

Weidner, Helmut

Book Review — Digitized Version

[Rezension] Eckard Rehbinder, Richard Stewart:
Environmental protection policy. Berlin [u.a.]: de Gruyter,
1985

Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht: Beiträge zur rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Umweltforschung

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1987) : [Rezension] Eckard Rehbinder, Richard Stewart: Environmental protection policy. Berlin [u.a.]: de Gruyter, 1985, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht: Beiträge zur rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Umweltforschung, ISSN 0343-7167, dfv-Mediengruppe, Frankfurt a. M., Vol. 10, Iss. 2, pp. 218-223

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112086>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Rehbinder, Eckard/Richard Stewart: Environmental Protection Policy (Integration through Law. Europe and the American Federal Experience. A Series under the general Editorship of Mauro Cappelletti, Monica Seccombe, Joseph Weiler. Volume 2).

1985, 351 pages. DM 132, – Walter de Gruyter · Berlin · New York

Das Buch zur Umweltschutzpolitik entstand im Rahmen eines breit angelegten Forschungsprojektes der juristischen Abteilung des „European University Institute“, Florenz, in dem die Rolle des Rechts im Integrationsprozeß innerhalb der Europäischen Gemeinschaften untersucht und mit der Situation in den Vereinigten Staaten verglichen werden soll. Ob die USA eine glückliche Wahl als Vergleichsland zu den Europäischen Gemeinschaften (EG) waren, ist für die Beurteilung des vorliegenden Buches eine Frage, der nicht nachgegangen werden soll: die Veröffentlichung von Rehbinder/Stewart zur Umweltpolitik in der EG und den USA erweist sich auch ohne Berücksichtigung der komparatistischen Dimension als außerordentlich informativ und anregend.

Der Band gibt, auf einem klaren Analyseraster aufbauend, einen umfassenden und gut gegliederten Überblick zum Umweltrecht und zur Organisation des Umweltschutzes in der EG und den USA. Im Vergleich zu zahlreicher Literatur, die zum Thema schon vorliegt, ist hervorzuheben – und dies gilt ganz besonders für die Ausführungen zum EG-Umweltrecht –, daß die Autoren nicht bei einer Beschreibung der formalen Regelungen stehen bleiben, sondern auch die politische Dimension der rechtlichen Regelungen sowie die allgemeinen administrativen und ökonomischen Voraussetzungen einer Umsetzung des Rechts (Implementation) berücksichtigen. Dadurch geben sie ein wesentlich realistischeres Bild von Vermögen und Begrenzungen rechtlicher Regelungen im Bereich des Umweltschutzes als es durch eine noch so differenzierte Darstellung der Rechtssysteme möglich gewesen wäre.

Gerade für die Analyse des umweltrechtlichen Systems der EG erweist sich dieser rechts- und sozialwissenschaftliche Untersuchungsansatz, der Interesseneinflüsse auf die Rechtsetzung nicht ausklammert und die Probleme beim Rechtsvollzug einbezieht, als besonders geeignet. Mit ihrer Analyse und Beurteilung des EG-Umweltrechts heben sich die Autoren von allen mir bekannten Publikationen aus der Feder von Juristen durch diese politikorientierte perspektivische Erweiterung des juristischen Ansatzes ab. Sie werden damit, im Gegensatz zur immer noch dominierenden aseptischen juristischen Betrachtungsweise, der immensen realen Bedeutung der EG-Umweltpolitik und ihrer rechtlichen Voraussetzungen für nunmehr zwölf Staaten in hohem Maße gerecht – eine Bedeutung, die bisher auch von der sozialwissenschaftlichen Umweltforschung noch nicht so recht erkannt worden ist. Gemessen an dem ständig gewachsenen Einfluß von EG-Regelungen auf nationale Umweltpolitiken sowie an der maßgeblichen Rolle, die EG-Umweltrege-

lungen bei internationalen (grenzüberschreitenden) Umweltproblemen aller Voraussicht nach noch spielen werden, ist die Zahl der politikwissenschaftlichen und ökonomischen Untersuchungen zur EG-Umweltpolitik erstaunlich gering. Hier schließt das Buch von Rehbinder und Stewart vorerst eine ärgerliche Forschungslücke und zeigt zugleich für zukünftige Forschungen beispielhaft auf, wie rechts- und sozialwissenschaftlicher Analyseansatz optimal miteinander kombiniert werden können.

