

Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.)
Vollzug und Wirkungen
regionaler Umweltpolitik

Forschungstexte Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 11

Vollzug und Wirkungen regionaler Umweltpolitik

Ihre Bedeutung für die
private Industrie Hamburgs
1970–1980

Ein Untersuchungsbericht

Herausgegeben von
Hans-Hermann Hartwich
Mit Beiträgen von Holger Thielemann,
Reinhard Ohr, Nina Laatsch-Nikitin
Unter Mitwirkung von Alparslan Yenil

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Vollzug und Wirkungen regionaler Umweltpolitik:
Ihre Bedeutung für die private Industrie Hamburgs
1970 bis 1980. e. Untersuchungsbericht / hrsg. von
Hans-Hermann Hartwich. – Opladen : Leske und
Budrich, 1981.

(Forschungstexte Wirtschafts- und Sozialwissen-
schaften; Bd. 11)

ISBN 978-3-663-01134-7

ISBN 978-3-663-01133-0 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-663-01133-0

NE: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.); GT

(c) 1984 Springer Fachmedien Wiesbaden

Ursprünglich erschienen bei by Leske Verlag + Budrich GmbH, Opladen 1984

Vorwort

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen eines Forschungsschwerpunktes am Institut für Politische Wissenschaft, Regierungslehre, der Universität Hamburg. Bearbeitet wurden hierbei politisch-ökonomische Zusammenhänge mit konkretem Bezug auf den Stadtstaat Hamburg als dem Zentrum des wichtigsten norddeutschen Ballungsgebietes. Die Umweltpolitik bildete neben der regionalen Strukturpolitik den Kern der Forschungsarbeiten. Ausgangsfragestellungen waren folgende:

- Umsetzung und "Vollzug" umweltpolitischer Bundesgesetze auf landesstaatlicher und kommunaler Ebene ("Implementationsforschung");
- die konkrete Interaktion zwischen Staat (Behörden) und privaten Industriebetrieben im Spannungsfeld zwischen administrativer Anordnungskompetenz und "Bargaining", z.B. im Sinne einer "Sanierungspartnerschaft";
- die Frage nach den konkreten Auswirkungen der behördlichen Aktionen beim Gesetzesvollzug auf die betroffenen Industriebetriebe ("Impact-Forschung");
- Anwendung qualitativer Methoden der empirischen Sozialforschung, um einen höheren Grad an sozialer Realität und Einblick in komplexe Zusammenhänge und Einstellungsmuster als in vergleichbaren quantifizierenden Untersuchungen zu erhalten.

Vorausgegangen war - methodisch gesehen zugleich eine Art Pre-Test - eine Fallstudie zu den regionalen beschäftigungswirksamen Auswirkungen der Umweltschutzgesetze in den Jahren 1977-1979.

Die Untersuchung ist auch das Produkt einer engen Kooperation zwischen Wissenschaft und Politik. So ging die Anregung für die empirische Untersuchung auf die seinerzeit für Umweltschutzfragen zuständige Senatorin Elstner zurück. Ihre Behörde, dort die Leitstelle Umweltschutz, finanzierte die Fallstudie. Der seit 1973 vom Hamburger Senat und der Universität gemeinsam betriebene "Forschungsbereich Umweltschutz und Umweltgestaltung" übernahm dann die größere und hier im Teil 3 veröffentlichte Hauptstudie. Sie wurde in den Jahren 1979-1981 durchgeführt. Die Forschungsassistenten waren Dipl. pol. Reinhard Ohr und Dipl. Volkswirtin (grad.) Nina Laatsch-Nikitin. Sie verfaßten auch die Teile 2 und 3 der vorliegenden Untersuchung. Dr. Alparslan Yenil, Freie Universität Berlin, hat den Gang der Untersuchung maßgeblich beeinflußt. Die Befragung wurde von der Handelskammer Hamburg aktiv unterstützt. Die angesprochenen Unternehmen und Betriebe reagierten von wenigen Ausnahmen abgesehen außerordentlich positiv und führten die Interviews in der Mehrzahl der Fälle auf hoher und höchster betrieblicher Ebene.

