

Holzinger, Katharina; Knill, Christoph; Schäfer, Ansgar

Working Paper

Steuerungswandel in der europäischen Umweltpolitik?

Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, No. 2002/9

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for Research on Collective Goods

Suggested Citation: Holzinger, Katharina; Knill, Christoph; Schäfer, Ansgar (2002) : Steuerungswandel in der europäischen Umweltpolitik?, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, No. 2002/9, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/85123>

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.



Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie

Preprints
aus der Max-Planck-Projektgruppe
Recht der Gemeinschaftsgüter
Bonn
2002/9

European Environmental Governance in Transition?

von
Katharina Holzinger
Christoph Knill
Ansgar Schäfer

1. Einleitung¹

Betrachtet man die Literatur zur Umweltpolitik der Europäischen Union (EU), so drängt sich schnell der Eindruck auf, daß es in diesem Politikbereich seit Beginn der neunziger Jahre zu einem umfassenden Wandel in den Ideen und Mustern politischer Steuerung gekommen ist. Vielfach ist die Rede von „neuen Instrumenten“ (Collier 1997; Golub 1998; Knill und Lenschow 2000; Héritier 2002) oder gar der „Transformation umweltpolitischen Regierens in der EU“ (Lenschow 1999). Im Zentrum steht dabei die Abkehr von klassischen Formen ordnungsrechtlicher Intervention hin zu kooperativen und kontextorientierten Mustern politischer Steuerung, die auf die umfassende Zusammenarbeit privater und öffentlicher Akteure bei der Formulierung und Implementation politischer Programme abheben.

Die große Resonanz, die diese Reformentwicklung vor allem in der Politikwissenschaft gefunden hat, darf allerdings nicht darüber hinweg täuschen, daß es schon in den achtziger Jahren eine breite Diskussion über die umweltpolitische Steuerung in der EU gegeben hat, die vor allem in der Umweltökonomie und auf der Ebene internationaler Organisationen ausgetragen wurde (Schneider und Sprenger 1985; Siebert 1986). Hierbei ging es allerdings weniger um kontextorientierte Steuerungsformen als um die Einführung ökonomischer Instrumente, die als wesentlich effizienter betrachtet wurden als ordnungsrechtliche Maßnahmen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stehen zwei Ziele im Vordergrund dieses Aufsatzes: Erstens geht es um die Frage, welche Ursachen und Faktoren die beiden angesprochenen Diskussionen in Gang gesetzt haben. Warum sollte die europäische Umweltpolitik reformiert werden? Zweitens sollen die Auswirkungen dieser Reformideen auf die Muster umweltpolitischer Steuerung in der EU analysiert werden. In welchem Ausmaß und im Hinblick auf welche Aspekte läßt sich tatsächlich ein Instrumentenwandel beobachten?

Betrachtet man die verschiedenen umweltpolitischen Aktionsprogramme, in denen mittelfristig die strategische Ausrichtung der EU-Umweltpolitik definiert wird, so gelangt man zu einem relativ eindeutigen Befund, was die Ideen politischer Steuerung betrifft. Sowohl die politische Forderung nach ökonomischen Instrumenten als auch die Einführung kontextorientierter Formen der Steuerung schlagen sich sehr deutlich in den Steuerungsideen nieder, die in den einzelnen Aktionsprogrammen formuliert werden. Sowohl Mitte der achtziger Jahre als auch zu Beginn der neunziger Jahre wird in den jeweiligen Programmen explizit ein steuerungspolitischer Paradigmenwandel gefordert, der in Formulierungen wie eine „zweite Generation“ von Instrumenten oder „neuer Steuerungsansatz“ zum Ausdruck kommt.

Dieser Wandel im Bereich der Steuerungsideen äußert sich allerdings nur teilweise in Veränderungen der konkreten Instrumente, die in den umweltpolitischen Rechtsakten der Gemeinschaft definiert werden. Die Diskrepanz zwischen politischen Deklarationen in den Aktionsprogrammen und tatsächlich getroffenen Entscheidungen manifestiert sich insbesondere

1 Für hilfreiche Kommentare danken wir Christoph Engel, Adrienne Héritier, Jörn Lüdemann und Marco Verweij.

bezüglich der ökonomischen Instrumente. Aber auch die Einführung kontextorientierter Instrumente nimmt sich gemessen an den politischen Forderungen relativ gering aus. Nach wie vor stellen ordnungsrechtliche Instrumente die dominante Form umweltpolitischer Steuerung in der EU dar.

Die Beobachtung, daß ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik zwar viel diskutiert, aber kaum praktisch eingesetzt werden, ist zwar auf der Ebene einzelner Staaten nicht neu (z.B. Holzinger 1987; Opschoor/Vos 1989). Für die EU-Ebene wurde jedoch bisher keine Zählung vorgenommen. Zu den kontextorientierten Instrumenten gibt es nur wenige Untersuchungen (z.B. Héritier 2002), die sich aber nicht spezifisch auf die Umweltpolitik beziehen. Eine umfassende Auswertung des Instrumenteneinsatzes in der Umweltpolitik der EU liegt derzeit nicht vor.

Im folgenden Kapitel werden wir zunächst die Rezeption ökonomischer und kontextorientierter Steuerungsideen in den verschiedenen umweltpolitischen Aktionsprogrammen betrachten und die Ursachen analysieren, welche diese weitreichenden Veränderungen auf der Ebene umweltpolitischer Steuerungsideen begünstigt haben. In Kapitel drei wird darauf aufbauend untersucht, ob und inwieweit sich diese Veränderungen in Steuerungsideen auf die Wahl und Verteilung umweltpolitischer Instrumente ausgewirkt haben. Die generellen Folgerungen, die sich aus dieser Analyse ergeben, werden im abschließenden Kapitel vier zusammengefaßt.

2. Der Ruf nach „neuen Instrumenten“: Die Veränderung von Steuerungsideen und Steuerungsbedingungen

Seit Beginn der siebziger Jahre wird auf der Ebene der Europäischen Union eine eigenständige Umweltpolitik betrieben. Die umweltpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft waren zunächst überwiegend ordnungsrechtlicher Natur: Man arbeitete mit Geboten, Verboten, Grenzwerten und Verfahrensvorgaben. Die Instrumente gehörten vorwiegend dem Typus „command & control“ an, der Steuerungsansatz ist als interventionistisch und top-down orientiert zu kennzeichnen (Rehbinder und Stewart 1985, Kapitel IV; Schneider und Sprenger 1990, 15ff.). Seit Mitte der achtziger Jahre tauchten jedoch neue Steuerungsideen auf, die auf eine Umorientierung in der Wahl der umweltpolitischen Instrumente zielten. Bei dieser Umorientierung in den Steuerungsideen sind zwei Stränge zu unterscheiden: Ab Mitte der achtziger Jahre wurde von der EU-Kommission die Einführung von sogenannten „ökonomischen Anreizinstrumenten“, wie Emissionsabgaben, Emissionslizenzen, Fondslösungen und verschärften Haftungsregeln vorgeschlagen. Zu Beginn der neunziger Jahre wurden dann vor allem „kontextorientierte Instrumente“ gefordert. Diese zielen darauf ab, den Mitgliedsstaaten mehr Handlungsspielraum bei der Umsetzung zu belassen, die Adressaten bei der Formulierung und Umsetzung zu beteiligen, und weniger substantielle Vorgaben zu machen, sondern Verfahren zu regeln.

2.1 Steuerung durch ökonomische Anreize

Die Steuerung der Umweltqualität durch den Einsatz von ökonomischen Anreizinstrumenten auf europäischer Ebene wurde erstmals im dritten Aktionsprogramm für den Umweltschutz (1982-1986)² vorgeschlagen. Ausführlich befaßte sich das vierte Aktionsprogramm (1987-1992)³ mit ökonomischen Instrumenten. Emissionsabgaben, Emissionszertifikate, Steuern, staatliche Beihilfen, handelbare Deponiegenehmigungen, Abkommen mit den Verursachern und verschärfte Haftungsvorschriften wurden aufgezählt. Wirtschaftliche Anreize als Instrument der Umweltpolitik wurden zwar auch schon im ersten⁴ (1973-1977) und zweiten Aktionsprogramm⁵ (1978-1983) angesprochen, jedoch nur mit dem Hinweis, die Kommission werde den Einsatz solcher Maßnahmen prüfen. Wie kam es zu dieser Neuorientierung beim Instrumenteneinsatz und welche Steuerungsideen stecken hinter den genannten Instrumenten?

Instrumente wie Emissionsabgaben oder -steuern, handelbare Umweltzertifikate, Kompensationsslösungen, Emissionssubventionen und freiwillige Vereinbarungen mit den Verursachern gehören zum klassischen Kanon der von der umweltökonomischen Forschung vorgeschlagenen und als dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium überlegen gepriesenen Instrumente (Wicke 1993; Binder 1999; Endres 2000). Die Diskussion um die sogenannten ökonomischen Instrumente wurde zwischen 1975 und 1985 besonders intensiv geführt.⁶ In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurde dieser Kanon um Fondslösungen und die verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung erweitert (Rest 1986; Rehbinder, Endres und Schwarze 1992; Panther 1992; Döring 1999; Binder 1999; Endres 2000). Mit den ökonomischen Instrumenten verbinden sich vor allem drei Versprechen:

Erstens entsprechen diese Instrumente dem Verursacherprinzip, das heißt, dem normativen Verteilungsprinzip, daß der Verursacher von Umweltbelastungen auch deren Kosten zu tragen hat. Beim Einsatz von Umweltabgaben, handelbaren Zertifikaten, Fondslösungen oder der Gefährdungshaftung trägt der Verursacher nicht nur die Kosten der Vermeidung von Umweltbelastungen, sondern auch die Kosten für die Restbelastung in Form der Abgabe, des Zertifikatspreises, der Beiträge zum Fonds oder zu einer Haftpflichtversicherung. Beim klassischen ordnungsrechtlichen Instrument der Umweltstandards trägt der Verursacher dagegen nur die Kosten der Vermeidung von Umweltbelastungen, soweit der Standard die Vermeidung erzwingt. Insofern verwirklichen die ökonomischen Instrumente das Verursacherprinzip in höherem Maße als ordnungsrechtliche Maßnahmen (Bea 1973; Ewringmann 1988). Eine Ausnahme bilden die Emissionssubventionen, die zwar den ökonomischen Instrumenten zugerechnet werden, aber nicht das Verursacher-, sondern das Gemeinlastprinzip verwirklichen.

2 ABl. C 46 vom 17.02.83.

3 ABl. C 328 vom 07.12.87.

4 ABl. C 112 vom 20.12.73.

5 ABl. C 139 vom 13.06.77.

6 Vgl. etwa Frey 1972; Osterkamp 1975 und 1978; Siebert 1976; Zimmermann 1983; Schneider und Sprenger 1984; Wicke 1981a, 1981b; 1982; Kabelitz 1983; Hackmann 1985; Holzinger 1987.