Nach einem Einführungskapitel, in dem sehr komprimiert Hypothesen zur Beziehung von Integration und Umweltpolitik in föderativen Systemen aufgestellt werden, folgen acht Kapitel, in denen – jeweils getrennt für die EG und USA – die rechtlichen Kompetenzen und Regelungsinstrumente, das geltende Umweltrecht, die Implementation sowie der Vollzug im engeren Sinne (enforcement) sowie der politische Entscheidungsprozeß beschrieben und bewertet werden. Einbezogen werden alle wichtigen Umweltbereiche: Gewässer- und Luftverschmutzung, Lärm, Abfall, Gefahrstoffe, Radioaktivität, Raumplanung und Naturschutz sowie die Umweltverträglichkeitsprüfung. Im schließenden zehnten Kapitel werden die Ergebnisse der Untersuchung, teilweise unter Berücksichtigung des Vergleichs von EG und USA dargestellt, die Leistungen beider Systeme bewertet und Vorschläge für Verbesserungen gemacht. Quantitativ überwiegen die Ausführungen zum EG-System; sie nehmen etwa doppelt soviel Seiten in Anspruch wie für die USA.

Nicht der Untersuchungsansatz, sondern die Wahl der Vergleichsobjekte (EG und USA) führte dazu, daß die weitaus interessanteren Ergebnisse der Untersuchung zum jeweiligen speziellen System anfallen, nicht jedoch zu beiden Systemen aus vergleichender Perspektive. Für die USA ist insbesondere das Ergebnis von Interesse, daß föderale Umweltprogramme und Regelungen gerade in einem Kernbereich, der solche föderalen Aktivitäten notwendig erscheinen ließ, weitgehend versagt oder sogar kontraproduktiv gewirkt haben: „Although touted as a major rationale for federal regulatory initiatives, transboundary spillover problems have not been solved by current programs; indeed, in some cases (such as acid rain and deposition) federal regulatory programs may have made the problem worse.“ (S. 304). Dies wird primär zurückgeführt auf Programmlücken, die zu starke Zentrierung auf lokale Erfordernisse unter Vernachlässigung großräumiger Problemlagen sowie auf weitgehende einzelstaatliche Implementationskompetenzen. Der Überwindung dieser mißlichen Situation zugunsten einer landesweiten, integrativen Umweltpolitik werden wenig Chancen eingeräumt. Die für die USA typische föderale Struktur begrenze einerseits in entscheidender Weise die staatenübergreifende Regelungskapazität des Kongresses, andererseits gebe sie den Einzelstaaten und den Kommunen vielfältige Möglichkeiten, ihre je speziellen Interessen auch im Bereich des Umweltschutzes durchzusetzen. Dies muß, wie die Autoren zeigen,

nicht immer negativ für den Umweltschutz sein, haben doch seit Antritt der Reagan-Regierung zahlreiche Kommunen und Bundesstaaten aufgrund ihrer Kompetenzen und politischen Möglichkeiten im Rahmen des lückenhaft integrierten Politikfeldes Umweltschutz bundespolitische Vorstöße zur Abschwächung umweltpolitischer Maßnahmen abbremsen oder verhindern können.

Ähnlich wie zuvor für die USA kommen die Autoren für die EG zu dem Ergebnis, daß es nicht so sehr rechtliche Kompetenzprobleme sind, die die Entstehung einer integrativen Umweltpolitik behindern. Wenn das allgemeine EG-Recht auch unbefriedigend aus der Sicht des Umweltschutzes sei, so wirke es in der Praxis doch weitaus weniger hemmend auf gemeinschaftliche umweltpolitische Aktivitäten als institutionelle oder politische Restriktionsfaktoren. Trotz der festgestellten erheblichen Defizite der EG-Umweltpolitik ziehen die Autoren das Fazit, daß sie insgesamt als erfolgreich bezeichnet werden könne, da Regelungen auf EG-Ebene erfolgt seien (etwa die 6. Änderungsrichtlinie für Gefahrstoffe, die Störfall-, Vogelschutz- und die SO₂-Richtlinie), die erhebliche Implikationen für entsprechende nationale Maßnahmen haben. Bezüglich des europäischen Integrationsprozesses wird festgestellt, daß die gemeinschaftliche Umweltpolitik dem allgemeinen Integrationsprozeß wesentliche Impulse gegeben habe. So sei es in Politikbereichen, für die ein klares gemeinschaftliches Mandat vorliege, kaum zu Fortschritten gekommen, während trotz des unklaren Auftrags durch den EG-Vertrag das Feld der Umweltpolitik sich in zunehmendem Maße zu einem wichtigen Politikbereich der EG entwickelt habe.