Die Forschungsinteressen der interdisziplinär qualifizierten und orientierten Forschungsgruppe im Rahmen des politikwissenschaftlichen Teilbereichs "Regierungslehre" (Leitung: Prof. Dr. rer. pol. Hans-Hermann Hartwich) waren insgesamt vielfältiger, als es im engeren empirischen Projekt selbst zum Ausdruck kam. Deshalb entstand neben weiteren Untersuchungen z.B. zum BIMSCHG eine größere Arbeit über die Organisation der Umweltschutz-Verwaltung in Hamburg bis zur Errichtung der "Behörde für Bezirksangelegenheiten, Naturschutz und Umweltgestaltung" (BBNU). Sie wurde von Holger Thielemann mit Unterstützung der Leitstelle Umweltschutz und weiterer zentraler Behördenstellen 1980 durchgeführt; er reichte sie als Diplomarbeit ein. Der Teil 1 der vorliegenden Veröffentlichung stellt die Weiterentwicklung dieser sehr gut beurteilten Diplomarbeit dar. Diese Weiterführung bietet den eigentlich interessanten Kontrast zur empirischen Untersuchung: Die Analyse der Organisationsentwicklung im Rahmen und aufgrund neuer Umweltgesetze des Bundes und einschlägiger Interessen der Landespolitik einerseits - die Auswirkungen dieser Organisation und Politik andererseits. Von diesem Spannungsverhältnis wird die hiermit vorgelegte Studie entscheidend bestimmt. Der abschließende Teil 4 versucht dies noch einmal in knapper exemplarischer Form darzulegen. Alles in allem dokumentiert die Gesamtuntersuchung damit Arbeits- und Frageansätze einer sozialwissenschaftlich verfahrenen Politikwissenschaft, die nur auf interdisziplinärer Grundlage, d.h. hier in der Verbindung mit der Wirtschaftswissenschaft möglich ist.

Projektleiter, Bearbeiter und Verfasser danken an dieser Stelle den Repräsentanten der befragten Betriebe und Unternehmen, der Handelskammer Hamburg, insbesondere Herrn Cordes, der Leitstelle Umweltschutz, insbesondere dem Ersten Baudirektor Besse, den Senatoren Prof. Dr. Sinn und Wolfgang Curilla sowie allen Mitarbeitern der Behörden und des Statistischen Landesamtes, die bereitwillig mit ihnen kooperierten.

Hans-Hermann Hartwich

Inhalt

Vorwort.....	5
Inhaltsverzeichnis.....	7
Einführung.....	10
<u>1. Teil: Das theoretische Umfeld der Untersuchung:</u>	
Ausgewählte Probleme der rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Umweltdiskussion... 12	
1. Durchführung und Wirkung umweltpolitischer Programme.....	12
2. Umwelrechtliche Normsetzungskompetenzen im Föderalismus.....	18
3. Programme und Programmstrukturen der Umweltpolitik...	22
4. Interessenberücksichtigung in umweltpolitischen Normensystemen.....	26
5. Verwaltungshandeln bei unbestimmten Rechtsbegriffen..	32
5.1 Wirtschaftliche Vertretbarkeit.....	33
5.2 Stand der Technik.....	39
6. Die Entwicklung der Länderumweltadministration: Das Beispiel des Stadtstaates Hamburg.....	50
6.1 Genese der BimSchG-Zuständigkeitsanordnung in Hamburg: sachliche Kriterien und administrative Konkurrenz....	51
6.2 Reorganisation der Hamburger Umweltpolitik ab 1978...	59
<u>2. Teil: Ökologisch-ökonomische Rahmenbedingungen und die methodischen Grundlagen der Untersuchung.....</u>	
1. Struktur und Entwicklung der Stadtregion und ihrer ökologischen Rahmenbedingungen - eine Skizze...	74
2. Die Wirtschafts- und Industriestruktur Hamburgs 1975-80 in ihrer Relevanz für die Umweltpolitik und die Umweltforschung.....	81
2.1 Die Wirtschaftsstruktur Hamburgs läßt nach dem heutigen Stand der Forschung weite Bereiche als nicht signifikant betroffen erscheinen.....	81
2.2 Die Industriestruktur Hamburgs weist Besonderheiten auf, die in umweltpolitischer Perspektive Differen- zierungen erforderlich machen.....	83
2.3 Investitionsaufwendungen der Industrie für Umwelt- schutz nach Branchen.....	85
2.4 Investitionsaufwendungen der Industrie für Umweltschutz nach Umweltmedien.....	95
3. Folgerungen für eine weiterführende wissenschaft- liche Untersuchung der Wirkungen umweltpolitischer Aktivitäten auf die Hamburger Industrieunternehmen....	96
3.1 Das Konzept der Befragung.....	97
3.2 Die Auswahl der Industrieunternehmen für die Befragung.....	98