Zweitens sind die ökonomischen Instrumente geeignet, eine optimale Allokation der Umweltressourcen zu gewährleisten. Abgaben, Zertifikate und Fonds sind flexibler als generelle Standards und Auflagen. Umweltschutzinvestitionen werden dort getätigt, wo sie am günstigsten sind: Solange die Vermeidungsinvestitionen günstiger sind als die Kosten der Steuern oder Zertifikate, wird Umweltbelastung vermieden; andernfalls wird für die Restverschmutzung bezahlt. Auf diese Weise werden die betrieblichen und die volkswirtschaftlichen Kosten des Umweltschutzes minimiert (Frey 1972; Siebert 1976; Hackmann 1985; Ewringmann und Schafhausen 1985; Wicke 1993; Endres 2000). Dies gilt auch für Umweltschutzsubventionen. Bei generellen Standards dagegen muß jeder Regelungsadressat im selben Umfang Vermeidungsmaßnahmen durchführen, unabhängig von den individuellen Kosten, die ja an jeder Anlage verschieden sein können (Bea 1973).

Drittens sind die ökonomischen Instrumente dynamisch effizient. Die Tatsache, daß mit diesen Instrumenten auch für die Restverschmutzung noch bezahlt werden muß, schafft für den einzelnen Regelungsadressaten einen Innovationsanreiz. Solange eine Abgabe entrichtet, ein Verschmutzungszertifikat gekauft, oder für Restverschmutzung gehaftet werden muß, besteht ein Anreiz, weitergehende Vermeidungsmaßnahmen zu entwickeln. Dieser Anreiz entsteht bei den klassischen Standards nicht.

Insbesondere die ersten beiden Versprechen veranlaßten die EU-Kommission Mitte der achtziger Jahre, auf die umweltökonomischen Steuerungsideen zurückzugreifen. Zwei Prinzipien, die mit diesen beiden Versprechen im Zusammenhang stehen, das Prinzip der Vereinbarkeit von Ökologie und Ökonomie und das Verursacherprinzip, finden sich bereits im ersten und zweiten Aktionsprogramm für den Umweltschutz. Beide Prinzipien bekamen jedoch im Verlauf der achtziger Jahre ein höheres Gewicht, zunächst das Prinzip der Vereinbarkeit von Ökonomie und Ökologie, später das Verursacherprinzip.

Das Prinzip der Vereinbarkeit von Ökonomie und Ökologie wurde im ersten Aktionsprogramm formuliert: „Diese Umweltpolitik kann und muß mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung vereinbar sein.“⁷ Vor dem Hintergrund der verschlechterten weltwirtschaftlichen Lage wurde dieses Prinzip im dritten Aktionsprogramm stärker betont:

Die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen der achtziger Jahre machen es nicht nur erforderlich, daß die Aktionen auf dem Gebiet des Umweltschutzes die wichtigsten Probleme berücksichtigen, mit denen die Gemeinschaft konfrontiert wird (Beschäftigung, Inflation, ...) ... Als Voraussetzung hierfür gilt, daß verhindert werden muß, daß die verschlechterte Wirtschaftslage als Vorwand für Abstriche an der bereits in Angriff genommenen Umweltpolitik benutzt wird.⁸

Die Kommission befürchtete also Abstriche an der Umweltpolitik durch die verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Es wurde bedeutsam, daß Umweltschutz möglichst kostengünstig durchzuführen war und unter Umständen sogar zur Lösung wirtschaftlicher Probleme

7 ABl. C 112 vom 20.12.73; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1984), 15.

8 ABl. C 46 vom 17.02.83, 4.

beitragen konnte – ein in dieser Zeit breit diskutiertes Thema (vgl. Brunowsky und Wicke 1984). So formuliert der Ministerrat in seiner EntschlieÙung zum dritten Aktionsprogramm:

Die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Umweltpolitik müssen berücksichtigt werden, und zwar insbesondere die Tatsache, daß die Umweltpolitik dazu beitragen kann, die Lösung der derzeitigen wirtschaftlichen Probleme einschließlich des Problems der Arbeitslosigkeit zu erleichtern.⁹

Diese Veränderung der Steuerungsbedingungen veranlaÙte die Kommission, sich stärker mit der Frage nach den kostengünstigsten Instrumenten auseinanderzusetzen. In ihrer Interpretation des dritten Aktionsprogramms argumentiert sie, daß es wichtig sei, die optimale Zuordnung der Ressourcen „im weitesten Sinne des Wortes“ zu erreichen. Dazu gehöre nicht nur der rationelle Umgang mit natürlichen Ressourcen, sondern auch,

daß der Versuch gemacht wird, jede erforderliche Umweltmaßnahme mit geringstem Kostenaufwand durchzuführen; es ist klar, daß in diesen für alle Wirtschaftszweige harten Zeiten noch größere Anstrengungen unternommen werden müssen, um die verfügbaren Ressourcen so gut wie möglich zu nutzen.¹⁰

In diesem Zusammenhang schlägt die Kommission vor, das Verursacherprinzip in einer strafferen Form anzuwenden. Außerdem dürfe eine weitere wichtige Frage nicht außer Acht gelassen werden: „Wie können die für unentbehrlich erachteten Umweltschutzmaßnahmen am kostengünstigsten verwirklicht werden?“ Vorgeschlagen wird die Einführung von Emissionsabgaben und Emissionszertifikaten. „Auf diese Weise könnte die bewährte Leitmacht des Marktes dazu gewonnen werden, allgemein anerkannten umweltpolitischen Zielsetzungen zu dienen.“¹¹

Bei der Entwicklung des dritten und vierten Aktionsprogramms verfolgte die EU-Kommission das Ziel einer Neuinterpretation des Verursacherprinzips. Das erste Aktionsprogramm definiert das Verursacherprinzip folgendermaßen:

Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung von Umweltbelastungen hat grundsätzlich der Verursacher zu tragen. Allerdings sind ... Ausnahmen, bzw. Sonderregelungen denkbar, sofern sie keine erheblichen Verzerrungen in den internationalen Handelsbeziehungen und Investitionen zur Folge haben.¹²

Die Anwendung des Prinzips wurde in einer Empfehlung des Ministerrates¹³ über die Kostenzurechnung und die Intervention der öffentlichen Hand bei Umweltschutzmaßnahmen von 1975 geklärt. Die Definition und die Anwendungsvorschriften implizieren dreierlei: Erstens bezog sich das Verursacherprinzip nur auf die Vermeidungskosten und nicht auf die gesamten Schadenskosten. Zweitens waren Ausnahmen, und das heißt finanzielle Beihilfen zu Umweltschutzzwecken, zulässig, solange sie das Funktionieren des gemeinsamen Marktes nicht beeinträchtigten. Finanzielle Beihilfen entsprechen jedoch grundsätzlich nicht dem Verursacherprin-

9 ABl. C 46 vom 17.02.83, 1.

10 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1984), 81; vgl. auch ABl. C 46 vom 17.02.83, 7.

11 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1984), 84.

12 ABl. C 112 vom 20.12.73, 6.

13 Empfehlung des Rates vom 03.03.75 über die Kostenzurechnung und die Intervention der öffentlichen Hand bei Umweltschutzmaßnahmen (75/436 Euratom, EGKS, EWG).

zip. Drittens bezog sich diese Interpretation des Verursacherprinzips nicht auf grenzüberschreitende Umweltbelastungen.

Die Kommission versuchte nun, im Rahmen des dritten und vierten Aktionsprogramms eine erweiterte Definition des Verursacherprinzips zu entwickeln, das durch den Einsatz ökonomischer Instrumente realisiert werden sollte. In ihren Erläuterungen zum dritten Aktionsprogramm formuliert sie:

Bisher herrschte die Ansicht vor, dieser Grundsatz [das Verursacherprinzip] beinhalte auch, daß die Kosten für behördliche Auflagen voll vom Verursacher zu tragen sind, während die Öffentlichkeit für die Sozialkosten der übrigen Schadstoffbelastung aufzukommen hat. Um dagegen anzugehen, könnte es von Vorteil sein, praktische Verfahren zu erforschen, damit ein größerer Anteil der Sozialkosten – auch der sich aus der zulässigen Restverschmutzung ergebende – von den Verursachern getragen wird. Ein Beispiel für derartige Maßnahmen ist die Emissionsabgabe.¹⁴

Die Kommission beabsichtigte darüber hinaus, die Frage der Zulässigkeit von Subventionen für Umweltschutzmaßnahmen erneut zu diskutieren, sowie das Verursacherprinzip auch auf grenzüberschreitende Belastungen anwendbar zu machen. Zu diesem Zweck ließ sie mehrere Gutachten erstellen (Environmental Resources Limited 1986 und 1989; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung 1989). In der Problemstellung formulierte die Kommission den Zusammenhang einer Neuinterpretation des Verursacherprinzips mit den „neuen Instrumenten“ (Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung 1989, 5):

Die Einführung des erweiterten Verursacherprinzips als zentralem Steuerungsprinzip der EG-Umweltpolitik wirft die Frage auf, welche Instrumente grundsätzlich zur Verwirklichung dieses Lenkungsprinzips in Betracht gezogen werden können. Zu beurteilen ist die Zieladäquanz und Eignung „neuer“ umweltpolitischer Instrumente der zweiten Generation. Im Einzelnen ist vor allem die grundsätzliche Eignung folgender umweltpolitischer Instrumente zu prüfen: Emissionsabgaben, Haftungsrecht, Fondslösungen, internationale Vereinbarungen.

Dieselben Instrumente werden auch im vierten Aktionsprogramm aufgelistet, erweitert um staatliche Beihilfen, handelbare Deponiegenehmigungen und Abkommen mit Verursachern.¹⁵

Welche Veränderungen in den Steuerungsbedingungen haben die Kommission nun veranlaßt, eine erweiterte Definition des Verursacherprinzips anzustreben und die Palette der umweltpolitischen Instrumente auszuweiten? Hier sind Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen, politische und ideologische Entwicklungen außerhalb der Gemeinschaft, sowie veränderte Problemlagen und neue Umweltprioritäten in der Gemeinschaft zu nennen.

Erstens wurde das Verursacherprinzip durch die Einheitliche Europäische Akte explizit in die europäischen Verträge aufgenommen (Art. 174 EG-Vertrag, ex Art. 130r). Die Gemeinschaft war nun und ohne jede Einschränkung an das Verursacherprinzip gebunden. Die Kommission nahm dies zum Anlaß, ein erweitertes Verursacherprinzip als Maßstab für die Anwendung des –

14 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1984), 83f.; vgl. auch ABl. C 46 vom 17.02.83, 7.

