

INHALTSVERZEICHNIS

1. Teil

Allgemeine Problematik sowie methodische und
theoretische Grundlagen

A.	Verbesserung der Umweltbedingungen als gemeinsame Aufgabe von Recht und Politik	1
I.	Effektive Umweltpolitik im Zielkonflikt	1
1.	Umweltschutz und Umweltpolitik	1
2.	Grundlegende Unterscheidung von ökonomischer Effizienz und ökologischer Effektivität	3
3.	Vorrang der Effektivität	4
a)	Rechtliche Ableitung	4
b)	Ökologische Ethik	8
c)	Lernen aus Erfahrung	16
aa)	Zusammenhang zwischen Theorie und Erfahrungswissen	16
bb)	Exemplarisch: das Schadgas Schwefeldioxid	18
(1)	Historischer Rückblick	18
(2)	Gegenwärtige Lage	22
cc)	Ethische und juristische Aufarbeitung	30
(1)	Das ethische Konzept von Hans Jonas	30
(2)	Beachtung unstrittener naturwissenschaftlicher Theorien im Recht der Gefahrenabwehr	32
(3)	Allgemeine juristische Rezeption der Jonas'schen Ethik	35
(4)	Ausdrückliche Verankerung des Umweltschutzes in Länderverfassungen, im Grundgesetz und im EWG-Vertrag	37

4. Problemfelder bei der Konkretisierung effektiver Umweltpolitik	42
a) Medienübergreifende und ursachenorientierte Gesamtkonzeptionen	42
b) Verstärkung internationaler Aktivitäten, insbesondere im EG-Bereich	45
c) Reale Veränderungen - nicht nur neue Vorschriften	50
II. Notwendigkeit und Bedingungen effektiven Rechts	52
1. Das Verhältnis von effektivem Recht zu effektiver Umweltpolitik	52
2. Legitimationsbedarf der Politik	53
3. Schaffung von effektivem Recht durch Arbeitsteilung	56
a) Verwaltung und Regierung	56
b) Gerichte	57
c) Parlamente	60
4. Geringere Lern- und Gestaltungsfähigkeit der Gerichte im Vergleich zur Gesetzgebung?	62
a) Erläuterung der Frage	62
b) Personelle Zusammensetzung	62
c) Realitätswahrnehmung und -verarbeitung	67
III. Zusammenwirken von Recht und Politik	72
1. Vom Problem zur Lösung	72
2. Rückkopplungen und Sprünge	74
B. Interdisziplinärer Ansatz	79
I. Sozialwissenschaftliche Analyse des Rechts	79
1. Fehlersuche im Recht	79
2. Drohender Verlust der Kritikfähigkeit	80
3. Grundsätzliche Alternativen zum Recht	81

II.	Rechtliche Berücksichtigung der Sozialwissenschaften	83
1.	Faktoren der juristischen Entscheidung	83
2.	Arten der Berücksichtigung	84
a)	Hilfswissenschaften	84
b)	Kritik als Motor für Reformen	85
c)	Einfluß auf das geltende Normprogramm	87
aa)	Die juristische Methodik von Friedrich Müller	88
bb)	Operationalisierung durch Hoffmann-Riem	89
3.	Keine Soziologisierung der Rechtsanwendung	91
a)	Reformalisierung des Rechts als Demokratiepostulat	91
b)	Die rechtsanalytische Begründungslehre von Koch und Rüßmann	94
C.	Grundlagen der Implementations- und Evaluationsforschung	104
I.	Ziel und Entwicklung der Forschungsansätze	104
1.	Die Ursachen fehlgeschlagener Politik	104
2.	Gesetzgebungsperspektive oder Gegenimplementation von unten?	105
II.	Zentrale Begriffe und Annahmen	108
1.	Implementation politischer Programme	108
a)	Programm	108
b)	Implementation	111
c)	Instrumente	113
d)	Typologie von Instrumenten und Programmen	115
2.	Im Dickicht der Implementation	115
a)	Implementationsstruktur, Implementationsfeld, Netzwerke	115

b) Bargaining	119
c) Bureaucratic outreach, Aktionsverwaltung, aktive Implementation	120
3. Durchleuchtung des Programms	121
a) Programmstruktur	121
b) Regelungskontext und Kompatibilität	123
c) Problemstruktur	125
III. Geltung der <u>empirischen Aussagen</u>	126
1. Datenerhebung	126
2. Verallgemeinerung	127