3.3	Die Repräsentativität der befragten Betriebe.....	100
3.4	Die Durchführung der Befragung.....	103
3.	<u>Teil: Ergebnisse der Untersuchung.....</u>	105
1.	Die Wirkung der umweltpolitischen Programme auf die Industrie Hamburgs I: Gründe für Umweltschutzaufwendungen.....	105
1.1	Auflagen und Eigeninitiativen.....	105
1.2	"Nachrüstungs-" und "integrierte" Umweltschutzinvestitionen.....	109
1.3	Die besondere Bedeutung des Altanlagenproblems.....	113
2.	Die Wirkungen der umweltpolitischen Programme auf die Industrie Hamburgs II: Umweltschutzbedingte Kostensteigerungen.....	119
2.1	Der Begriff "Kostensteigerung" ist für eine Bewertung der Wirkungen von umweltpolitischen Maßnahmen in der Regel wenig geeignet.....	120
2.2	Umweltschutzbedingte Kostensteigerungen sind primär Kostenüberwälzungsprobleme.....	124
2.3	Wettbewerbsverschlechterungen.....	127
2.4	Probleme aufgrund der Konjunkturentwicklung und der Währungsrelationen.....	129
3.	Die Wirkungen umweltpolitischer Programme auf die Industrie Hamburgs III: Umweltschutzbedingte Standortprobleme.....	130
3.1	Industriebetriebe mit umweltbelastender Produktion im Ballungsgebiet mit gemischten Siedlungsformen...	130
3.2	Umweltpolitisch bedingte Standortprobleme gegenüber dem Ausland.....	133
3.3	Umweltpolitisch bedingte Standortprobleme gegenüber dem Inland.....	134
4.	Die Wirkungen umweltpolitischer Programme auf die Industrie Hamburgs IV: Umweltschutzbedingte Anpassungsvorgänge in der Hamburger Industrie und ihre Auswirkungen auf die Regionalentwicklung.....	136
4.1	Aufgabe einzelner Produktionsbereiche.....	136
4.2	Verlagerung von Betrieben.....	139
4.3	Zurückstellung von "produktiven" Investitionen.....	142
4.3.1	Zurückstellung von Investitionen aufgrund längerfristiger Investitionsplanung.....	142
4.3.2	Zurückstellung von Investitionen wegen erwarteter Auflagen.....	144
4.3.3	Zurückstellung von Investitionen aufgrund der Dauer des Genehmigungsverfahrens.....	145
4.4	Verstärkte Rationalisierungsmaßnahmen.....	145
5.	Die Wirkungen umweltpolitischer Programme auf die Industrie Hamburgs V: Wirtschaftliche Kompensations- und Innovationseffekte in Zusammenhang mit Umweltschutzmaßnahmen.....	147
5.1	Einsparungen und Wettbewerbsverbesserungen.....	149
5.2	Inanspruchnahme von Förderungsmitteln.....	153
5.3	Ausbau der Produktion von Umweltschutzgütern.....	155
6.	Die Wirkungen umweltpolitischer Programme auf die Industrie Hamburgs VI: Das Behördenverhalten in Genehmigungsverfahren aus der Sicht der Industrie....	159