15 ABl. C 328 vom 07.12.87, Abschnitt 2.5.1, 2.5.5 und 2.5.6.

in seiner genauen Ausgestaltung zwischen den Mitgliedstaaten umstrittenen – Verursacherprinzips (nur Vermeidungskosten oder Schadenskostenansatz?) zu formulieren.

Zweitens wurde das Verursacherprinzip Mitte der achtziger Jahre auch in anderen internationalen Organisationen, insbesondere im Rahmen der OECD, intensiv diskutiert. Verschiedene Studien zu seiner Verwirklichung wurden durchgeführt (OECD 1981a und 1981b, Opschoor und Vos 1989). Vor allem der Aspekt der grenzüberschreitenden Anwendung des Verursacherprinzips wurde auch auf dieser Ebene verhandelt.

Drittens gab es in den achtziger Jahren eine breite öffentliche Diskussion zur Vereinbarkeit des Umweltschutzes mit ökonomischen Wachstumszielen. Gleichzeitig kam es zu einer globalen Trendwende bei den makroökonomischen Philosophien: Liberalisierung, Deregulierung und Rückkehr zum Markt waren die neuen Stichworte. Dies schaffte ein Klima, in dem sich das Plädoyer für „ökonomische“, kostengünstige und marktkonforme Instrumente nahtlos einfügte.

Viertens unterschieden sich die Umweltprobleme der frühen siebziger Jahre von denen, die in den achtziger Jahren als die drängendsten wahrgenommen wurden. Zu den neu wahrgenommenen Problemen gehörten vor allem die Altlastenproblematik und die Bodenverschmutzung, kumulative Schäden (Boden, Meere, Treibhauseffekt) und die Verschmutzung aus diffusen Quellen, die keinem einzelnen Verursacher zuzuweisen sind. Zur Finanzierung der Beseitigung von Altlasten, Bodenverseuchung und der Verschmutzung aus diffusen Quellen waren in den USA und in einigen europäischen Staaten Fondskonzepte und verschärfte Haftungsregeln entwickelt worden. Diese Ideen nahm die EU-Kommission nun auf.

2.2 Kontextorientierte Steuerung

Mit dem fünften Aktionsprogramm (1993-2000)¹⁶ vollzog sich eine zweite steuerungspolitische Umorientierung der europäischen Umweltpolitik. Diese Entwicklung zeigt sich einerseits darin, daß im fünften Programm – im Gegensatz zu früheren Aktionsprogrammen – weniger auf konkrete Umweltprobleme abgehoben wurde, sondern vielmehr die Steuerungsprinzipien explizit thematisiert wurden, an denen sich die künftige Umweltpolitik der EU orientieren sollte. An die Stelle einer problemorientierten Perspektive trat somit eine primär steuerungsbezogene Konzeption (Weale et al. 2000, 61). Leitbild war dabei das Konzept der „nachhaltigen und umweltgerechten Entwicklung“, auf dessen Basis wirtschaftliches Wachstum und Umweltschutz miteinander in Einklang gebracht werden sollten.

Auf der anderen Seite markierten die im fünften Aktionsprogramm entwickelten steuerungspolitischen Ideen eine grundlegende Tendenzwende gegenüber den in früheren Programmen propagierten Konzepten und Instrumenten. Bisher dominante Steuerungsideen, die im wesentlichen auf Formen ordnungsrechtlicher Intervention basierten, sollten durch neue Formen kontextorientierter Steuerung abgelöst und ergänzt werden (Collier 1998; Lenschow 1999; Knill und Len-

16 ABl. C 138 vom 17.5.1993.

schow 2000, 4). Diese umfassende Veränderung in dominanten Steuerungsideen ist durch mehrere Elemente gekennzeichnet.

Erstens soll effektive Steuerung über eine möglichst umfassende Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen bei der Formulierung und Implementation europäischer Umweltpolitik gewährleistet werden. Der Fokus wird auf die Einbeziehung und Konsultation betroffener Akteursgruppen gelegt und weniger auf die Entwicklung regulativer Maßnahmen. Im Vordergrund steht die gemeinsame Verantwortung („shared responsibility“) aller Akteure, die auf der Basis eines intensivierten Dialogs mit Adressaten und zuständigen Behörden realisiert werden soll:

The objectives and targets put forward in the Programme (...) can only be achieved by *concerted* action on part of all the relevant actors working together in partnership. (...) Up to the present, environmental protection in the Community has mainly been based on a legislative approach ('top-down'). The new strategy advanced in this Programme implies the involvement of all economic and social partners ('bottom-up')¹⁷.

Die Verwirklichung dieses Konzeptes setzt zweitens voraus, daß umweltpolitische Steuerung den involvierten Akteuren hinreichend Handlungsspielräume belassen, um die jeweiligen Aktivitäten in optimaler Weise an den spezifischen politischen, sozialen und ökonomischen Kontextbedingungen auszurichten, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene gegeben sind. Damit hob sich das fünfte Aktionsprogramm deutlich von der noch im dritten Aktionsprogramm betonten Orientierung ab, wonach umweltpolitische Probleme insbesondere durch die Definition EU-weit einheitlicher Emissionsgrenzwerte bewältigt werden sollten, um den Ausstoß von Schadstoffen an der Quelle zu reduzieren (Bongaerts 1989, 580; Johnson und Corcelle 1989, 17). Die Definition relativ detaillierter Vorgaben auf europäischer Ebene hatte zur Folge, daß den Mitgliedstaaten nur geringe Handlungsspielräume zur Verfügung standen, um europäische Vorgaben an national variierende Ausgangsbedingungen anzupassen (Knill und Lenschow 1999).

Ein dritter Aspekt, an dem die steuerungspolitische Umorientierung des fünften Aktionsprogrammes zum Ausdruck kommt, ist die Entwicklung sogenannter „neuer Instrumente“, auf deren Basis die angesprochenen Ziele verwirklicht werden sollten:

Previous action programmes have relied almost exclusively on legislative measures. In order to bring about substantive changes in current trends and practices and in order to involve all sectors of society in a full sharing of responsibility, a broader mix of instruments is needed¹⁸.

Den in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen Instrumenten ist zunächst gemeinsam, daß sie darauf abzielen, den nationalen Implementationsbehörden und Policy-Adressaten möglichst weitreichende Spielräume für die konkrete Umsetzung zu belassen. Dies soll primär durch den Verzicht auf detaillierte inhaltliche Vorgaben (wie etwa konkrete Emissionsgrenzwerte) erreicht werden. Betont wird die Definition breiter inhaltlicher Zielvorgaben (Qualitätsziele), um den

17 ABl. C 138 vom 17.5.1993, S. 17.

18 ABl. C 138 vom 17.5.1993, S. 16.

Mitgliedstaaten bei der Auswahl der Mittel zur Erreichung dieser Ziele größere Handlungsspielräume einzuräumen. Darüber hinaus beschränken sich umweltpolitische Instrumente in stärkerem Maße auf prozedurale Vorgaben, ohne jedoch substantielle Ziele im Hinblick auf die Ergebnisse dieser Verfahren vorzugeben. Dies, so die Hoffnung der Kommission, soll eine größere Anpassungsflexibilität an künftige Entwicklungen und nationale Kontextbedingungen ermöglichen (Héritier, Knill und Mingers 1996; Knill und Héritier 1996).

Eine zweite generelle Zielsetzung der „neuen Instrumente“ ist darin zu sehen, daß sie auf eine explizite Veränderung nationaler Kontextbedingungen abzielen, um auf diese Weise eine effektivere formale und praktische Umsetzung der Regelungsziele zu erreichen. Die Instrumente sollen positive Anreize für die freiwillige Mitwirkung und Beteiligung gesellschaftlicher Akteure bei der Formulierung und Implementation europäischer Umweltpolitik setzen. In diesem Zusammenhang lassen sich zwei Entwicklungen unterscheiden:

Zum einen wurde die Entwicklung von Instrumenten betont, welche auf verbesserte Informations- und Partizipationsrechte eines möglichst großen Kreises unterschiedlicher staatlicher und privater Akteure ausgerichtet sind (Mol, Lauber und Lieferink 2000). Bereits im vierten Aktionsprogramm hatte die Kommission darauf hingewiesen, daß in diesem Zusammenhang vor allem die Informationsrechte für einzelne Gruppen oder Personen im nationalen Verwaltungsverfahren verbessert werden müssen, um auf diese Weise einen „Druck von unten“ im Hinblick auf eine verbesserte Umsetzung europäischer Umweltpolitik zu erzeugen. Auch hatte die Kommission betont, daß durch weitreichende Information und Beteiligung der Öffentlichkeit das generelle Umweltbewußtsein sowie die Akzeptanz erforderlicher Umweltmaßnahmen entscheidend gefördert werden kann.¹⁹

Auf der anderen Seite sollten Formen der hierarchischen Steuerung verstärkt durch kooperative Arrangements und rechtlich unverbindliche Vereinbarungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ergänzt werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Reduzierung industrieller Umweltverschmutzung, wo freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie und Formen privater Selbstregulierung eine größere Rolle spielen sollten:

Whereas previous environmental measures tended to be proscriptive in character with an emphasis on the 'thou shalt not' approach, the new strategy leans more towards a 'let's work together' approach. This reflects the growing realization in industry and in the business world that not only is industry a significant part of the (environmental) problem but it must also be part of the solution. The new approach implies, in particular, a reinforcement of the dialogue with industry and the encouragement, in appropriate circumstances, of voluntary agreements and other forms of self-regulation²⁰.

Was sind nun die Hintergründe, die diesen tiefgreifenden Wandel in den Steuerungsideen in der europäischen Umweltpolitik begünstigt haben? Wie die folgenden Ausführungen zeigen, sind

19 ABl. C 328 vom 7.12.1987.

20 ABl. C 138 vom 17.5.1993, S. 14.

hierbei eine Reihe von Faktoren von Bedeutung, welche die Bedingungen umweltpolitischer Steuerung in der EU seit Mitte der achtziger Jahre nachhaltig verändert haben.

Ein erster Aspekt, der zu einer Veränderung dieser Ausgangsbedingungen beitrug, ist in der verstärkten Politisierung der umweltpolitischen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der EU vor dem Hintergrund zunehmender Umweltprobleme von internationaler Reichweite zu sehen. So implizierte die detaillierte Definition inhaltlicher Vorgaben angesichts unterschiedlicher nationaler Bedingungen und Interessenkonstellationen vielfach langwierige und problematische Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene (Holzinger 1994). Eine interventionistische Steuerung brachte somit Nachteile für die umweltpolitische Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der EU mit sich.