2. Teil

Bereichsspezifische Darstellung der Forschungsergebnisse

A. Wasser	130
I. Reinigung industrieller Abwässer	130
1. Die Bemühungen der Stadt Konstanz am Bodensee	130
a) Das Umweltproblem und seine Bearbeitung	130
b) Bewertung des Ergebnisses	136
aa) Zeit, Reinigungserfolg und Kosten	136
bb) Quantitative Maßstäbe	137
cc) Konsensfähige qualitative Maßstäbe	138
c) Erklärung des schlechten Ergebnisses	139
aa) Das Recht wird paralyisiert	139
bb) Ökonomische Strukturen als Ursache	145
d) Prüfung von Reformvorschlägen	148

aa)	Verbesserung des rechtlichen Instrumentariums	148
bb)	Vom Recht zum Geld	148
cc)	"Wirkliche Bewirtschaftung" der Umwelt	149
2.	Großuntersuchung in den Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland (Münster)	150
a)	Gegenstand und Methode der Untersuchung	150
b)	Problemstruktur und rechtliches Instrumentarium	151
c)	Interne Organisation der Gewässerschutzbehörden	153
d)	Personal	154
e)	Informationsstand und Aktivitäten der obersten Wasserbehörden	156
f)	Beteiligung der Gewässerschutzbehörden bei Baugenehmigungen, bei der Bauleitplanung und Wirtschaftsförderung	159
g)	Öffentlichkeit	160
h)	Genehmigung von industriellen Direkteinleitungen	161
i)	Überwachung, Sanierung und Sanktionen	163
3.	Implementation aus Unternehmenssicht	166
a)	Untersuchungsziel und Datenerhebung	166
b)	Signalwirkungen des Abwasserabgabengesetzes	167
c)	Überwachung und Sanktionen	168
d)	Sanierung	168
e)	Erweiterung bestehender Anlagen	169
f)	Neugründung von Produktionsstätten	169
g)	Öffentlichkeit	170
h)	Umweltschutzbeauftragter	170
II.	Reinigung der Abwässer aus Haushalten, Gewerbebetrieben und Industrie durch die Kommunen	172

1. Großuntersuchung in den Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland	172
a) Problemstruktur	172
b) Bau und Ausbau von Kläranlagen	173
2. Vertiefende räumliche Querschnittsuntersuchung in 10 Kommunen	175
a) Auswahlverfahren und Datenerhebung	175
b) Problemstruktur	176
c) Implementationsstruktur und Implementationsfeld	178
d) Handlungsinstrumente	180
e) Implementationsprozesse	183
aa) Initiative	183
bb) Vorplanung	185
cc) Planung	186
dd) Entscheidung über die Durchführung	187
ee) Genehmigungsverfahren	187
ff) Folgeprobleme	190
f) Rationalität der Entscheidungen	191
aa) Stufen der Rationalität	191
bb) Trägerschaft der Einrichtung	192
cc) Anzahl, Standort, Technik und Dimensionierung der Anlagen	193
g) Mangelndes Zusammenwirken der Akteure als Hauptursache der Implementationsprobleme	194
aa) Später Bürgerprotest	195
bb) Falsche Sparsamkeit im Kommunalparlament	196
cc) Abgehobene kommunale Verwaltungsspitze	197
dd) Angepaßte kommunale Fachverwaltung	198

