in § 4 Abs. 1 KrW-/AbfG normierte Gebot der Abfallvermeidung sowie das am 31.12.1999 außer Kraft getretene Ozongesetz (§§ 40 a bis 40 e, 62 a BImSchG). Die Beschränkung auf diese überschaubare Anzahl soll einerseits eine genügende analytische Tiefe gewährleisten, so daß der prozeßhafte Charakter jedes Gesetzgebungsvorhabens einschließlich seiner Auswirkungen offenbar wird. Dies erlaubt es, Ursache-Wirkungs-Beziehungen plausibel herauszuarbeiten und nicht lediglich – wie es bei Massenuntersuchungen oft unumgänglich ist – statistische Zusammenhänge zu beziffern. Andererseits ermöglicht der Vergleich dreier Fälle bereits eine gewisse Generalisierung im Hinblick auf die in Hypothesen formulierten kausalen Einflüsse. Um das Phänomen symbolische Gesetzgebung empirisch klar von nicht-symbolischer Gesetzgebung abzugrenzen, wurde mit der Großfeuerungsanlagenverordnung als Referenz-Maßstab eine mutmaßlich besonders erfolgreiche und effektive Regelung herangezogen.

Erste Ergebnisse der durchgeführten Befragungen (Parlamentarier, politische und nicht-politische Regierungsbeamte) sowie der Analyse weiterer empirischer Materialien (Tageszeitungsdatenbanken, Gesetzgebungsmaterialien u. a.) werden im folgenden stichwortartig und stark vereinfacht wiedergegeben, wobei die Analyse in vielen Teilen noch nicht abgeschlossen ist.

4.1 Ozongesetz

Charakterisierung als symbolische Gesetzgebung. Eine extrem niedrige ARÖE durch die Ungeeignetheit kurzfristiger Fahrverbote zur Senkung von Ozonspitzen, hohe Grenzwerte, zahlreiche Ausnahmen von den Fahrverboten, mangelnde Kontrollmöglichkeiten sowie fehlende Bereitschaft zur Verhängung von Bußgeldern bei gleichzeitig hoher APSE (Wegnahme des hohen politischen Druckes, Vorweisung politischen Erfolges durch die seinerzeit neue BMU). Die befragten politisch verantwortlichen Akteure sehen das Gesetz mehrheitlich als absehbar ineffektiv und sprechen ihm lediglich eine gewissen Alibifunktion zu. Das Ozongesetz erscheint somit als prototypische symbolische Gesetzgebung in der Form eines Alibigesetzes.

Entstehungsbedingungen. TATSÄCHLICHE PROBLEMSITUATION: zum Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung bereits seit einigen Jahren sinkende Konzentrationen an Ozon (Spitzen) sowie seinen Vorläufersubstanzen, die gleichwohl immer noch höher als in den 70er Jahren liegen, wobei die tatsächlichen Gefahren für Umwelt und Gesundheit in ihren Ausmaßen unklar bleiben. VERFÜGBARE LÖSUNGSOPTIONEN: industrielle Maßnahmen (Investitionskosten in der Lack- und Lösemittelindustrie) sowie verkehrspolitische (großräumige Fahrverbote und Tempolimits als wenig effektive Kurzfristmaßnahmen sowie raschere Einführung von Abgaskatalysatoren und grundsätzliche Verkehrsvermeidung als