6.1 Die Befragung im Überblick und Gesamtergebnis.....	160
6.2 Schwerpunkt: Dauer der Genehmigungsverfahren.....	163
6.3 Schwerpunkt: Mangelnder Sachverstand der Behördenvertreter.....	164
6.4 Schwerpunkt: Kopplung von Neugenehmigungen an Auflagen für bestehende Anlagen.....	166
6.5 Schwerpunkt: Stand der Technik.....	168
6.6 Schwerpunkt: Bürgereinsprüche und Gerichtsver- fahren.....	170
7. Beschäftigte mit Umweltschutzaufgaben bei Hamburger Betrieben.....	171
<u>4. Teil: Einige Folgerungen aus der Untersuchung.....</u>	175
<u>Literatur und Quellenverzeichnis.....</u>	188
<u>Anhang: Fragebogen.....</u>	192

Vollzug und Wirkungen regionaler Umweltpolitik Ihre Bedeutung für die private Industrie Hamburgs 1970 - 1979

Einführung

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist Bundesland und Kommune zugleich. Sie ist neben Berlin die größte Industriestadt der Bundesrepublik. Sie ist die Metropole im nördlichsten Ballungsgebiet der Bundesrepublik. Das Staats- und Stadtgebiet hat andere Grenzen als der Wirtschaftsraum. Der ökologisch wichtige Raum reicht noch weit über den ökonomischen hinaus. Während der ökonomische Raum mit Hamburg als dem Zentrum außerdem in die Zuständigkeit der Bundesländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen fällt, ist - wegen der Elbe - für die Ökologie des Raums sogar noch die DDR relevant.

Die staatliche Wirtschaftspolitik und die Umweltpolitik unterliegen diesen Bedingungen. Bei beiden besteht eine ganz deutliche Diskrepanz zwischen Bedingungsfeld und Aufgaben einerseits, Zuständigkeiten als Bundesland andererseits. Die Wirtschaftsförderung des Bundes und die Finanzverteilung im Bundesstaat bewirken zudem einen unvermeidlichen Konkurrenzkampf der drei für den Wirtschaftsraum zuständigen Bundesländer.

Dieser Förderalismus beeinflusst aber auch die Umweltpolitik der Bundesländer für sich genommen und im Verhältnis zur jeweiligen Wirtschaftspolitik in vielfältiger Weise. Für das eine Land ist Umweltpolitik primär Industriepolitik, der Naturschutz tritt de facto weit dahinter zurück. Für das andere Land haben die modernen Methoden der Landwirtschaft einen zentralen Stellenwert in der Umweltpolitik, während möglicherweise aus wirtschafts- und finanzpolitischen Gründen industrielle Probleme weniger ernst genommen werden.

Zweifellos ist ein industrielles Ballungsgebiet mit einem riesigen und florierenden Hafenbetrieb ein "Belastungsgebiet" im Sinne der Umweltpolitik. Sollen im Gesamttraum weitere industrielle bzw. wirtschaftliche Ballungszentren hinzukommen, während in der Metropole die letzten landwirtschaftlich genutzten Flächen für die Ablagerung des Elbschlicks verbraucht werden und unter erheblichen Kosten und politischen Anstrengungen Naturschutz und Grünflächen-Politik betrieben wird, obwohl Naherholungsgebiete gleichsam vor der Tür liegen, wenn auch in einem anderen Bundesland?