ee) Ängstliche Staatsaufsicht	200
h) Verbesserungsvorschläge	203
III. Nitrat im Grundwasser	205
1. Gegenstand und Ziel der Untersuchungen	205
2. Problemstruktur	205
a) Durch Nitrat ausgelöste Gefahren für Leben und Gesundheit	205
b) Herkunft des Nitrats	206
c) Handlungsmöglichkeiten	207
3. Immissionsorientierte Programme	208
4. Implementationsanalyse und Evaluation	212
a) Müllheim im Markgräflerland (Baden-Württemberg)	212
aa) Ein Skandal entsteht	212
bb) Administratives Handeln auf der Verursacherebene	215
(1) Weinbau	215
(2) Maisanbau	217
cc) Kurieren am Symptom	217
b) Landkreis Bernkastell-Wittlich (Rheinland-Pfalz)	218
aa) Trinkwasserknappheit verdeckt das Nitratproblem	218
bb) Ansätze auf der Verursacherebene	221
(1) Düngungsberatung	221
(2) Angekündigte Düngungsregulierung	222
(3) Weinbaupolitik	222
c) Landkreis Bad Dürkheim (Rheinland-Pfalz)	223
aa) Dornröschenschlaf	223

bb) EG-Trinkwasserrichtlinie	224
d) Landkreis Mainz-Bingen (Rheinland-Pfalz)	226
aa) Bodenerosion	226
bb) Wasseraufbereitung oder Fernversorgung?	227
e) Hessisches Ried	228
aa) Gemüse und Trinkwasser für das Rhein-Main-Gebiet	228
bb) "Ist nicht genug Grundwasser vorhanden, so wird es produziert"	229
cc) Die Verbraucher wollen gesundes Gemüse	230
f) Landkreis Viersen (Nordrhein-Westfalen)	230
aa) Gemüse, Vieh und Braunkohle	230
bb) Grenzwertwirrwarr in der Nitratdebatte	231
cc) Wasserwirtschaftliche Maßnahmen und ein wassertechnologisches Pilotprojekt	234
dd) Konflikte und Kooperation mit der Landwirtschaft	235
g) Nortorf und Umgebung (Schleswig-Holstein)	238
aa) Viehwirtschaft und unkontrollierte Einzelbrunnen im Umland	238
bb) Die Stadt Nortorf auf Wassersuche	240
h) Ergebnis und Folgerungen	242
5. Emissionsorientierte Programme	244
a) Vorstufen	244
b) Punktuelle Programme	245
c) Flächendeckende Programme	249
6. Implementation der Gülleverordnung in Nordrhein-Westfalen	253
a) Zeitliche Begrenzung der Gülleaufbringung	253

b)	Mengenmäßige Begrenzung	256
c)	Strategien zur Erhöhung des Schutzniveaus	259
aa)	Heranziehung des Wasserrechts	259
bb)	Güllebanken nach niederländischem Vorbild	260
IV.	Schutz der Meere	262
1.	Abfallbeseitigung auf Hoher See	262
a)	Problemstruktur	262
b)	Völkerrechtliches Programm	263
c)	Umsetzung in nationales Recht und inner-staatlicher Vollzug	264
aa)	"Romanischer Vollzug"	264
bb)	Die Insellage Großbritanniens	266
cc)	Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande	266
dd)	Skandinavien	268
d)	Weiterentwicklung des internationalen Programms	269
e)	EG-Recht	272
2.	Ölschlämme aus dem Schiffsbetrieb	272
a)	Ursachen	272
b)	Völkerrecht und nationale Rechtsordnungen	273
c)	Implementation in der Bundesrepublik Deutschland	274
d)	Folgerungen	274
B.	Luft	276
I.	Luftverschmutzung durch industrielle Anlagen	276
1.	Eisen- und Stahlindustrie	276
a)	Gegenstand und Methode der Untersuchung	276

b) Programmziel	277
c) Implementationsdefizite	278
aa) Sinteranlagen	278
bb) Hochöfen	279
cc) Stahlwerke	279
d) Ursachen	280
aa) Unpräzise Gesetzesbegriffe	280
bb) Generalklauseln	281
cc) Verwaltungsvorschriften statt Rechtsverordnungen?	283
dd) Keine exakt umschriebenen Betreiberpflichten	283
ee) Geringes Rechtsbewußtsein	284
ff) Keine sekundäre Motivation?	285
gg) Mangel an ausreichend ausgebildetem Behördenpersonal?	286
hh) Handlungsspielräume und schleppende Umsetzung des Gesetzes	286
e) Ergebnis	288
2. Großuntersuchung in den Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland	289
a) Gegenstand und Methode	289
b) Problemstruktur	289
c) Implementationsstruktur	292
d) Personal	293
e) Informationsstand und Aktivitäten der Ministerien	294
f) Beteiligung der Immissionsschutzbehörden bei Baugenehmigungen, bei der Bauleitplanung und Wirtschaftsförderung	296