effektivere Langfristmaßnahmen). **KOMPLEXITÄT DER MATERIE:** äußerst hoch angesichts des komplexen naturwissenschaftlichen Entstehungsmechanismus von Ozon aus seinen Vorläufersubstanzen, des unklaren Wissens über die Umwelt- und Gesundheitsgefährdung sowie der Vielzahl von Lösungsmöglichkeiten. **ÖFFENTLICHE AUFMERKSAMKEIT** bezüglich der Sommersmogproblematik (Indikator: Intensität der Tageszeitungsberichterstattung): steigerte sich von Ende der 1980er Jahre drastisch bis zum Sommer 1995, dem Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung. **PROBLEMWAHRNEHMUNG:** Öffentliche Meinung sowie die seit 1994 erlassenen Regelungen einzelner Länder, weniger jedoch die tatsächliche Problemlage, wurde von den verantwortlichen Akteuren als extremer politischer Druck empfunden. **INTERESSEN** der beteiligten Akteure: heterogen; während die Kraftfahrzeugindustrie und die konservativen Regierungen der Länder Baden-Württemberg und Bayern (Standorte der Mercedes-, Audi- und BMW-Produktion) kurzfristige Tempolimits aus Furcht vor einer dauerhaften Einführung derselben strikt ablehnen, Fahrverbote für nicht schadstoffarme Kfz jedoch wegen einer erwarteten rascheren Erneuerung der Fuhrparks durchaus befürworten, werden beide Maßnahmen von seiten der Umweltverbände und der Länder mit Regierungsbeteiligung der GRÜNEN nachdrücklich gefordert; die Bundesregierung (CDU/CSU/FDP) nimmt eher die erstere Position ein und bevorzugt einen weniger scharfen Ozongrenzwert als die Umweltverbände und einige Landesregierungen; die Öffentlichkeit scheint gewillt, Einschränkungen der Kfz-Benutzung bei Ozonspitzen hinzunehmen. **MACHTVERTEILUNG:** geprägt durch eine Konstellation mit oppositionsdominiertem Bundesrat, eine verhältnismäßig schwache BMU sowie ein differenziertes Bild der Einflußpotentiale von Unternehmen und Landesregierungen.

Folgen und Wirkungen im rechtsnormativ-ökologischen Sinne. Direkte Wirkungen, die sich aus der Anwendung des Gesetzes hätten ergeben können, sind nicht festzustellen, da die einmalige Anwendung während eines Tages im Sommer 1998 keine meßbaren Änderungen im Verkehrsverhalten der von den Fahrverboten betroffenen Autofahrer zeigte. Indirekte Wirkungen, die sich etwa über eine Bewußtseinsänderung auf das Fahrverhalten oder die Kaufentscheidungen in bezug auf verbrauchsärmere Kfz auswirken könnten, sind bis heute ebenfalls nicht zu konstatieren, aber auch nicht mit Sicherheit auszuschließen. Als Gratisseffekt kann jedoch die fortgesetzte Verringerung der Ozon-Vorläufersubstanzen und damit auch der Ozon-Spitzenkonzentrationen aufgrund der gestiegenen Quote von Kfz mit Abgaskatalysatoren gelten. **...im politisch-symbolischen Sinne.** Augenfällige Folge ist das abrupte Nachlassen der öffentlichen Aufmerksamkeit, was auf eine erfolgreiche Dethematisierung des Sommersmog-Themas schließen läßt.

4.2 Abfallvermeidungsgebot

Charakterisierung als symbolische Gesetzgebung. Vergleichsweise geringe ARÖE (kaum vorhandene normative Konkretisierung und Umsetzbarkeit etwa durch untergesetzliche Regeln) bei mittelstark ausgeprägter APSE (Vermeidungsgebot als kompromißbehaftetes politisches Zugeständnis an den oppositionsdominierten Bundesrat und politisch opportunes „Bekenntnis“ zu einem symbolbehafteten Schlagwort). Die Vorschrift wird

von den befragten Akteuren teils als rechtsnormativ-ökologisch wirkungslos, teils als durchaus wirksam i. S. einer „Appellfunktion“ beurteilt, wobei jedoch übereinstimmend die eher programmatische Zwecksetzung hervorgehoben wird. Die Norm erscheint demnach als Gesetzgebung mit teilweise symbolischem Charakter.