Diese generellen Sinnfälligkeiten und Sinnlosigkeiten dürfen jedoch nicht dazu führen, daß wegen dieser Bedingungen auf ernsthafteste und wirkungsvollste Einwirkungen im Sinne des Umweltschutzes verzichtet wird. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat hier mit der Gründung der Behörde für Bezirksangelegenheiten, Naturschutz und Umweltgestaltung (BBNU) im Jahre 1978 ein deutliches Signal gegeben.

Von der heute in die BBNU eingegliederten "Leitstelle Umweltschutz" kam schon Ende 1977 der Vorschlag, die Einwirkungen der Umweltpolitik auf die private Industrie Hamburgs kon-

kret und empirisch zu untersuchen. Frau Senator Elsner (Gesundheit) hat diese Idee auch als seinerzeit zuständige Senatorin der Umweltminister-Konferenz vorgetragen. Die Leitstelle finanzierte dann selbst eine im Laufe des Jahres 1978 durchgeführte empirische "Fallstudie" über die "Auswirkungen umweltrelevanter Aktivitäten auf die Beschäftigungssituation am Beispiel ausgewählter Betriebe in Hamburg", die im Frühjahr 1979 abgeschlossen wurde (Vgl.: Hans-Hermann Hartwich, Fallstudie: Auswirkungen umweltrelevanter Aktivitäten auf die Beschäftigungssituation am Beispiel ausgewählter Betriebe in Hamburg, Abschlußbericht, Januar 1979). Dieselbe Forschungsgruppe begann dann auf der Basis dieser Fallstudie, mit diesem Material und den in der empirischen Forschung gewonnenen Erfahrungen das - vom "Forschungsbereich Umweltschutz und Umweltgestaltung" der Universität Hamburg und der Freien und Hansestadt Hamburg finanzierte - Forschungsprojekt, dessen Ergebnisse hiermit vorgelegt werden.

Von der verwaltungswissenschaftlichen Seite her gesehen gehört diese Untersuchung in den Bereich der Implementations- und Impactforschung, die sich in den letzten Jahren deutlich durch theoretische wie empirische Arbeiten profiliert hat. Es scheint nicht überraschend, daß sich die Frage nach der Rechts- und Vollzugsqualität staatlicher Gesetze, nach der Gesetzesausführung durch die Verwaltung und dabei nach der Ausfüllung vermeidbarer und unvermeidbarer Gestaltungsräume durch die Verwaltung ("Implementation"), schließlich die Frage nach der "Wirkung" von Gesetzgebung und Gesetzesvollzug auf die Adressaten ("Impactforschung") gerade auf dem Gebiet des Umweltschutzes und der Umweltgestaltung mit besonderer Dringlichkeit gestellt hat und damit in der Implementationsforschung eine herausragende Bedeutung gewonnen hat. Als eine empirische wissenschaftliche Untersuchung, die für die aktuelle Politik im Bereich von Gesetzgebung und Verwaltung politisch von besonderem Interesse war und ist, als eine Untersuchung, die mit sozialwissenschaftlichen Methoden Tatbestände und Probleme des Verwaltungshandelns aufzuzeigen versucht und schließlich als eine empirische Untersuchung, die ein besonderes Schwergewicht in dem Ausweis von Wirkungen auf die Adressaten (Industrie) besitzt, versteht sich diese Untersuchung zugleich als ein Prototyp moderner sozialwissenschaftlich arbeitender Politikwissenschaft.

1. Teil: Das theoretische Umfeld der Untersuchung: Ausgewählte Probleme der rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Umweltdiskussion

1. Durchführung und Wirkung umweltpolitischer Programme

Die Durchführung umweltpolitischer Programme - worunter im weiteren Sinne auch Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften als ein zusammengehöriges Regelwerk verstanden werden -, ist in den vergangenen Jahren von Vertretern des "policy-science"-Ansatzes analysiert worden, der vorgibt, sich hinsichtlich des grundlegenden Verständnisses des Politikprozesses als Problemverarbeitung von "institutionellen bzw. strukturellen Ansätzen" der Politik und der Verwaltungswissenschaft zu unterscheiden (Mayntz 1982, S. 74).