g) Öffentlichkeit	298
h) Neugenehmigungen und Änderungsgenehmigungen	298
i) Überwachung und Sanktionen	302
j) Sanierung	304
3. Implementation aus Unternehmenssicht	308
a) Überwachung und Sanktionen	308
b) Sanierung	309
c) Erweiterung bestehender Anlagen	310
d) Neugründung von Produktionsstätten	310
e) Öffentlichkeit	311
f) Umweltschutzbeauftragter	311
4. Regionalstudie Stadtstaat Hamburg	313
a) Gegenstand und Methode der Untersuchung	313
b) Auswirkungen von Umweltschutzinvestitionen	315
c) Implementationstätigkeit der Behörden	319
d) Entstehung einer neuen Implementationsstruktur	320
5. Bürgerbeteiligung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren	323
a) Gegenstand und Methode der Untersuchung	323
b) Ergebnisse	324
c) Folgerungen	326
6. Das Steinkohle-Großkraftwerk Voerde am Niederrhein	326
a) Gegenstand und Ziel der Untersuchung	326
b) Problemstruktur und Programme	327
aa) Konfliktbereich Arbeitsplätze	327
(1) Kohlekrise	327

(2) Programme	328
bb) Konfliktbereich Energiesicherung	329
(1) Ölkrise	329
(2) Programme	329
cc) Konfliktbereich Umweltschutz	331
(1) Umweltkrise	331
(2) Programme	332
c) Implementationsfeld	333
d) Implementationsprozeß	334
a) Auslösende Faktoren und Genehmigungsverfahren	334
(1) Bau des Kraftwerks	334
(2) Erweiterung des Kraftwerks	336
bb) Keine Alternative zum Gang vor Gericht	337
cc) Selektivität in der gerichtlichen Konfliktbearbeitung	339
dd) Gerichtlicher Kontrollmaßstab	340
(1) Unkritische Übernahme der TA Luft am Anfang	340
(2) Gesetzgeber und Bundesverwaltungsgericht gegen umweltbewußt gewordene Tatsacheninstanzen	342
(3) Verbliebene Entscheidungsspielräume	343
ee) Ermittlung der Immissionsbelastung	344
(1) Vorbelastung	344
(2) Zusatz- und Gesamtbelastung	346
e) Auswirkungen der gerichtlichen Entscheidungen	349
aa) Arbeitsplätze	349
bb) Energielücke durch Baustopp?	350

cc) Umwelt	350
II. Europäische Schwefeldioxidpolitik	354
1. Gegenstand und Methode der Untersuchungen	354
2. Programmdurchleuchtung	360
a) Umweltsituation	360
b) Programme	362
c) Reale Zielsetzungen	364
d) Strategisches Konzept	367
e) Verwaltungsinstrumente	369
f) Meßsysteme und Meßadministration	371
g) Verwaltungsorganisation	371
3. Implementationsanalyse und Evaluation	372
a) Erste Ergebnisse	372
aa) Bürgerpartizipation und Umweltbewußtsein	372
bb) Europäische Erfolge und Mißerfolge	373
cc) Gesteuerte oder autonome Verwaltung?	374
dd) Programmdefizite in der Bundesrepublik	377
b) Systematische Auswertung	378
aa) Berlin (West)	378
(1) Emissionsverlauf und Emittentenverhalten	379
(2) Immissionsverlauf	380
(3) Administrative Entscheidungen	381
(4) Interaktionen	382
(5) Aktoren	385
(6) Situative Variablen	387
(7) Relevante Programmelemente	388