Dies galt nicht nur für die Verabschiedung neuer Maßnahmen, sondern auch im Hinblick auf die Anpassung bestehender Vorschriften an neue technische Entwicklungen oder umweltpolitische Problemlagen. Wollte man beispielsweise Emissionsgrenzwerte angesichts der Entwicklung verbesserter Filtertechnologien verschärfen, so mußte hierfür eine gesonderte Richtlinie oder Verordnung zur Änderung der bestehenden Vorschriften verabschiedet werden. Selbst minimale Anpassungen erforderten somit, daß der komplette Entscheidungsprozeß erneut durchlaufen werden mußte (Knill 1995, 241).

Mit einer Beschränkung auf generelle Zieldefinitionen, etwa in der Form von Rahmenvorgaben oder Qualitätszielen, sollte die Komplexität europäischer Einigungsprozesse reduziert und damit die Entscheidungsfähigkeit und Anpassungsflexibilität der europäischen Umweltpolitik an technische und politische Entwicklungen verbessert werden. Darüber hinaus erhoffte man sich von einer breiteren Anwendung freiwilliger Vereinbarungen mit der Industrie, etwa im Hinblick auf die Reduktion von Kfz-Emissionen, eine höhere Entscheidungsfähigkeit und Anpassungsflexibilität europäischer Umweltpolitik, indem der langwierige und komplexe europäische Gesetzgebungsprozeß umgangen wird (Héritier 2002; Mol, Liefferink und Lauber 2000).

Ein zweites Problem, das mit einem Übergang von interventionistischer zu kontextorientierter Steuerung bewältigt werden sollte, betrifft das Implementationsdefizit europäischer Umweltpolitik. Wenngleich dieses Problem schon lange bekannt war, gewann es erst seit Beginn der neunziger Jahre an Bedeutung auf der politischen Agenda, nicht zuletzt, weil einige Mitgliedstaaten aufgrund der negativen Implementationsresultate die Legitimation europäischer Umweltpolitik generell in Frage gestellt und auf eine „Renationalisierung“ regulativer Kompetenzen gedrängt hatten (Krämer 1996; Jordan 1999).

So hatten sich ungeachtet sehr detaillierter und ehrgeiziger Policy-Vorgaben die Probleme im Hinblick auf eine ineffektive formale und praktische Umsetzung europäischer Vorschriften auf nationaler Ebene beständig ausgeweitet (Kommission 1996). Als schwierig erwies sich nicht nur die flächendeckende Überwachung und Kontrolle der europäischen Vorgaben, sondern vor allem die Tatsache, daß die detaillierten Regelungen angesichts variierender geographischer, politischer, sozialer und ökonomischer Bedingungen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene

nicht immer den effektivsten Weg bedeuteten, um die angestrebten Policy-Wirkungen zu erzielen (Knill und Lenschow 1999).

Mit neuen Steuerungsansätzen, die explizit auf die Berücksichtigung national unterschiedlicher Kontextbedingungen ausgerichtet sind, sollte versucht werden, diese Implementationsprobleme europäischer Umweltpolitik zu reduzieren. Darüber hinaus ging man davon aus, daß die möglichst umfassende Einbeziehung und Kooperation mit Policy-Adressaten während der Formulierung und Implementation europäischer Umweltpolitik eine höhere Akzeptanz und damit Implementationseffektivität bewirkt²¹.

Ein dritter Faktor ist im Subsidiaritätsprinzip zu sehen, das mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht nicht nur als umweltpolitisches, sondern als generelles Handlungsprinzip der EU verankert wurde. Dieses Prinzip – das letztlich eine Reaktion auf die zunehmende Kritik am Brüsseler Bürokratismus darstellt – hebt auf Steuerungsformen ab, die möglichst „autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich“ (Scharpf 1993) sind. Damit war ein Festhalten an interventionistischen Steuerungsmustern, welche stark in nationale Handlungsspielräume eingreifen, politisch kaum mehr legitimierbar. Insofern begünstigte das Subsidiaritätsprinzip die Entwicklung neuer Steuerungsmuster, bei denen den Mitgliedstaaten lediglich ein Zielrahmen vorgegeben wird, nicht jedoch die Mittel zur Erreichung dieser Ziele (Collier 1998; Knill und Héritier 1996, 227).

Die steuerungspolitischen Veränderungen in der EU-Umweltpolitik sind viertens wiederum in den Kontext einer globalen Reformwelle eingebettet, welche durch Schlagworte wie Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung, Rückzug des Staates und der Einführung neuer Steuerungsformen in der Verwaltung (New Public Management) charakterisiert ist (Benz und Goetz 1996; Kickert 1997; Wright 1994). Die sich aus dieser generellen Reformentwicklung ergebenden Zielvorstellungen im Hinblick auf die Entwicklung weniger bürokratischer, flexiblerer und effektiverer Steuerungskonzepte begünstigten und legitimierten die Herausbildung gleichläufiger Muster kontextorientierter Steuerung auf europäischer Ebene (Lenschow 1999, 40-41).

Verstärkt wurde diese Entwicklung durch eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie, die unter anderem die Rückwirkungen europäischer und nationaler Umweltgesetzgebung auf den Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten analysierte (Collier 1998, 15). Dieser 1995 veröffentlichte Molitor-Bericht forderte einen neuen Ansatz umweltpolitischer Steuerung, der insbesondere größere Spielräume bei der nationalen Umsetzung europäischer Gesetze und flexiblere, weniger hierarchische Formen politischer Steuerung umfaßte (Kommission 1995). Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, daß von der Umweltpolitik der EU keine negativen Rückwirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft ausgehen.

21 ABl. C 138 vom 17.5.1993, S. 17.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß sich seit Mitte der achtziger Jahre zwei generelle Entwicklungslinien im Hinblick auf die Ausgestaltung umweltpolitischer Steuerung in der EU beobachten lassen. In beiden Fällen zeigt sich dabei ein enger Zusammenhang zwischen Veränderungen in den politisch perzipierten bzw. definierten Steuerungsbedingungen und dem Wandel von Steuerungsideen, der sich über verschiedenen umweltpolitische Aktionsprogramme hinweg beobachten läßt.

So wurde die ordnungsrechtliche Interventionsphilosophie, welche die EU-Umweltpolitik seit ihren Anfängen in den siebziger Jahren geprägt hatte, zunächst durch eine Akzentuierung ökonomischer Instrumente in Frage gestellt, wie sie insbesondere im dritten und vierten Aktionsprogramm zum Ausdruck kam. Mit dem fünften Aktionsprogramm ergab sich zu Beginn der neunziger Jahre eine weitere Neuorientierung in den Steuerungsideen, die der europäischen Umweltpolitik zugrunde liegen. Neben ökonomischen Instrumenten sollten in verstärktem Maße sog. kontextorientierte Formen der Steuerung an die Stelle ordnungsrechtlicher Regulierung treten. Im Mittelpunkt steht die Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren bei der Formulierung und Implementation europäischer Umweltpolitik sowie die flexible Ausgestaltung umweltpolitischer Steuerung vor dem Hintergrund divergierender Kontextbedingungen auf nationaler und subnationaler Ebene.

Wenngleich sich diese Veränderungen in den umweltpolitischen Steuerungsideen in den jeweiligen Aktionsprogrammen der EU deutlich nachvollziehen und belegen lassen, ist damit noch keineswegs gesagt, daß sich dieser Wandel tatsächlich auch in den empirisch beobachtbaren Mustern umweltpolitischer Steuerung niederschlägt. So stellen die umweltpolitischen Aktionsprogramme der EU lediglich politische Absichtserklärungen dar, in denen generelle Leitlinien und Zielvorgaben für die künftige Politikgestaltung definiert werden. Hieraus ergibt sich jedoch keinerlei rechtliche Verpflichtung dahingehend, daß solche Maßnahmen tatsächlich verabschiedet werden. Vor diesem Hintergrund wird im folgenden Abschnitt näher untersucht, ob und inwieweit der Wandel im Bereich der Steuerungsideen von entsprechenden Verschiebungen auf der Ebene der Steuerungsmuster begleitet wird.

3. Die Entwicklung des Instrumenteneinsatzes von 1967-2000: Veränderung der Steuerungsmuster

Um die Frage nach der Veränderung der Steuerungsmuster zu beantworten, haben wir die Entwicklung des Instrumenteneinsatzes in der EU-Umweltpolitik von 1967 bis 2000 untersucht. 1967 ist das Jahr, in dem die ersten umweltpolitischen Maßnahmen verabschiedet wurden; das Jahr 2000 ist das letzte Jahr der Laufzeit des fünften Aktionsprogrammes. Untersucht wurden alle Maßnahmen in diesem Zeitraum, die eine explizite umweltpolitische Zielsetzung verfolgen. Als Datengrundlage wurde die Darstellung der umweltpolitischen Rechtsakte von Haigh (2000) benutzt. Auch wenn diese Sammlung nicht ganz vollständig ist, so umfaßt sie doch die meisten und in jedem Fall alle bedeutenden umweltpolitischen Rechtsakte, die von der EU im Gesamtzeitraum verabschiedet wurden. Ergänzend wurden die Rechtsakte selbst herangezogen,

tzeitraum verabschiedet wurden. Ergänzend wurden die Rechtsakte selbst herangezogen, sowie Informationen bei der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission eingeholt.

Die einfache Zählung der Instrumente impliziert ihre gleiche Gewichtung. Unterschiede in der umweltpolitischen Relevanz der einzelnen Maßnahmen werden auf diese Weise nicht erfaßt. Diese Vorgehensweise erscheint jedoch insofern gerechtfertigt, als es schwierig ist, eindeutige Kriterien für die Beurteilung der Relevanz zu finden. Probleme stellen sich nicht nur bei der Auswahl der Kriterien (Soll etwa die Zahl der betroffenen Akteure, der Nutzen für die Umwelt, oder Ersteinführung einer Maßnahme oder deren Fortschreibung zu Grunde gelegt werden?), sondern auch bei ihrer Bewertung.