Entstehungsbedingungen. TATSÄCHLICHE PROBLEMSITUATION: im Vorfeld der Gesetzesberatungen 1992-94 weiter wachsende Abfallmengen, Deponieknappeit, problematische Abfallverbrennungsanlagen sowie ein seit langem rascher Verbrauch natürlicher Ressourcen. LÖSUNGSOPTIONEN: Instrumente zur Abfallvermeidung sind u. a. Abfallabgaben (wie 1992 erfolglos vom BMU vorgeschlagen) und sonstige monetäre Anreize, Produktionsverbote bzw. -einschränkungen sowie Wiederverwertungs- und Abfallbehandlungspflichten. KOMPLEXITÄT DER MATERIE: erscheint vor der Hintergrund unterschiedlichster Lösungsansätze und ihrer interdependenten technischen und wirtschaftlichen Implikationen als mindestens ebenso hoch wie im Falle des Ozongesetzes. ÖFFENTLICHE AUFMERKSAMKEIT gegenüber der Normentstehung: vergleichsweise gering (anders als etwa bei der den Bürger direkt betreffenden VerpackV); eine Fachöffentlichkeit (Industrieverbände) ist jedoch stark involviert. PROBLEMWahrnehmung durch die politisch Verantwortlichen: differiert stark von Partei zu Partei sowie von Wirtschafts- und Finanz- zu Umweltpolitikern; insgesamt dominiert eine wahrgenommene Notwendigkeit zur Bekämpfung des Deponienotstandes (Druck von seiten der Kommunen) sowie ein allgemeiner Zeitdruck, das gesamte Gesetz vor Ende der Legislaturperiode zu verabschieden. INTERESSENKONSTELLATION: starkes Interesse der Kommunen an einer effektiven Abfallvermeidung, eine ablehnende Haltung auf seiten der Industrieverbände sowie eine gegenüber der Position der Bundesregierung stärker vermeidungsorientierte Einstellung der Oppositionsparteien. MACHTPOTENTIALE: differenzierte Konstellation mit starken Industrie- und kommunalen Spitzenverbänden, sowie einer eher schwachen Stellung der Regierung, der ein oppositionsdominierter Bundesrat gegenübersteht.

Folgen und Wirkungen im rechtsnormativ-ökologischen Sinne. Direkte Wirkungen sind mangels direkter rechtlicher Umsetzbarkeit des Abfallvermeidungsgebotes nicht festzustellen. Daß die Abfallmengen dennoch seit Inkrafttreten des KrW-/AbfG deutlich gesunken sind, mag teils auf eine gewisse Appellwirkung der Norm, teils aber auch auf Graliseffekte in der Folge bereits erlassener Regelungen (etwa der VerpackV) zurückzuführen sein. **...im politisch-symbolischen Sinne.** Ein unmittelbarer politischer Erfolg lag in der mit dem Zugeständnis des Abfallvermeidungsgebotes erkaufte Zustimmung des Bundesrates zum KrW-/AbfG.

4.3 Großfeuerungsanlagenverordnung

Charakterisierung als symbolische Gesetzgebung. Äußerst hohe ARÖE (die Grenzwerte der Verordnung liegen deutlich unter den bis dato erreichten Emissionskonzentrationen, Nachrüstungsfrist für Altanlagen, eindeutiger Verordnungstext, der keinerlei zusätzliche Durchführungsbestimmungen benötigt, kann als „selbst-durchführbar“ angesehen werden, Kontrollmöglichkeiten gegeben) bei zugleich recht stark ausgeprägter APSE (Wegnahme

des hohen politischen Druckes im Zuge der heftigen Waldsterbensdiskussion, Vorweisung politischen Erfolges durch den seinerzeit neuen BMI). Die befragten Verantwortlichen intendierten eine hoch effektive Regelung zu erlassen und betonten insbesondere den politischen und ökologischen Erfolg durch die „scharfe“ Altanlagenregelung. Die Verordnung kann daher als prototypische „instrumentelle“, nicht-symbolische Gesetzgebung mit hohen Wirkungschancen bewertet werden.