Dabei kommen die Autoren zu der für manchen Kritiker der EG-Umweltpolitik sicherlich überraschenden Feststellung, daß die Ergebnisse der EG-Umweltpolitik seit einiger Zeit nicht mehr den kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen der Mitgliedstaaten abbilden, wenn auch häufig nicht die optimale Lösung gefunden werde. In der Regel werde zumindest der Standard in den umweltpolitisch „schwächeren“ Ländern angehoben. Hieraus sei auch indirekt zu folgern, daß umweltpolitische „Vorreiterstaaten“ eine wichtige Rolle dahingehend spielen, daß sie den allgemeinen Rahmen für ökologisch orientierte Entscheidungen innerhalb der Gemeinschaft zugunsten des Umweltschutzes erweitern. Insofern halten die Autoren die Vorreiterrolle von einzelnen Staaten für ein „essential prerequisite to the success of progressive policy proposals“ durch die Gemeinschaft (S. 213).

Wenn die Autoren auch anerkennen, daß die Umweltpolitik inzwischen ein eigenständiges, akzeptiertes Politikfeld der EG geworden sei und sich von der Handels- und Wettbewerbspolitik weitgehend emanzipiert habe, so sehen sie doch noch zahlreiche und wohl nur schwer überwindbare Schwachstellen der bisherigen Politik. Kritisch wird etwa angemerkt, daß bislang weitgehend eine „konservative“ sowie „flickwerkartige“ Umweltpolitik betrieben wird: Weder werde die Umweltpolitik systematisch betrieben noch zeichne sie sich durch Innovationsfreude aus. Ein Hauptdefizit sei auch darin zu sehen, daß die bisherige Politik nur in sehr gerin-

gem Maße präventiv angelegt war und, das steht damit in engem Zusammenhang, nur unzureichende Verbindungen zu anderen Politikbereichen (insbesondere Landwirtschaft- und Verkehrspolitik) geschaffen wurden. Auch auf ein beträchtliches Implementationsdefizit, auf den Mangel an Kontroll- und Einflußmöglichkeiten der EG-Institutionen auf nationale Implementationsprozesse sowie auf die allgemein mangelhaften Systeme der Informationserhebung und -veröffentlichung von Umweltdaten wird hingewiesen. Angesichts der Umweltprobleme, die uns derzeit in Europa auf den Nägeln brennen, wiegt die Kritik der Autoren schwer, daß die EG bislang keine wirksame Politik für grenzüberschreitende Umweltschadstoffe und damit verbundene Konflikte entwickelt habe. Schließlich wird auch ein erhebliches „Demokratiedefizit“ bei umweltpolitischen Entscheidungsprozessen auf EG-Ebene festgestellt: Bei relevanten Entscheidungen, die oftmals erhebliche Auswirkungen auf Politikprozesse in den einzelnen Mitgliedsstaaten haben können, ist eine öffentliche Partizipation oder zumindest eine Teilnahme von Umweltinteressenorganisationen nur in sehr geringem Maße gegeben, wohingegen gut organisierte Wirtschaftsinteressen wesentlich bessere Möglichkeiten haben, ihren Einfluß geltend zu machen. Diese Situation wird von den Autoren zu recht als ein schwerwiegendes Hemmnis beim Ausbau der EG-Umweltpolitik und ihrer gesellschaftlichen Legitimierung gesehen: „... as long as the lack of political participation of the electorate and societal groups concerned about the environment in the Community decisionmaking process perpetuates a 'democracy deficit', there is a real danger that further development of Community environmental law will be regarded as illegitimate. Such illegitimacy will ultimately strengthen disintegrative forces.“ (S. 343).

Im Schlußkapitel werden die zu Beginn des Buches entwickelten Hypothesen zur Umweltpolitik in föderalen Systemen anhand der Untersuchungsergebnisse für die USA und die EG vergleichend geprüft. Dabei ergibt sich, daß die Ausgangshypothesen und das ihnen zugrunde gelegte Erklärungsmodell im Lichte der Untersuchungsergebnisse einer partiellen Revision bedürfen. So hat etwa die EG, entgegen den Annahmen des Erklärungsmodells, in beträchtlicher Anzahl Prozeßregelungen vorgenommen, die hinsichtlich ihres umweltbezogenen Anspruchs strikter sind als die kleinsten gemeinsamen Nenner der vorherigen Praxis in den Mitgliedsländern. Allerdings wird von den Autoren auch gesehen, daß den umweltpolitisch „schwach“ motivierten Mitgliedsländern die Zustimmung zu strengeren Prozeßnormen dadurch erleichtert wird, daß sie vielfältige Möglichkeiten haben, die Wirksamkeit der vereinbarten Regelung beim Vollzug abzuschwächen. Die bedeutende Rolle, die der Implementationsprozeß sowohl (antizipativ) bei der umweltpolitischen Normbildung als auch bei der Normwirksamkeit spielt, wird durch diese Studie erneut bestätigt. Hieraus ist die Schlußfolgerung zu ziehen, daß realitätsgerechte Analysen der Umweltpolitik von einem Erklärungsansatz ausgehen müßten, der Normbildung und Implementation in ihrer Wechselwirkung konzeptualisiert.