Die Rechtsakte wurden im Hinblick auf vier Dimensionen analysiert:

1. Zunächst wurden die Rechtsakte nach dem jeweils zentralen Instrumententyp (Standards, Finanzbeihilfen, Informationsrechte, usw.), sowie nach dem Steuerungstyp (ordnungsrechtlich, ökonomisch, kontextorientiert) klassifiziert. Als zentrale Instrumente wurden diejenigen Steuerungstechniken eingestuft, mit denen das Ziel der Maßnahme vorrangig erreicht werden sollte.²² Damit läßt sich zunächst die Hauptfrage beantworten, welche der „neuen Instrumente“, ökonomische oder kontextorientierte, ab wann und in welchem Umfang eingesetzt wurden.
2. Sodann wurden die Rechtsakte danach klassifiziert, ob sie substantielle oder prozedurale Maßnahmen darstellen. Mit der Forderung nach kontextorientierter Steuerung war ja das Ziel verbunden, den Handlungsspielraum von Mitgliedstaaten und Adressaten der Maßnahmen zu erhöhen. Der Einsatz von prozeduralen Instrumenten sollte dazu ein Mittel sein.
3. Ein weiteres Ziel der Diskussion um die kontextorientierten Instrumente war die Einbeziehung der Adressaten in die Formulierung und Durchführung der Politiken. Hierzu wird zunächst festgestellt, bei welchen Instrumententypen die Adressaten tatsächlich in die Formulierung der Ziele einbezogen werden und wie viele das sind. Zweitens wurden die Rechtsakte daraufhin untersucht, in welchem Umfang sie den Adressaten Spielraum bei der Umsetzung der Maßnahmen belassen.
4. Die Frage nach den veränderten Handlungsspielräumen wurde einer genaueren Analyse unterzogen. Erstens wurde – wie für die Adressaten – festgestellt, welche Rechtsakte den Mitgliedstaaten Spielräume für die Umsetzung belassen und ob deren Anteil sich im Zeitablauf verändert. Zweitens wurden verschiedene Arten von Spielräumen codiert, die in den Maßnahmen enthalten sind. Hier sind neben Maßnahmen, die keinerlei Spielraum vorsehen, solche zu unterscheiden, die implizit Spielräume enthalten (z.B. unbestimmte Rechtsbe-

22 Diese Vorgehensweise impliziert, daß Begleitmaßnahmen und ergänzende Vorschriften nicht mit in die Zählung aufgenommen wurden. Die Anzahl solcher sekundärer Maßnahmen pro Rechtsakt variiert beträchtlich. Sie beziehen sich größtenteils auf ordnungsrechtliche Verfahrensvorgaben, wie etwa Informationspflichten gegenüber der Kommission. In Einzelfällen tauchen hier auch Handlungsermächtigungen für die Mitgliedstaaten auf, begleitend ökonomische Anreizinstrumente einzusetzen (z.B. Steuerleichterungen bei Kraftfahrzeuge oder die Einführung einer Altölabgabe).

griffe, Ermessen), solche, die explizit Spielräume gewähren (z.B. Richtwerte, Übergangsfristen), sowie solche, die auf völliger Freiwilligkeit der Umsetzung beruhen.

3.1 Die Einsatz der verschiedenen Instrumententypen

Um festzustellen, ob und inwieweit sich die Veränderungen in umweltpolitischen Steuerungsideen in der politischen Praxis niederschlugen, wurden in einem ersten Schritt sämtliche im Untersuchungszeitraum verabschiedeten umweltpolitischen Rechtsakte im Hinblick auf ihre zentralen Instrumente und Steuerungstypen erfaßt. Letztere können auf der Basis der im vorigen Abschnitt entwickelten Unterscheidung unterschiedlicher Steuerungsideen in drei übergeordnete Steuerungstypen unterteilt werden.

Der erste Typus bezieht sich dabei auf ordnungsrechtliche Instrumente, die neben konkreten Standards und Zielwerten insbesondere technische Vorgaben sowie verschiedene Gebote, Verbote und Pflichten umfassen. Der zweite Typus der ökonomischen Instrumente zeigt sich bislang auf europäischer Ebene lediglich in der Form von finanziellen Beihilfen. Zwar finden sich in einzelnen Richtlinien (so im Bereich der Kontrolle von Kfz-Emissionen oder bei der Regelung der Altölentsorgung) Handlungsermächtigungen für die Mitgliedstaaten, ökonomische Anreize wie Steuererleichterungen oder Abgaben einzusetzen. Das Einräumen entsprechender nationaler Handlungsmöglichkeiten bedeutet für sich allein jedoch noch nicht, daß ökonomische Instrumente auf europäischer Ebene eingeführt werden. Vielmehr steht die Definition EU-weit einheitlicher Abgasgrenzwerte und Verfahren im Zentrum dieser Maßnahmen. Unter den dritten Steuerungstypus der kontextorientierten Instrumente fallen schließlich Qualitätsziele, Zertifizierung, Informationsrechte, Kampagnen und Appelle, freiwillige Vereinbarungen sowie Maßnahmen, die auf eine verbesserte Koordination der umweltpolitischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten abzielen.

Tabelle 1: Anteil unterschiedlicher Instrumente und Steuerungstypen in der EU-Umweltpolitik

Steuerungstyp / Instrumententyp	Absolute Häufigkeit	Prozentualer Anteil
<u>Ordnungsrechtliche Instrumente</u>		
Emissionsstandards	51	19,5
Qualitätsstandards	34	13,0
Technische Vorgaben	14	5,4
Verbote (Produkte, Anlagen)	38	14,6
Produktions- und Handelsbeschränkungen	17	6,5
Kennzeichnungspflichten	8	3,1
Präventionspflichten	5	1,9
Informations- und Datenerhebungspflichten	54	20,7
<u>Ökonomische Instrumente</u>		
Finanzbeihilfen	11	4,2
<u>Kontextorientierte Instrumente</u>		
Qualitätsziele	8	3,1
Zertifizierung	2	0,8
Informationsrechte	2	0,8
Kampagnen, Appelle	3	1,1
Freiwillige Vereinbarungen	10	3,8
Koordination mitgliedstaatlicher Politiken	4	1,5
Summe	261	100,0
Ordnungsrechtliche Instrumente	229	87,7
Ökonomische Instrumente	11	4,2
Kontextorientierte Instrumente	21	11,2

Betrachtet man nun die Anteile der jeweiligen Instrumente bzw. Steuerungstypen, so zeigt sich – ungeachtet der Innovationen auf der Ebene der Steuerungsideen – nach wie vor eine dominante Rolle ordnungsrechtlicher Instrumente. Dagegen hat sich die in den Aktionsprogrammen in starkem Maße betonte Einführung ökonomischer Instrumente bislang kaum in nennenswerten politischen Maßnahmen niedergeschlagen. Hinzu kommt, daß finanzielle Beihilfen, das einzige bislang verwendete ökonomische Instrument, kaum den mit dem erweiterten Verursacherprinzip formulierten Zielen gerecht werden. Mit anderen Worten: Die seitens der EU verabschiedeten

ökonomischen Instrumente sind nicht wirklich diejenigen, die im dritten und vierten Aktionsprogramm propagiert wurden. Die geplante Einführung einer CO₂-/Energiesteuer war Anfang der neunziger Jahre am Widerstand der Mitgliedstaaten gescheitert. Der einzige Ansatz für die Einführung eines ökonomischen Instruments deutet sich derzeit in den Plänen zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls an. Vorgesehen ist die Schaffung eines „EU-Marktes“ für CO₂-Emissionen durch den Einsatz handelbarer Zertifikate.

Auch der Anteil der kontextorientierten Instrumente nimmt sich vergleichsweise gering aus, insbesondere wenn man in Rechnung stellt, daß mit dem fünften Aktionsprogramm eine umfassende Ausweitung solcher Steuerungsmuster eingeleitet werden sollte. Wengleich die Diskrepanz zwischen Steuerungsideen und Steuerungsmustern nicht ganz so deutlich ausfällt wie im Fall der ökonomischen Instrumente, so läßt sich dennoch festhalten, daß offensichtlich die programmatische Umorientierung politischer Steuerung, wie sie sich seit Mitte der achtziger Jahre in den einzelnen Aktionsprogrammen abzeichnet, bislang nichts an der Dominanz ordnungsrechtlicher Instrumente geändert hat.

Wengleich der Anteil ökonomischer und kontextorientierter Instrumente insgesamt relativ gering ausfällt, kann daraus noch nicht geschlossen werden, daß die Entwicklung neuer Steuerungsideen für die Verteilung umweltpolitischer Instrumente in der EU von geringer Bedeutung ist. So könnte der Einfluß neuer Ideen auch daran zum Ausdruck kommen, daß sich im Zeitablauf die Verteilung von Instrumententypen zugunsten ökonomischer und kontextorientierter Steuerungsmuster verschoben hat. Dieser Zusammenhang wird in Tabelle 2 erfaßt, welche die Entwicklung der relativen Anteile unterschiedlicher Steuerungstypen für die Zeiträume der einzelnen Aktionsprogramme sowie für die davor liegende Periode zusammenfaßt.

Tabelle 2: Anteile unterschiedlicher Steuerungstypen im Zeitablauf (bezogen auf Aktionsprogramme)

Zeitraum	Steuerungstyp			Gesamt %
	Ordnungsrechtlich %	Ökonomisch %	Kontextorientiert %	
1967-1972	100,0	0,0	0,0	100,0
1973-1976	100,0	0,0	0,0	100,0
1977-1981	88,0	0,0	12,0	100,0
1982-1986	100,0	0,0	0,0	100,0
1987-1992	82,4	2,9	14,7	100,0
1993-2000	78,6	7,7	13,7	100,0

In der Tat zeigt sich, daß bis zum Zeitraum des vierten und fünften Aktionsprogramms fast nur ordnungsrechtliches Instrumentarium zum Einsatz kam. Eine Ausnahme bildet die Periode des zweiten Aktionsprogramms, in der 12% der Maßnahmen bereits kontextorientiert sind. Dies waren Qualitätsziele und Informationskampagnen. Ökonomische Instrumente wurden erstmals im vierten Aktionsprogramm eingesetzt und erfuhren dann im fünften Aktionsprogramm nochmals eine Steigerung. Dabei handelte es sich aber – wie in Tabelle 1 deutlich wurde – lediglich um finanzielle Beihilfen. Der Einsatz kontextorientierter Instrumente zeigte sich erneut im vierten und fünften Aktionsprogramm. Entgegen den Deklarationen des fünften Aktionsprogramms erfolgte jedoch keine Zunahme der kontextorientierten Instrumente in dieser letzten Phase. Allerdings wurden seit dem vierten Aktionsprogramm verschiedene neue Instrumente in geringem Maße neu eingeführt, wie freiwillige Vereinbarungen, Zertifizierung oder Informationsrechte.

Insgesamt nahm zwar das ordnungsrechtliche Instrumentarium ab Mitte der achtziger Jahre im Vergleich zu ökonomischen und kontextorientierten Steuerungsformen ab. Diese Entwicklung läßt sich zeitlich jedoch nicht unmittelbar mit den jeweiligen politischen Deklarationen in den Aktionsprogrammen verknüpfen. So zeichnete sich eine Zunahme kontextorientierter Instrumente bereits während des vierten Aktionsprogramms ab. Insofern könnte die steuerungspolitische Umorientierung des fünften Aktionsprogramms eher als Bestätigung einer bereits eingetretenen Entwicklung verstanden werden.