bb) Bayern	388
(1) München	388
(2) Nürnberg	392
(3) Regionale Ebene	395
cc) Nordrhein-Westfalen	396
(1) Rheinschiene Süd (Köln)	396
(2) Ruhrgebiet West (Duisburg)	400
(3) Regionale Ebene	405
dd) Bundesstaatliche bzw. nationale Ebene	408
(1) Bundesrepublik Deutschland	408
(2) England	410
(3) Frankreich	413
(4) Italien	417
(5) Niederlande	421
ee) Internationaler Vergleich	426
(1) Schematische Bewertung	426
(2) Qualitative Betrachtung	428
4. Konsequenzen für die EG-Politik	430
5. Neue Programme und Evaluationsdaten	433
III. Kraftfahrzeuge	443
1. Evaluation des Benzinbleigesetzes bis 1980	443
a) Integrierte ökonomisch-ökologische Analyse	443
b) Problemstruktur	446
c) Programmziel und Instrumente	446
d) Verwirklichung der ökologischen Programmziele	447
e) Verwirklichung der ökonomischen Programmziele	448

f) Folgerungen	449
2. Emissionsentwicklung von Stickstoffoxiden, Kohlenwasserstoffen und Kohlenmonoxid bis 1980	450
3. Neue EG-Programme und deutsche Umsetzung	451
4. Effektivität der ökonomischen Anreize	458
a) Bleifreies Benzin	458
b) Schadstoffarme Kraftfahrzeuge	459
C. Boden	462
I. Abfall	462
1. Kommunale Beseitigung von Hausmüll und hausmüll-ähnlichem Gewerbemüll	462
a) Handlungsbedingungen des Politikfeldes	462
b) Implementationsprozesse	464
c) Rationalität der Entscheidungen	466
d) Ursachen der Implementationsprobleme und Verbesserungsvorschläge	467
2. Abfallvermeidung durch freiwillige Selbstbeschränkungen der Industrie	468
a) Notwendige Eindämmung der Flut von Getränkedosen und Einwegflaschen	468
b) Erfolge und Mißerfolge unverbindlicher Absprachen	469
c) Übergang zu regulativer Politik	471
II. Naturschutz und Landschaftspflege	473
1. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	473
a) Gegenstand und Methode der Untersuchung	473
b) Programmziel und Instrumente	474
c) Implementationsstruktur und Öffentlichkeit	477
d) Handhabung der Eingriffsdefinition	481

e) Anwendung konservierender Instrumente	483
f) Anwendung qualitativ kompensierender Instrumente	486
g) Bedeutungslosigkeit finanzieller Kompensation	487
2. Landschaftsplanung	489
a) Gegenstand und Methode der Untersuchung	489
b) Vorlaufende Landschaftsplanung	491
c) Mitlaufende Landschaftsplanung	493
d) Integrierte Landschaftsplanung	496
e) Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	498
3. Naturschutzgebiet Dauner Maare	499
a) Ziel und Methode der Untersuchung	499
b) Entwicklung des ökologischen Zustands	500
c) Ursachen der Veränderungen	501
d) Beurteilung aus Sicht des Naturschutzes	502
e) Programmentwicklung	503
f) Vollzug	506
g) Defizite und ihre Ursachen	508
h) Folgerungen	510
4. Fehlender gesamtgesellschaftlicher Konsens?	511
a) Ziel und Methode der Untersuchung	511
b) Ergebnis	512
c) Folgerungen	513
III. Räumliche Gesamtplanung	514
1. Bauleitplanung in Gemengelagen	514
a) Gegenstand und Methode der Untersuchung	514
b) Konflikt zwischen Wohnen und Gewerbe	515

c)	Konflikt zwischen Wohnen und Intensivtierzucht	519
d)	Verbesserungs- und Reformvorschläge	520
e)	Erfolgreiche Programmänderung?	521
2.	Einfluß der Landes- und Regionalplanung auf die Bauleitplanung	523
a)	Ökologische Aufgaben der Raumordnungspolitik	523
b)	Zielumkehr in der Landesplanung Nordrhein-Westfalens	524
c)	Fallstudie Großraum Dortmund	524
aa)	Gegenstand und Methode der Untersuchung	524
bb)	Programm gegen Stadtflucht und Zersiedlung	525
cc)	Instrumente	526
dd)	Reform der Implementationsstruktur	527
ee)	Implementation	527
ff)	Ergebnis	529
d)	Erneute Zielkorrektur auf Landesebene	529
e)	Ansatzpunkte für eine effektive Raumordnungspolitik	530

