

# Symbolische Umweltgesetzgebung

Dissertationsvorhaben Jens Newig

gefördert von der VolkswagenStiftung im Zeitraum 10/1999 bis 10/2001

## Kurzdarstellung der Ergebnisse

Symbolische Gesetzgebung – d. h. Gesetzgebung, die zwar bestimmten politisch-strategischen (symbolischen) Zielen, nicht aber der Erreichung der offiziell proklamierten (sachlichen) Gesetzesziele dient – stellt ein Problem von hoher gesellschaftlicher Brisanz dar: Sie kann überflüssige Verwaltungskosten verursachen, und zudem trägt die Täuschung der Normrezipienten oft zu einer Verhinderung tatsächlich effektiver Lösungen bei und verletzt damit grundlegende Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Zielsetzung des Projektes war (1) die Entwicklung einer konsistenten Definition sowie operationalisierbarer Kriterien für symbolische Gesetzgebung angesichts eines fehlenden klaren Begriffsverständnisses in der bisherigen Literatur sowie (2) die empirische Analyse der Gründe und Entstehungsvoraussetzungen symbolischer Umweltgesetzgebung im Rahmen eines schlüssigen theoretischen Erklärungsmodells, wie es bislang nicht vorlag.

Ausgehend von der in der Rechtssoziologie verbreiteten Unterscheidung in „symbolische“ und „instrumentelle“ Gesetzgebung läßt sich symbolische Gesetzgebung als zweidimensionales soziales Phänomen verstehen: als Gesetzgebung, die zwar mit symbolisch-politischen Intentionen verbunden ist, die aber nicht darauf abzielt, rechtsnormative bzw. sachliche Effektivität zu entfalten, obwohl sie diesen Anspruch erhebt. Diese begriffliche Konzeption erlaubt es, symbolische anschaulich von nicht-symbolischer Gesetzgebung abzugrenzen und zugleich das Moment (antizipativer) rechtsnormativ-sachlicher Ineffektivität ebenso zu berücksichtigen wie die politisch-strategischen Intentionen des Gesetzgebers.

Die Bedeutung strategischen Handelns der politischen Akteure beim Zustandekommen symbolischer (Umwelt-) Gesetzgebung motivierte die Wahl eines Rational-Choice-Ansatzes (Ökonomische Theorie der Politik) zur theoretischen Erklärung des untersuchten Phänomens. U. a. aus dem Eigennutzinteresse der Politiker an der Maximierung von Wählerstimmen sowie aus den Informationsasymmetrien zwischen organisierten Interessen, dem politischen Gesetzgeber und der Wählerschaft resultiert die zentrale These, daß es um so eher zu symbolischer Gesetzgebung kommt, je konträrer sich die gesellschaftlichen Interessen in bezug auf die rechtliche Regulierung eines Umweltproblems verhalten, je höher die Kosten zur Lösung des Problems liegen und je komplexer sich der Regelungsgegenstand darstellt. Insgesamt wurden neun Hypothesen und – daraus abgeleitet – sieben empirische Variablen zu den Entstehungsbedingungen und Folgen symbolischer (Umwelt-) Gesetzgebung aufgestellt und erfolgreich empirisch getestet.

Als Fallbeispiele mutmaßlich symbolischer Umweltgesetzgebung dienten das Ozongesetz und das Abfallvermeidungsgebot im KrW-/AbfG; als Referenzbeispiel mutmaßlich nicht symbolischer Gesetzgebung wurde zusätzlich die Großfeuerungsanlagenverordnung (GFAnlV) hinzugezogen. Diese Gesetzgebungsvorhaben wurden jeweils in einem größeren Kontext umweltpolitischer Problemwahrnehmung und -verarbeitung, der zeitlich vom Auftreten der Problemursachen bis zu dem heutigen Stand der Entwicklung der Umweltqualität sowie der gesellschaftlichen Thematisierung reicht, empirisch analysiert (wichtigste Quellen: Gesetzesmaterialien, juristische Literatur, Pressearchive sowie 18 persönliche Experteninterviews mit politisch verantwortlichen Akteuren).