Man muß diese Einschätzung nicht unbedingt teilen, um jedenfalls zugeben zu können, daß mit der sogenannten "Implementationsforschung" deutlich neue Akzente für die sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung gesetzt wurden. Angesichts einer Reihe theoretisch und empirisch profilierter Arbeiten hat sich augenscheinlich ein Politikverständnis durchsetzen können, das mit der Betonung von phasentypischen Problemlösungs- und Steuerungsprozessen ganz sicher auch einen Platz in der traditionellen Regierungs- und Verwaltungslehre der Politikwissenschaft wird behaupten können. Dabei bedarf es einer Einschränkung, die auch in dieser Arbeit deutlich zum Ausdruck kommen soll: staatliche Willensbildungsprozesse sind natürlich Problemlösungs- und Steuerungsprozesse immer nur unter Maßgabe gesellschaftlicher Interessen, die in der Tat durch "Machtverteilung, Machtssicherung und Machtnutzung" ihren wirksamen Ausdruck finden. (Eine andere Gewichtung dieser Faktoren bei Mayntz ebenda S. 74) Damit ist gleichzeitig die Grenze politisch-administrativer Autonomie gekennzeichnet.

Unabhängig davon haben gerade Probleme der Rechtsqualität von Gesetzen unter dem Gesichtspunkt ihrer Vollzugseignung und der Bedingungen des tatsächlichen Gesetzesvollzugs durch die zuständigen Verwaltungen, einschließlich der Frage nach den rechtlich-programmatischen Gestaltungsspielräumen auf dem Gebiet des Umweltschutzes, eine besondere Rolle gespielt. Seit Jahren wurden vor Beginn der hier gemeinten Diskussion immer schon Versäumnisse in diesem Politikbereich diskutiert und noch bis in die Gegenwart hinein sorgen Umweltskandale für ein weiter steigendes Interesse der Öffentlichkeit. Dabei liegt immer auch der Verdacht behördlicher Versäumnisse nahe.

1974 stellte der Umweltsachverständigenrat in seinem Gutachten die Behauptung auf, das Umweltrecht leide "an einem beträchtlichen Vollzugsdefizit". Die undifferenziert angeprangerten Verwaltungen der Länder und Kommunen - der Rat: das "gemeinschaftsschädliche Fehlverhalten" hätte schon längst erkannt und verurteilt werden müssen - reagierten verständlicherweise verstimmt. Es war sogar von "Vollzugsverweigerung" die Rede gewesen. (Umweltgutachten 1974, S. 180

RdNr 660/661)

Der Rat berief sich bei seinem Urteil auf eine Reihe renommierter Rechtswissenschaftler, die in einschlägigen Fachzeitschriften längst eine ähnliche Meinung vertreten hätten. Ein in Auftrag gegebenes Gutachten von Mayntz u.a. erbrachte dann vier Jahre später eine bis heute kaum angefochtene Untersuchung der angesprochenen Probleme (Mayntz u.a. 1978).

In dieser Untersuchung kam deutlich zum Ausdruck, daß Vollzugsdefizite weniger eine Frage des mangelnden guten Willens oder der Unfähigkeit zuständiger Administrationen darstellen, sondern vielmehr nur als die Spitze eines Eisbergs gelten dürfen und immer im Zusammenhang mit den programmatischen Vorgaben gesehen werden müssen. Paradoxerweise könnte man sagen: der Vollzug ist nicht nur eine Sache des Vollzugs. Auch Finanzierungsfragen spielen eine wichtige Rolle. Insgesamt lassen sich die wichtigsten Ergebnisse dahingehend zuspitzen: Probleme der Durchführung stellen sich, wenn die Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, also die inhaltlichen Vorgaben nichts taugen oder wenn es an Personal und Sachmitteln fehlt, die eigentlich unverzichtbar sind. Wären immer und überall in diesem Sinne vernünftige Voraussetzungen gegeben, dann würde auch ziel- und sachgerechter vollzogen. Genau dies ist aber mitnichten der Fall. Nach Effektivitätsgesichtspunkten, die im einzelnen festzulegen wären, zeigt sich der rechtsstaatliche Prozeß der Willensbildung und -durchsetzung, die Abfolge von parlamentarischer Gesetzgebung und administrativem Gesetzesvollzug unter gleichzeitiger Observanz der Gerichte und anderer zur Kontrolle aufgerufenen Organe als in allen Phasen ambivalent, sensibel und anfällig.