3. Teil

Übergreifende Fragen

A.	Sozialwissenschaftliche Aspekte	532
I.	Erklärung der Implementationsdefizite	532
1.	Überblick über das Vorkommen und die Verteilung von Defiziten	532
a)	Verstöße gegen Umweltqualitätsstandards	532
b)	Technischer Umweltschutz	533

aa) Produktnormen	533
bb) Dynamische Emissionsstandards	534
c) Ökologischer Umweltschutz	536
2. Systemtheoretische Deutung	536
3. Vielgestaltigkeit der Ursachen	538
a) Untaugliche Instrumente?	538
aa) Etatistisches Vorgehen	538
bb) Rechtsförmiges Vorgehen	540
cc) Regulative Politik	543
dd) Finanzielle Anreize und Transfers	544
(1) Finanzielle Primärprogramme	544
(2) Parallelprogramme	545
(3) Finanzielle Sekundärprogramme	547
ee) Öffentliche Erstellung von Infrastruktur und Dienstleistungen	548
ff) Informations- und Überzeugungsprogramme	549
(1) Primärprogramme	549
(2) Sekundärprogramme	549
gg) Regeln für die gesellschaftliche Konfliktaustragung	550
hh) Instrumenten-Verbund	551
b) Implementationsstruktur	551
aa) Administrative und örtliche Zersplitterung	551
bb) Organisatorische und politische Einbindung	553
cc) Personal und technische Hilfsmittel	555
c) Implementationsfeld	555
aa) Adressatenmacht	555

bb) Betroffene Bürger und Öffentlichkeit	558
X d) Bargaining, informales Handeln	559
aa) Verhandlungen vor Antragstellung	559
bb) Entwurf des Bescheids wird zugeschickt	560
cc) Unverbindliche Sanierungsabsprachen	561
(1) Isolierte Sanierung der Altanlagen	561
(2) Kopplung mit Genehmigung neuer oder erweiterter Anlagen	562
e) Problemstruktur	563
aa) Sichtbarkeit der Belastung	563
bb) Alternativen	564
cc) Technizität der Materie	564
4 II. Handlungsempfehlungen	565
1. Das Eigeninteresse der Industrie fördern	565
a) Internalisierungskonzepte für den Gesetzgeber	565
b) Pragmatische Strategien für die Behörden	566
2. Erweiterung der Arenen	568
3. Umweltbewußtsein	568
B. Juristische Aufarbeitung	572
I. Negative Faktoren mindern	572
1. Systemstabilität als Rechtfertigungsgrund?	572
a) Meinungsstand	572
b) Juristisches Hauptschema der Argumentation	573
aa) Effektivität als Geltungsvoraussetzung von Normen	573
bb) Effizienz der Verwaltung	575

cc) Funktionsfähigkeit der Unternehmen	576
c) Juristisches Nebenschema	577
2. Strategien gegen das Bargaining	579
a) Rechtliche Eingrenzung	580
b) Legalisierung des Unvermeidlichen?	582
c) Administrative Verhandlungsmacht	582
II. Positive Faktoren stärken	585
1. Ausbau des Verursacherprinzips	585
a) Abgaben, Zertifikate und Ökologisierung der Steuern	585
b) Erlaubte Kopplung von Sanierung und Genehmigung	586
aa) Meinungsstand	586
bb) Juristisches Hauptschema	587
cc) Juristisches Nebenschema	588
2. Prozeßrecht öffnen	589
a) Ausweitung der Individualklage	589
b) Einführung der Verbandsklage	592
3. Staatliche Information und Transparenz	595
a) Informationspolitik gesetzlich absichern	595
b) Recht auf Zugang zu Informationen	598
Thesen	602
Literaturverzeichnis	606
Abkürzungsverzeichnis	647