3.2 Substantielle und prozedurale Maßnahmen

Die umweltpolitischen Maßnahmen der EU können danach unterschieden werden, ob sie substantielle Ziele vorgeben, oder ob sie auf die Regelung von Verfahren zielen. Die Festlegung von Emissions- oder Qualitätsstandards für Luft, Wasser, Lärm gehört zu den substantiellen Maßnahmen. Das gilt ebenso für Produktverbote oder Handelseinschränkungen. Auch die ökonomischen Instrumente gehören zur Gruppe der substantiellen Maßnahmen, da sie sich unmittelbar auf bestimmte Umweltziele beziehen. Typische Vertreter prozeduraler Maßnahmen sind Zertifizierungsinstrumente wie das Öko-Audit und das Umweltzeichen. Auch Informationsrechte sowie Kennzeichnungs-, Informations- und Präventionspflichten (Umweltverträglichkeitsprüfung) sind prozedurale Maßnahmen.

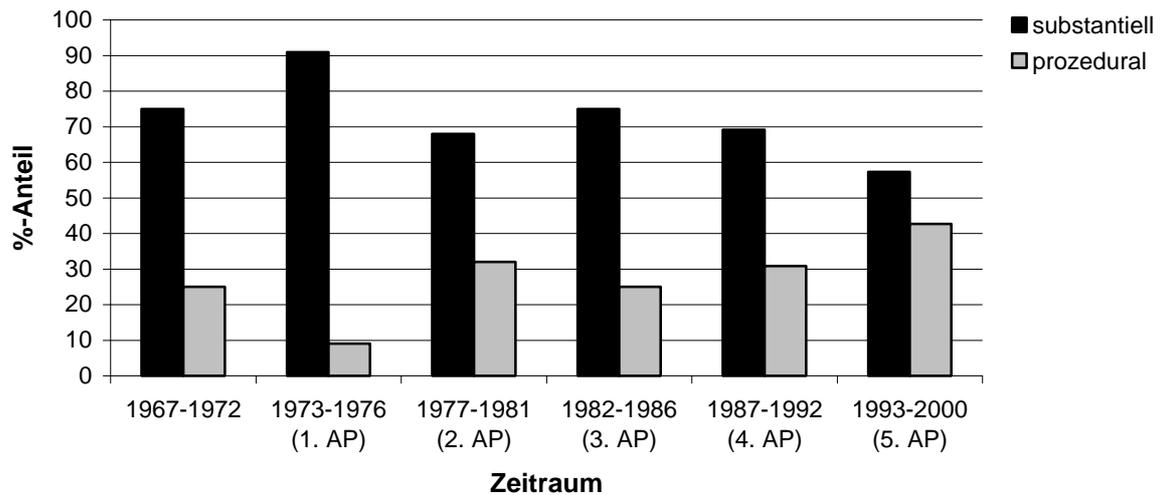


Schaubild 1: Verhältnis von substantiellen und prozeduralen Maßnahmen im Zeitablauf

Alle untersuchten Maßnahmen wurden den Kategorien substantiell und prozedural zugeordnet. Schaubild 1 zeigt, wie sich der Anteil der substantiellen und prozeduralen Maßnahmen im Zeitablauf verändert. Angegeben ist der Anteil der beiden Kategorien an allen Maßnahmen, die in der jeweiligen Periode verabschiedet wurden. Der Anteil der prozeduralen Maßnahmen stieg im Gesamtzeitraum deutlich an, wenn auch nicht kontinuierlich. Er betrug im Zeitraum 1967-1972 (vor dem ersten Aktionsprogramm) nur 25%, im Zeitraum des fünften Aktionsprogramms (1993-2000) dagegen schon über 40%. Zwischendurch sank er auf unter 10% (im Zeitraum des ersten Aktionsprogramms), stieg dann im Verlauf des zweiten Aktionsprogramms auf gut 30%, sank auf 25% während des dritten Aktionsprogramms und stieg erneut auf 30% während des vierten Aktionsprogramms. Es ist also zwar bereits in den siebziger Jahren ein Trend zu prozeduralen Maßnahmen feststellbar; der Anstieg ist jedoch am deutlichsten im Zeitraum des fünften Aktionsprogramms. Insofern scheint die Idee der Steuerung durch Verfahren sich hier tatsächlich in veränderten Steuerungsmustern niedergeschlagen zu haben.

3.3 Einbeziehung von privaten Adressaten in die Formulierung und Durchführung der europäischen Umweltpolitik

Die verstärkte Einbeziehung von Adressaten der europäischen Umweltpolitik sollte nach den neuen Steuerungsideen des fünften Aktionsprogramms vor allem über den Abschluß von freiwilligen Vereinbarungen mit den Adressaten stattfinden. In geringerem Umfang hatte natürlich eine Einbeziehung der Regelungsadressaten in die Politikformulierung auch beim klassischen ordnungsrechtlichen Instrumentarium stets stattgefunden, da sowohl Wirtschaftsverbände als auch Umweltverbände über Arbeitsgruppen der Kommission beteiligt und gehört wurden (vgl. z.B. Héritier, Knill und Mingers 1996; Holzinger 1994). Einen entscheidenden Einfluß auf die Zielformulierung sicherte ihnen das jedoch nicht. Beim Instrument der freiwilligen Vereinbarungen

sind die Adressaten dagegen gleichberechtigte Partner bei der Festlegung der Ziele und Mittel einer Maßnahme.

Tabelle 1 zeigt, daß die EU-Kommission im Umweltbereich insgesamt 10 freiwillige Vereinbarungen mit Adressaten, in der Regel mit Branchenverbänden der Industrie, abgeschlossen hat. Dabei handelt es sich in der Regel um Selbstverpflichtungen von Branchenverbänden zur Reduktion umweltbelastender Tätigkeiten in der betroffenen Branche.²³ Die Vereinbarungen erfolgen üblicherweise in der rechtlichen Form einer Kommissionsempfehlung. Tabelle 2 zeigt, daß solche Vereinbarungen erstmals in der Periode des vierten Aktionsprogramms geschlossen wurden (vier Fälle), daß sie im Verlauf des fünften Aktionsprogramms (sechs Fälle) jedoch nicht zunahmen. In beiden Zeiträumen machen freiwillige Vereinbarungen je 2,3% aller Maßnahmen aus. Damit zeigt sich, daß es zwar einen Steuerungswandel gegenüber früheren Perioden gibt, der in der Zeit des vierten Aktionsprogramms begann und dann im fünften Aktionsprogramm „programmatisch“ festgeschrieben wurde. Dieser Wandel blieb jedoch im Ausmaß gering. Die meisten Maßnahmen folgen weiterhin dem klassischen ordnungsrechtlichen Muster, wobei die Regelungsadressaten nur beratend in den Politikformulierungsprozess einbezogen werden.

Wie sieht es nun mit der Einbeziehung der Adressaten in die Durchführung der Politiken aus? Bei den freiwilligen Vereinbarungen haben die Adressaten einen großen Spielraum bei der Durchführung. Die Vereinbarungen werden von nationalen oder europäischen Verbänden getroffen. Dies impliziert, daß es sich um kollektive Verpflichtungen handelt, wobei offenbleibt, in welchem Maße einzelne Unternehmen zur Erfüllung der Verpflichtung beitragen. Insofern besteht bei diesem Instrument ein großer Umsetzungsspielraum. Dazu kommt, daß sie „freiwillig“ sind, ein Abweichen von der Selbstverpflichtung kann also nicht sanktioniert werden.

Neben den freiwilligen Vereinbarungen gibt es jedoch auch noch andere Instrumente, die einen Umsetzungsspielraum für private Regelungsadressaten beinhalten. Wir haben deshalb für alle untersuchten Maßnahmen analysiert, ob sie Umsetzungsspielräume für die privaten Adressaten der Rechtsakte enthalten. Allerdings enthalten nahezu alle Rechtsakte in geringem Umfang Spielräume, da es grundsätzlich Interpretations- und Ermessensspielräume gibt. Unterschieden werden deshalb Maßnahmen, die nur geringen Spielraum in diesem Sinne enthalten, und Maßnahmen, die in höherem Umfang Umsetzungsspielräume für die Adressaten vorsehen. Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Umsetzungsspielräume im Zeitablauf – wiederum bezogen auf die Zeiträume der Aktionsprogramme.

23 Beispiele sind Selbstverpflichtungen der Automobilindustrie zur Reduktion des CO₂-Ausstoßes von Pkw, oder der Elektroindustrie zur Herstellung energiesparender Haushaltsgeräte. Da der Abschluss von Verträgen mit privaten Akteuren in den Gemeinschaftsverträgen nicht vorgesehen ist und somit die Rechtsgrundlage für entsprechendes Handeln seitens der Kommission fehlt, finden solche Vereinbarungen vielfach nur auf informeller Ebene statt und werden anschließend in der Form von unverbindlichen Empfehlungen verabschiedet (mündliche Auskunft der EU-Kommission, GD Umwelt, April 2002).

Tabelle 3: Umsetzungsspielräume für private Regelungsadressaten im Zeitablauf

Umsetzungsspielraum für private Regelungsadressaten						
Zeitraum	Gering		Hoch		Gesamt	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1967-1972	4	100,0	0	0,0	4	100,0
1973-1976	11	100,0	0	0,0	11	100,0
1977-1981	25	100,0	0	0,0	25	100,0
1982-1986	36	100,0	0	0,0	36	100,0
1987-1992	63	92,7	5	7,4	68	100,0
1993-2000	109	93,2	8	6,8	117	100,0
Gesamt	248	95,0	13	5,0	261	100,0

Die Tabelle zeigt, daß höhere Umsetzungsspielräume für private Adressaten tatsächlich erst ab dem vierten und fünften Aktionsprogramm eingeräumt wurden. Im Zeitraum des vierten Aktionsprogramms finden sich fünf Rechtsakte (7,4%), im fünften Aktionsprogramm acht Rechtsakte (6,8%), die implizit oder explizit größere Spielräume einräumen. Der Anteil der Maßnahmen, die Umsetzungsspielräume für Adressaten beinhalten, bleibt jedoch insgesamt sehr niedrig. Es läßt sich also festhalten, daß die verstärkte Einbeziehung der Adressaten in die Politikformulierung und Durchführung zwar stattgefunden hat, jedoch in sehr geringen Umfang. Von einem deutlichen Wandel in den Steuerungsmustern kann also nicht gesprochen werden.