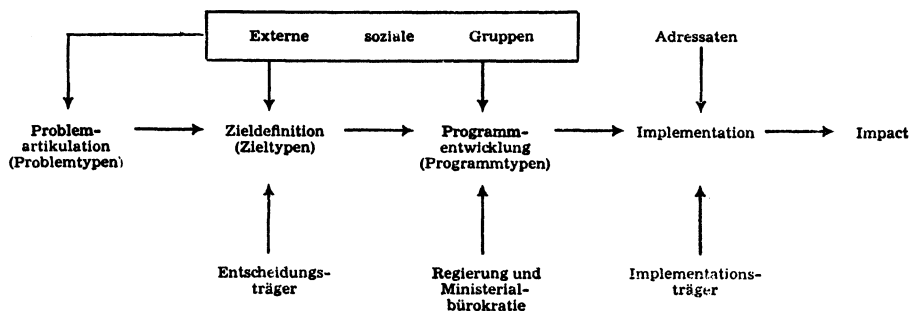
In einem jüngst erstellten Gutachten über "Verbesserungsmöglichkeiten in der Hamburger Verwaltung" heißt es hierzu:

"Der schlagwortartige Begriff des Vollzugsdefizits soll Mängel der öffentlichen Verwaltung rügen; an dieser Stelle ist seine Bedeutung zurechtzurücken...

... In vielen Fällen liegt das Problem eher im Zielfindungsprozeß, also im Bereich der Politik und der Führung der Verwaltung, oft auch allein in übersteigerten subjektiven Erwartungen des Bürgers. Das liegt an der normativen Komponente dieses Begriffs, der ein Defizit des Ist gegenüber dem Soll rügt. Allzu häufig wird übersehen, daß das Problem in der Bestimmung des Ist-Zustandes liegt. Das Soll stellt eine Zielvorgabe dar und ist das Ergebnis eines Abwägungsvorganges, der Einwirken und Gewicht unterschiedlicher Faktoren ermittelt und bewertet: das abschließende Ergebnis ist häufig eine politische Entscheidung der dazu berufenen Stellen." (Bericht der Kommission 1981, S. 15)

Die Bedeutung des Denkens in politisch-administrativen Gesamtzusammenhängen über die verschiedenen Phasen des politischen Prozesses hinweg ist, um es noch einmal zu wiederholen, von der Implementationsforschung nicht nur im Bereich der Umweltpolitik ungemein gefördert worden. Wo bei politischem Versagen die Verantwortung gesucht werden muß, ist dabei nicht ohne weiteres zu sagen. Analytische Kriterien und Bewertungen vorab liegen immer im Ermessen des Untersuchenden. Welche grundlegenden Prozeßstrukturen dabei zu berücksichtigen sind, hat Mayntz wiederum in einer Grafik sehr anschaulich zum Ausdruck gebracht:

Phasen und Akteure im politischen Prozeß



(Mayntz 1980, S. 238)