Entstehungsbedingungen. TATSÄCHLICHE PROBLEMSITUATION: ökologische Probleme der Kraftwerksemissionen (insb. SO₂) sind – neben den durch gewisse Erfolge der Luftreinhaltengesetzgebung inzwischen weniger akuten Gesundheitsgefahren – Bodenversauerung und Waldschäden; rechtlich problematisch ist die mangelnde Rechtssicherheit für Kraftwerksbetreiber durch den unklaren Status „normkonkretisierender“ Verwaltungsvorschriften wie der hier einschlägigen TA-Luft. LÖSUNGSOPTIONEN: Verringerung der Schadstoffemissionen insbesondere von Kohlekraftwerken durch Nachrüstung mit Filteranlagen (Rauchgaswäsche) zu insgesamt hohen, aber gleichmäßig auf die Stromabnehmer umlegbaren und damit kaum spürbaren Investitionskosten. KOMPLEXITÄT DER MATERIE: relativ gering durch klare Zurechenbarkeit des Problems auf eine überschaubare Anzahl von Verursachern und die Eindeutigkeit der technischen Lösbarkeit. ÖFFENTLICHE AUFMERKSAMKEIT: Bis 1980 eher gering, danach rasch wachsend im Zuge der aufkommenden intensiven und emotionalen Waldschadensdiskussion. PROBLEMWAHRNEHMUNG: Die Wahrnehmung des Sachproblems im Rahmen der allgemeinen Luftreinhaltspolitik begann in der Ministerialverwaltung des BMI bereits deutlich vor der öffentlichen „Entdeckung“ des Waldsterbens im Herbst 1981, war jedoch bis dahin im Kabinett nicht mehrheitsfähig. Die Wahrnehmung durch die Politik setzte dann mit der öffentlichen Waldschadensdiskussion ein; insbesondere wurde massiver politischer Druck durch die seit kurzem im Bundestag vertretenen GRÜNEN verspürt. INTERESSENKONSTELLATION: Dem zunächst moderaten, nach dem Regierungswechsel im Herbst 1982 starken Regierungsinteresse an einer effektiven SO₂-Minderung, von den Filteranlagenherstellern (inoffiziell) mitgetragen, steht der massive Widerstand der Kraftwerksbetreiber gegenüber. MACHTPOTENTIALS: Ausgestattet mit dem vollen Rückhalt der Bevölkerung und der Unterstützung praktisch aller Bundesländer wie auch der Opposition befand sich die Regierung gegenüber der Kraftwerksindustrie in der stärkeren Position.

Folgen und Wirkungen im rechtsnormativ-ökologischen Sinne. Direkte Wirkungen bestehen in der durch die Nachrüstung von Kraftwerken mit Filteranlagen drastischen Reduzierung der SO₂-Emissionen. Indirekte Wirkungen liegen in einer sichtlich veränderten Einstellung der Kraftwerksbetreiber gegenüber dem Umweltthema, das seit der Verabschiedung der Verordnung einen deutlich höheren Stellenwert, zumindest in der Öffentlichkeitspolitik, genießt. Gratischeffekte aufgrund anderer Ursachen sind bezüglich der SO₂-Emissionen nicht festzustellen; auch auf der Immissionsseite (Waldschäden, Bodenversauerung) bestanden lange Zeit kaum andere Einflußfaktoren; erst in jüngerer Zeit machen sich schärfere Regelungen benachbarter Staaten bemerkbar. **...im politisch-symbolischen Sinne.** Während das Waldsterben-Thema auch nach der Verabschiedung der Verordnung

auf der Tagesordnung stand und die gesamte Umweltdiskussion weiter stark beeinflusste, konnte der BMI die Regelung als großen umweltpolitischen Erfolg verbuchen.

Literatur

- Blankenburg, Erhard (1977): Über die Unwirksamkeit von Gesetzen, ARSP 63, S. 35
- Edelman, Murray: Politik als Ritual, 1976
- Gusfield, Joseph R. (1963): Symbolic Crusade
- Hansjürgens, Bernd (2000): Symbolische Umweltpolitik, in: ders./Lübbe-Wolff (Hg.): Symbolische Umweltpolitik
- Kindermann, Harald (1988): Symbolische Gesetzgebung, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 13, S. 222
- Lübbe-Wolff, Gertrude (2000): Einleitung; in: Hansjürgens/dies. (Hg.): Symbolische Umweltpolitik, S. 28 ff.
- Lübbe-Wolff, Gertrude (2000a): Verfassungsrechtliche Grenzen symbolischer Umweltpolitik; in: Hansjürgens/dies. (Hg.): Symbolische Umweltpolitik, S. 234 f.
- Luhmann, Niklas (1993): Das Recht der Gesellschaft
- Mayntz, Renate (Projektleitg.) (1978): Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes
- Neves, Marcelo (1998): Symbolische Konstitutionalisierung, S. 20
- Noll, Peter (1981): Symbolische Gesetzgebung, Zeitschr. f. schweizer. Recht 1981, S. 347
- v. Rosenstiel, Lutz: Symbolische Führung, io-Management-Zeitschrift 1992, S. 55-58
- Sarcinelli, Ulrich: Aufklärung und Verschleierung – Anmerkungen zur symbolischen Politik; in: Klein et al. (Hg.) (1995): Kunst, Symbolik und Politik, S. 333
- Sarcinelli, Ulrich: Symbolische Politik und politische Kultur. Das Kommunikationsritual als politische Wirklichkeit, PVS 1989, S. 292-309