Bei der Frage nach Lernmöglichkeiten auf Grundlage des Vergleichs zeigt sich, daß die USA-Erfahrungen mit umweltpolitischen Regelungen wegen der dort ganz anderen historischen, politischen und rechtlichen Voraussetzungen und Entwicklungen ihres föderativen Systems nur sehr wenig Anregungen zur Verbesserung der EG-Umweltpolitik (im Sinne einer integrationsfördernden und effektiven Umweltpolitik) hergeben. Zu den Empfehlungen, die aus dem Vergleich abgeleitet werden, gehören u. a.:

- die Einrichtung eines unabhängigen Umweltsachverständigenrates auf EG-Ebene, der analog dem US Council on Environmental Quality durch ein umfassendes, informierendes und bewertendes Jahresgutachten zur EG-Umweltpolitik politikstimulierend wirken soll,
- die Schaffung von rechtlichen Möglichkeiten für Umwelt- oder Nachbarschaftsgruppen, eine gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsmaßnahmen zur Implementation der EG-Regelungen zu erzwingen,
- eine entscheidende Stärkung der Rolle der EG-Kommission bei der Implementation von EG-Richtlinien in den Mitgliedsländern durch ähnliche Mittel, wie sie die US Environmental Protection Agency zur Verfügung hat, und
- die Einführung der „vielversprechenden“ ökonomischen Anreizinstrumente, wie sie in den USA im Rahmen der „offset“- und „bubble“-Strategien angewandt werden.

Zur letztgenannten Empfehlung führen die Autoren aus: „... the US experience suggests that it might be feasible in many areas to make the transition from the existing EG regulatory system to a system of transferable pollution rights“ (S. 337). Neuere Untersuchungen, abgeschlossen nach Veröffentlichung des hier besprochenen Buches, zeigen jedoch, daß in den USA erhebliche Probleme beim Einsatz dieser Instrumente entstehen. Nichtsdestoweniger ist den Autoren allgemein zuzustimmen, wenn sie dafür plädieren, von den bisher überwiegenden „konservativen“ Regelungsstrategien zugunsten von ökonomischen Anreizsystemen abzugehen. Es gehört allerdings eine gehörige Portion Optimismus dazu, vor dem Hintergrund bisheriger EG-Politik (Stichwort: Landwirtschaftspolitik!) zu erwarten, daß Effektivität und Effizienz bestimmende Leitziele künftiger EG-Umweltpolitik werden könnten. Des weiteren zeigt sich gerade gegenwärtig, daß die EG bei drängenden Umweltproblemen, zu deren Lösung es gerade supranationaler Regelungen bedürfte, auf der Stelle tritt oder nur zu lauen Kompromissen findet: Ob es sich um die Kfz-Abgasgrenzwerte, die geplante Großfeuerungsanlagenverordnung, die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Begrenzung von Fluorchlorkohlenwasserstoff in Produkten, das Verbot von bleihaltigem Normalbenzin oder um die Regelung von höchstzulässigen radioaktiven Belastungen von Agrarprodukten und Lebensmitteln handelt – die bisherigen Reaktionen der EG hierauf sind

weder den Problemen angemessen noch rechtzeitig erfolgt oder gar im eigentlichen Sinne präventiv. Allerdings wird durch die im Februar 1986 unterzeichnete „Einheitliche Europäische Akte“ eine vertragliche Besserstellung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik erfolgen, die so von den Autoren der vorliegenden Untersuchung nicht erwartet worden war.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Publikation von Rehbinder/Stewart durch den verwendeten rechts- und sozialwissenschaftlichen Analyseansatz Vorbildcharakter für weitere Studien in diesem Metier hat; daß der Leser einen umfassenden und problemorientierten Überblick zur Umweltpolitik in den USA und in der Europäischen Gemeinschaft erhält – und schließlich schafft das Buch eine hervorragende Grundlage dafür, daß die Diskussion der EG-Umweltpolitik endlich auf einem Niveau geführt werden kann, welches der umweltpolitischen Bedeutung dieses wirtschaftlichen und politischen Zweckbündnisses gerecht wird.

Helmut Weidner