3.4 Handlungsspielräume bei der Umsetzung europäischer Politik

In der Diskussion zu den kontextorientierten Instrumenten wurde besonders betont, daß die zukünftige EU-Umweltpolitik die unterschiedlichen nationalen, sozialen und wirtschaftlichen Kontexte in den Mitgliedstaaten und bei den Adressaten der Politik stärker berücksichtigen müsse. Dazu sollten bevorzugt Instrumente gewählt werden, die größere Umsetzungsspielräume für alle Betroffenen beinhalten. Daß in geringem Umfang tatsächlich Instrumente eingesetzt wurden, die höhere Umsetzungsspielräume für private Adressaten beinhalten, wurde oben gezeigt. In gleicher Weise wie für die privaten Adressaten haben wir die Umsetzungsspielräume untersucht, die den Mitgliedstaaten in allen umweltpolitischen Maßnahmen eingeräumt werden. Tabelle 4 zeigt, wie sich die Umsetzungsspielräume für die Mitgliedstaaten im Zeitablauf veränderten.

Tabelle 4: Umsetzungsspielräume für die Mitgliedstaaten im Zeitablauf

Umsetzungsspielraum für Mitgliedstaaten						
Zeitraum	Gering		Hoch		Gesamt	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1967-1972	1	25,0	3	75,0	4	100,0
1973-1976	3	27,3	8	72,7	11	100,0
1977-1981	10	40,0	15	60,0	25	100,0
1982-1986	11	30,6	25	69,4	36	100,0
1987-1992	29	42,6	39	57,4	68	100,0
1993-2000	51	43,6	66	56,4	117	100,0
Gesamt	105	40,2	156	59,8	261	100,0

Die Tabelle zeigt, daß zunächst die deutliche Mehrzahl der Maßnahmen (75%) einen hohen Umsetzungsspielraum für die Mitgliedstaaten vorsah. Es gibt jedoch ein klare Tendenz rückläufiger Umsetzungsspielräume: Im Zeitraum des fünften Aktionsprogramms sind es nur noch 56,4% der Maßnahmen, die hohe Umsetzungsspielräume beinhalten. Es handelt sich um einen fast kontinuierlichen Trend, der lediglich in der Periode des dritten Aktionsprogramms unterbrochen wird, in der der Anteil der Maßnahmen mit hohem Umsetzungsspielraum erneut auf fast 70% ansteigt. Im Gegensatz zu den Verlautbarungen des fünften Aktionsprogramms sind die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung gemeinschaftlicher Maßnahmen auch in der letzten Phase der EU-Umweltpolitik nicht wieder angestiegen²⁴.

Ungeachtet des vor dem Hintergrund dominanter Steuerungsideen überraschenden Trends rückläufiger Handlungsspielräume bei der Umsetzung europäischer Politik zeigt sich allerdings, daß sich im Hinblick auf die jeweilige Art der Spielräume durchaus gewisse Verschiebungen ergeben, die mit den Zielen kontextorientierter Steuerung in Verbindung stehen. Dieser Zusammenhang kommt in Schaubild 2 zum Ausdruck, das den Anteil unterschiedlicher Arten von Handlungsspielraum bezogen auf die einzelnen Zeiträume der Aktionsprogramme betrachtet. In diesem Schaubild werden sowohl die Spielräume für die Mitgliedstaaten als auch für die privaten Adressaten berücksichtigt. Anders als in den Tabellen 3 und 4 wird im Schaubild 2 nicht der Anteil der Rechtsakte mit geringem oder hohem Spielraum an der Gesamtzahl der Rechtsakte zu Grunde gelegt, sondern der Anteil der verschiedenen Arten von Spielräumen an allen Regelungen in den Rechtsakten, die Spielräume beinhalten.

²⁴ Allerdings ist bei dieser Darstellung zu berücksichtigen, daß die Fallzahlen zwischen 1967–1976 relativ gering sind.

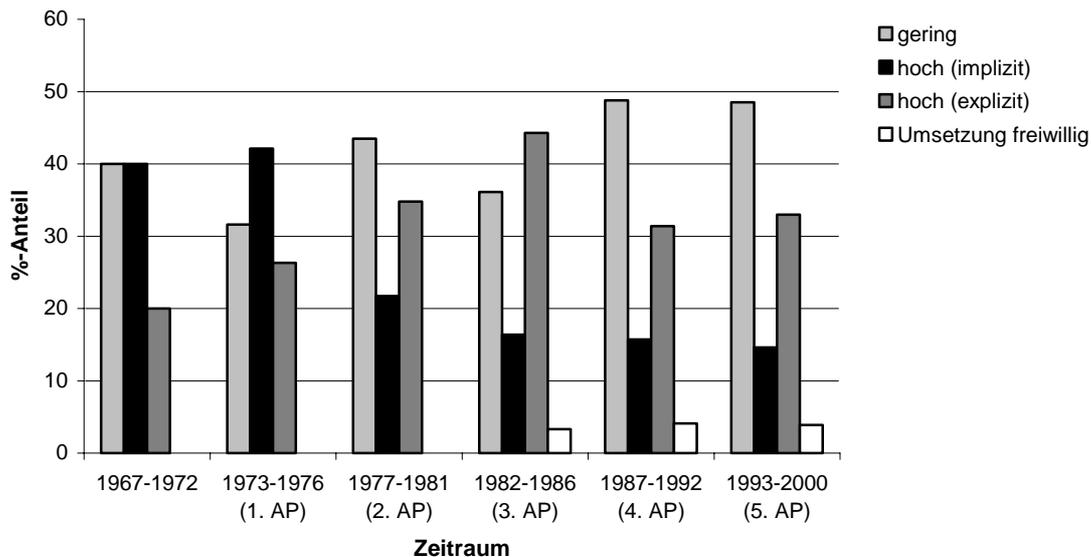


Schaubild 2: Arten von Handlungsspielräumen im Zeitablauf

Die in diesen Zeiträumen verabschiedeten Rechtsakte lassen sich dabei in vier Kategorien von Handlungsspielraum unterteilen. Die erste Kategorie bezieht sich auf Maßnahmen, die keinen oder nur sehr geringen Handlungsspielraum für Mitgliedstaaten oder Adressaten belassen. In der zweiten Kategorie werden Maßnahmen erfaßt, in denen diese Spielräume aufgrund implizit eingeräumter Handlungsmöglichkeiten relativ hoch sind. Dies betrifft etwa Maßnahmen, welche sich durch relativ offene Formulierungen und Verfahrensvorgaben, der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie dem Einräumen von breiten Ermessensspielräumen auszeichnen. Ein typisches Beispiel für eine solche Maßnahme ist die 1990 verabschiedete Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen, welche den Mitgliedstaaten große Handlungsspielräume dahingehend eröffnet, welche Daten im Einzelfall von dem in der Richtlinie eingeräumten allgemeinen Zugangsrecht ausgeschlossen werden können (Knill und Lenschow 1999). Bei der dritten Kategorie der expliziten Spielräume ergibt sich die hohe Flexibilität für Mitgliedstaaten und Adressaten aus anderen, im jeweiligen Rechtsakt offen ausgesprochenen Gründen, wie etwa der Gewährung langer Übergangsfristen, der Beschränkung auf breite Zielvorgaben, sowie der Steuerung durch Anreize, d.h. Maßnahmen, die auf freiwillige Verhaltensänderung privater Akteure und weniger auf die Steuerung durch regulative Vorgaben setzen. Ein Beispiel für letzteren Fall ist die 1993 verabschiedete Öko-Audit Verordnung, welche die Mitgliedstaaten verpflichtet, die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein betriebliches Umweltschutz-Managementsystem zu schaffen, an dem sich die Industriebetriebe auf freiwilliger Basis beteiligen können. Im Rahmen der vierten Kategorie werden schließlich Maßnahmen ohne rechtliche Verbindlichkeit erfaßt, und zwar solche, bei denen die Umsetzung den Mitgliedstaaten bzw. den Policy-Adressaten vollständig freigestellt ist. Dies gilt etwa für die freiwilligen Vereinbarungen zwischen Kommission und Industrieverbänden.

Betrachtet man nun die Verteilung dieser verschiedenen Kategorien im Zeitablauf, so zeigt sich einerseits der bereits zuvor angesprochene Trend eines insgesamt rückläufigen Spielraums. So hat sich der relative Anteil von Maßnahmen mit geringem Spielraum ab Mitte der achtziger Jahre von etwa 37% auf knapp 50% erhöht. Auf der anderen Seite haben sich jedoch auch bei Maßnahmen mit hohem bzw. sehr hohem Spielraum deutliche Verschiebungen in den Anteilen ergeben. So läßt sich eine signifikante Trendwende konstatieren, in deren Rahmen sich der Anteil von Maßnahmen mit explizitem Spielraum gegenüber Maßnahmen mit implizitem Spielraum stark erhöht hat. Auch zeigt sich eine Bedeutungszunahme von freiwilligen Maßnahmen. Diese Entwicklungen entsprechen durchaus den mit dem fünften Aktionsprogramm deklarierten Formen kontextorientierter Steuerung. Allerdings legt die Tatsache, daß die beschriebenen Tendenzen nicht erst seit Beginn der neunziger Jahre, sondern bereits zehn Jahre früher einsetzen, den Schluß nahe, daß diese Entwicklungen nicht vollständig auf das Auftreten neuer Steuerungsideen im fünften Aktionsprogramm zurückzuführen sind.

4. Schlußbetrachtung

Die Analyse der umweltpolitischen Maßnahmen der EU zwischen 1967 und 2000 hat gezeigt, daß die Diskussion um neue Steuerungsformen nur in geringem Umfang zu einem tatsächlichen Wandel der Instrumente geführt hat. Die ab Mitte der achtziger Jahre in der umweltökonomischen Forschung und auf Seiten der EU-Kommission geführte normative Diskussion um die Einführung kostenminimierender und dem erweiterten Verursacherprinzip entsprechender Instrumente hat keinen praktischen Niederschlag gefunden. Lediglich ein Typ eines ökonomischen Instruments wurde während der Laufzeit des dritten Aktionsprogramm eingeführt und im Verlauf des vierten Programms ausgeweitet: finanzielle Beihilfen für Umweltschutzzwecke. Dieses Instrument wurde zwar im dritten und vierten Aktionsprogramm auch gefordert, doch entspricht es gerade nicht den in der Diskussion formulierten Zielvorstellungen: Finanzielle Beihilfen dürften in der Regel nicht zur Kostenminimierung beitragen und sie entsprechen dem Verursacherprinzip in keiner Weise. Unter diesem Aspekt ist das ordnungsrechtliche Instrument der Standards in jedem Fall vorzugswürdig.