In allen untersuchten Fällen konnten beide gesetzgebungssoziologischen Dimensionen von Gesetzgebung beobachtet werden: Alle drei Gesetze waren jeweils sowohl mit einem offiziellen rechtsnormativ-sachlichen Steuerungsanspruch als auch mit (verdeckten) politischen Zielsetzungen verbunden, wobei das Abfallvermeidungsgebot auch nach außen hin nur zum Teil überhaupt als rechtsnormativ-sachlich effektiv intendierte Regelung verstanden wurde. Nur im Falle der GFAnIV stimmte der offizielle Steuerungsanspruch mit dem durch die Expertenbefragung ermittelten überein; Ozongesetz und Abfallvermeidungsgebot waren sowohl nach objektiver wie nach subjektiver Analyse nicht dazu konzipiert, ihre offiziellen Steuerungsziele tatsächlich zu erreichen.

Auch die vorgeschlagene „Theorie symbolischer Umweltgesetzgebung“ konnte empirisch in allen Teilen untermauert werden (wobei sich die Einbeziehung der GFAnIV als Fall nicht-symbolischer Gesetzgebung als aufschlußreiche Gegenüberstellung erwiesen hat). So sah sich beispielsweise beim Ozongesetz die Politik mit einer zunehmend wegen des Sommersmogs sensibilisierten Öffentlichkeit zu einem Zeitpunkt zum Handeln genötigt, da nahezu alle effektiven Maßnahmen zur Reduzierung der Ozon-Vorläufersubstanzen (GFAnIV, Katalysator) bereits ausgeschöpft waren, deren volle Wirksamkeit jedoch erst mit einigen Jahren Verzögerung erwartet werden konnte. Kurzfristig effektive Maßnahmen (flächendeckende, langandauernde Fahrverbote bereits bei mittleren Ozon-Immissionen) wären jedoch gegen die Interessen der Automobilindustrie und der Autofahrer nicht durchsetzbar gewesen, so daß schließlich ein absehbar ineffektives, bloß symbolisches Alibigesetz erlassen wurde, das weniger dazu konzipiert war, die Ozonbelastung tatsächlich zu senken, als vielmehr das Ozon-Thema von der politischen Tagesordnung zu streichen und so vom politischen Druck zu entlasten.

Die vorgelegte Dissertation macht den Rational-Choice-Ansatz der Ökonomischen Theorie der Politik zur Erklärung von Gesetzgebungsprozessen fruchtbar und beschreitet damit rechtssoziologisches Neuland, wobei die hier vorgelegte begriffliche und theoretische Konzeption symbolischer Gesetzgebung gleichwohl nahtlos an bestehende rechtssoziologische Ansätze anknüpft.

Fragen der Entstehung und Wirkung von Recht im gesellschaftlichen und politischen Kontext erfordern notwendig ein hohes Maß an Interdisziplinarität. Dies erst ermöglichte die Reichhaltigkeit der erzielten Ergebnisse, sei es durch die Anwendung des Rational-Choice-Ansatzes für Gesetzgebungsprozesse, die Übertragung des Komplexitätskonzeptes auf politische Problemsituationen oder die Einbeziehung medienwissenschaftlicher, politologischer sowie naturwissenschaftlicher Argumentationen zum Verständnis der „Karrieren“ gesellschaftlicher Themen bis hin zum symbolischen Gesetz. Die vorgelegten Projektergebnisse dürften von daher sowohl aus der Sicht der Rechtssoziologie, der Politologie wie der Umweltökonomie von großem Interesse sein.

**Schlagwörter:** Gesetzgebung; Ziel; Umweltschutz; Auswirkung; Bundesrepublik Deutschland; Norm; symbolische Politik; Umweltpolitik; Umweltrecht

**Veröffentlichungen:**

Newig, Jens (2004 / im Erscheinen): Symbolische Gesetzgebung: Umweltpolitik unter gesellschaftlichen Macht- und Informationsasymmetrien; in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 14(3): 813-852.

Newig, Jens (2003): Symbolische Umweltgesetzgebung. Rechtssoziologische Untersuchungen am Beispiel des Ozongesetzes, des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes sowie der Großfeuerungsanlagenverordnung. Schriften zur Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung. Berlin, Duncker & Humblot.