Auch der „neue Steuerungsansatz“ der kontextorientierten Instrumente, der in der Politikwissenschaft so viel Aufmerksamkeit fand, hat nicht zu größeren Veränderungen beim tatsächlichen Instrumenteneinsatz geführt. Zwar sind in der Periode des vierten und fünften Aktionsprogramm einige Instrumente neu eingesetzt worden, die dem Typus des kontextorientierten Instruments entsprechen, nämlich Informations- und Partizipationsrechte für Bürger, Zertifizierungsverfahren, die Anreize für umweltfreundliches Verhalten setzen sollen, und freiwillige Vereinbarungen mit privaten Regelungsadressaten. Andere Instrumente, die zu diesem Typus gehören, wie Zielwerte und Informationskampagnen, hat es jedoch auch schon vor dem fünften Aktionsprogramm gegeben. Schließlich fiel auf, daß einige der neuen kontextorientierten Instrumente schon vor ihrer programmatischen Festschreibung im fünften Aktionsprogramm

eingeführt wurden. Die neuen Steuerungsideen scheinen also schon einige Zeit vor ihrer offiziellen Deklaration präsent gewesen zu sein und auch Folgewirkungen gezeitigt zu haben.

Vor dem Hintergrund der umfangreichen Diskussionen zu den neuen Steuerungsideen und der großen wissenschaftlichen Aufmerksamkeit für sie – im Vorfeld bei den ökonomischen Instrumenten und im Nachhinein bei den kontextorientierten Instrumenten – drängt sich der Eindruck auf, der Berg habe gekreißt und eine Maus geboren. Allerdings war es in den Verlautbarungen der Kommission stets nur um eine Ergänzung des bestehenden Instrumentariums und nicht um dessen Ersatz gegangen. Immerhin wurde im Verlauf des gesamten betrachteten Zeitraums das ordnungsrechtliche Instrumentarium von 100% auf knapp 80% zurückgedrängt, wobei dieser Rückgang vor allem in der Periode des vierten und fünften Aktionsprogramms stattfand. Während ökonomische Instrumente im Sinne der Diskussion überhaupt nicht eingeführt wurden, entsprechen etwa 13% der Maßnahmen in diesem Zeitraum dem Typus der kontextorientierten Steuerung.

Die mit der Diskussion um die wirtschaftlichen Anreizinstrumente angestrebten Ziele konnten also gar nicht erreicht werden. Die mit der kontextorientierten Steuerung verbundenen Ziele wurden dagegen partiell erreicht. Es gab einen Anstieg prozeduraler Maßnahmen; private Regelungsadressaten wurden über das Instrument der freiwilligen Vereinbarung verstärkt in die Politikformulierung einbezogen und erhielten gleichzeitig mehr Handlungsspielraum bei der Umsetzung. Der Umsetzungsspielraum für die Mitgliedstaaten, der im Sinne der Diskussion zur Kontextorientierung ebenfalls erhöht werden sollte, hat sich seit Beginn der EU-Umweltpolitik jedoch eindeutig verringert.

Die Veränderungen in den umweltpolitischen Steuerungsbedingungen auf der Ebene der EU, die seitens der Politik und der Wissenschaft wahrgenommen wurden, haben sich also zunächst in einem spürbaren Wandel der Steuerungsideen niedergeschlagen. Dem folgte aber nicht in gleicher Weise ein Wandel in den eingesetzten Steuerungsmustern.

Literaturverzeichnis

- Bea, F. X. (1973). Die Verteilung der Lasten des Umweltschutzes nach dem Verursacherprinzip. *Das Wirtschaftsstudium* 2, 453-457.
- Binder, K. G. (1999). *Grundzüge der Umweltökonomie*. München: Vahlen.
- Bongaerts, J. (1989). Die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik. *WSI-Mitteilungen*, 10, 575-584.
- Brunowsky, R. D. und L. Wicke (1984). *Der Öko-Plan. Durch Umweltschutz zum neuen Wirtschaftswunder*. München: Piper.
- Collier, U. (1998). The Environmental Dimensions of Deregulation: An Introduction, in: Collier, U. (Hrsg.), *Deregulation in the European Union. Environmental Perspectives*. London: Routledge, 3-24.
- Döring, P. (1999). *Haftung und Haftpflichtversicherung als Instrumente einer präventiven Umweltpolitik*. Berlin: Schmidt.
- Endres, A. (2000). *Umweltökonomie*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Environmental Resources Limited (1986). *The Polluter Pays Principle: A Review of Practice in the Member States. Final Report for the Commission of the European Communities*. London: November 1986.
- Environmental Resources Limited (1989). *Financial Assistance for Environmental Purposes. Interim Report for the Commission of European Communities*. London: März 1989.
- Europäische Kommission (1984). *Zehn Jahre Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft*. Brüssel: März 1984.
- Europäische Kommission (1995). *Report of the Independent Group of Experts on Legislative and Administrative Simplification*. Brüssel: Commission of the European Union.
- Europäische Kommission (1996). *Implementing Community Environmental Law. Communication to the Council of the European Union and the European Parliament*. Brüssel: Commission of the European Union.
- Ewringmann, D. (1988). „Verursacherprinzip“, in: *Handbuch des Umweltrechts*, Band II, Spalte 1049ff.
- Ewringmann, D. und F. Schafhausen (1985): *Abgaben als ökonomische Hebel in der Umweltpolitik. Ein Vergleich von 75 praktizierten oder erwogenen Abgabenlösungen im In- und Ausland*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Frey, B. S. (1972). *Umweltökonomie*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

- Golub, J. (Hrsg.) (1998). *New Instruments for Environmental Policy in Europe*. London: Routledge.
- Hackmann, J. (1985). Garantieren Schadstoffsteuern unter idealen statischen Modellbedingungen immer bessere allokativen Resultate als Auflagen? *Zeitschrift für Umweltpolitik* 8, 247-254.
- Haigh, N. (Hrsg.) (2000). *The Manual of Environmental Policy: the EC and Britain*. London: Catermill Publishing.
- Héritier, A. (2002). *New Modes of Governance in Europe: Policy-making Without Legislating?* in: Héritier, A. (Hrsg.), *The Provision of Common Goods: Governance Across Multiple Arenas*. Boulder: Rowman & Littlefield.
- Héritier, A., C. Knill und S. Mingers (1996). *Ringfencing the Changes in Europe. Regulatory Competition and the Transformation of the State*. Berlin: de Gruyter.
- Holzinger, K. (1987). *Umweltpolitische Instrumente aus der Sicht der staatlichen Bürokratie*. Ifo-Studien zur Umweltökonomie 6. München: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Holzinger, K. (1994). *Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners. Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel des Katalysatorautos*. Berlin: Edition Sigma.
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (1989). *The Polluter Pays Principle and Environmental Impacts*. Schlußbericht des Gutachtens im Auftrag der Europäischen Gemeinschaften. München: September 1989.
- Johnson, S. P. und G. Corcelle (1989). *The Environmental Policy of the European Communities*. London: Graham and Trotman.
- Jordan, A. (1999). *The Implementation of EU Environmental Policy: A Problem Without a Political Solution?* *Environment and Planning C: Government and Policy*, 17, 69-90.
- Knill, C. (1995). *Staatlichkeit im Wandel. Großbritannien im Spannungsfeld innenpolitischer Reformen und europäischer Integration*. Opladen: Deutscher Universitätsverlag.
- Knill, C. und A. Héritier (1996). *Neue Instrumente in der europäischen Umweltpolitik: Strategien für eine effektivere Implementation*. in: Lübke-Wolff, G. (Hrsg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 209-234.
- Knill, C. und A. Lenschow (1999). *Neue Konzepte – alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation*. *Politische Vierteljahresschrift* 40, 591-617.
- Knill, C. und A. Lenschow (Hrsg.) (2000). *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press.

- Krämer, L. (1996). Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen. in: Lübbecke-Wolff, G. (Hrsg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 7-36.
- Lenschow, A. (1999). Transformation in European Environmental Governance, in: Kohler-Koch, B. und R. Eising (Hrsg.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge, 39-60.
- Mol, A. P., V. Lauber und D. Liefferink (Hrsg.) (2000). *The Voluntary Approach to Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (1981a). *An Assessment of the Implementation of the Polluter-Pays-Principle*, Environment Committee, Group of Economic Experts. Paris: Mai 1981.
- OECD (1981b). *The Implementation of the Polluter-Pays-Principle: A Review of Member Countries' Practises (A Summary of the Replies and the Replies from Member Countries)*. Paris: Oktober 1981.
- Opschoor, J. B. und H. B. Vos (1989). *The Application of Economic Instruments for Environmental Protection in OECD Countries. Final Report*. Paris: 1989.
- Osterkamp, R. (1978). Standards und Steuern als Instrumente gegen die Verschmutzung der Umwelt. *Kyklos* 31, 235-257.
- Panther, S. (1992). *Haftung als Instrument einer präventiven Umweltpolitik*. Frankfurt. Campus.
- Rehbinder, E. und R. Stewart (1985). *Environmental Protection Policy. Integration Through Law*. Berlin: de Gruyter.
- Rehbinder, E., A. Endres und R. Schwarze (1992). *Haftung und Versicherung für Umweltschäden aus ökonomischer und juristischer Sicht*. Berlin: Springer.
- Rest, A. (1986). *Luftverschmutzung und Haftung in Europa. Anspruchsmöglichkeiten auf nationaler, internationaler und völkerrechtlicher Ebene*. Kehl: Engel.
- Scharpf, F. W. (1993). *Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik*, MPIFG Discussion Paper 93/9. Köln: Max Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schneider, G. und R. U. Sprenger (1984). *Mehr Umweltschutz für weniger Geld. Einsatzmöglichkeiten und Erfolgchancen ökonomischer Anreizsysteme in der Umweltpolitik*. Ifo-Studien zur Umweltökonomie 4. München: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Schneider, G. und R. U. Sprenger (1990). *Mehr Umweltschutz in der EG – aber wie? Überlegungen zu einer neuen Strategie der Gemeinschaft beim Einsatz umweltpolitischer Instrumente*. Ifo-Schnelldienst 43, H. 16/17, 15-32.

- Siebert, H. (1976). Analyse der Instrumente der Umweltpolitik. Göttingen: Otto Schwartz & Co. (unter Mitarbeit von W. Vogt).
- Weale, A. et al. (2000). Environmental Governance in Europe. An Ever Closer Ecological Union. Oxford: Oxford University Press.
- Wicke, L. (1981a). Zur Bedeutung von Abwasserabgabe und Entwässerungsgebühren für die Effizienz der kommunalen Entwässerung. Finanzrecht 39, 99-133.
- Wicke, L. (1981b). Einsatzmöglichkeiten von Umweltlizenzen – Mögliche Wege der sinnvollen Erprobung, Teil 1 und 2. Das technische Umweltmagazin H. 3, 20-22 und H. 5, 22-28.
- Wicke, L. (1993). Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung. München: Vahlen (unter Mitarbeit von L. Blenk).
- Zimmermann, H. (1983). Ökonomische Anreizinstrumente in einer auflagenorientierten Umweltpolitik – Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel der amerikanischen Luftreinhaltepolitik. Stuttgart: Kohlhammer.