Natürlich ist das Schema nicht einfach von links nach rechts im Sinne einer Einbahnstraße zu lesen. Keine Phase des politischen Prozesses kann ohne die anderen gedacht werden. Es sind nicht nur, wie Mayntz schreibt, die beiden Prozeßphasen der Programmentwicklung und Implementation aufeinander bezogen. Richtig ist, daß sie vor allem "durch komplexe Abhängigkeiten miteinander verknüpft sind" (ebda., S. 239). Jedes Programm ist nur so gut wie seine Implementation es zuläßt - et vice versa. Auch die vermeintlichen oder tatsächlichen Impacts, d.h. die bei der Programmentwicklung und Implementation erwarteten und antizipierten Wirkungen sowie die durch Verwaltungshandeln gesetzten Fakten beim Vollzug spielen von Anfang an eine bedeutende Rolle. Die von Mayntz für die Vollzugsphase konstatierten "Widerstände von Betroffenen, deren Interessen in der Programmentwicklung nicht berücksichtigt wurden" (ebd., S. 239) sind nur oberflächlich ein Implementationsproblem. Genaugenommen organisiert sich Widerstand gegen administratives Handeln immer von den möglichen Eingriffen her, also von den im Zuge von Verwaltungsakten erzielten Impacts: Adressaten wehren sich antizipativ und reaktiv gegen Schmälerungen ihres Besitzstandes.

An dieser Nahtstelle zwischen gesellschaftlichen Interessen und administrativen Steuerungsintentionen setzt ein zweiter wissenschaftlicher Forschungspfad an, der von Umweltökonomern besprochen worden ist: die Frage nach den ökonomischen Auswirkungen ökologischer Maßnahmen. Impactforschung im Bereich von Umweltpolitik hat bisher die Makroökonomie als Domäne behaupten können.

Von der Umweltökonomie sind im Laufe der Zeit verschiedene Aspekte bearbeitet worden: die ökologischen Folgen des Wirtschaftswachstums, die Begrenztheit der natürlichen Ressourcen, die Kosten von Umweltschäden respektive ihrer Beseitigung (durch Umweltpolitik), die sich daraus ergebenden, schichtenspezifischen Verteilungseffekte, regionale und internationale sowie sektorale Wettbewerbswirkungen (durch Umweltpolitik) die ordnungsspezifischen Bedingungen von Umweltpolitik u.v.a.m. Mit diesen Stichworten werden ökonomisch-ökologische Wechselwirkungen angesprochen, die ebenfalls zum

mittel- oder unmittelbar wirksamen Umfeld des hier behandelten Politikbereichs zu rechnen sind.

Als besonders eindrucksvoll haben sich im Laufe der umweltpolitischen Bemühungen immer wieder Warnungen vor negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung erwiesen. Es wurde vielfach behauptet, daß eben auch Folgen in diesem Bereich als Impacts ganz anders gemeinter Eingriffe des Staates anzusehen wären. Damit lag ein schwerwiegendes Argument gegen weitergehende Schritte auf dem Tisch.

Seit Mitte der siebziger Jahre wurden zu diesem Fragenkomplex eine Reihe in- und ausländischer Studien angefertigt, die sich entweder makroökonomischer Modellrechnungen oder eines partialanalytischen Ansatzes bedienten. Dabei wurde klar, daß Umweltschutz zwar Kostensteigerungen verursacht, jedoch auf der anderen Seite investive Nachfrageimpulse mit durchaus positiven Beschäftigungswirkungen auslöst. Je nach den zugrundegelegten Annahmen variieren die vorgelegten Ergebnisse, ohne jedoch in dieser eindeutigen Tendenz voneinander abzuweichen. (s. Tab. S. 16/17)

Heute wird vielfach davon gesprochen, daß Umweltschutz Arbeitsplätze schaffe. Was ist jedoch damit gewonnen? Immerhin organisiert sich der Widerstand gegenüber Umweltpolitik nicht aus makroökonomischen Überlegungen, sondern aus der Sicht des Betriebes. Wenngleich der öffentlichkeitswirksamen Polemik mit Beschäftigungsargumenten die Schärfe genommen werden konnte, so bleibt doch "im inneren Prozeß" der politischen Willensbildung folgendes Problem bestehen: administrierte Umweltschutzmaßnahmen widersprechen prinzipiell dem betriebswirtschaftlichen Gebot der Kostenminimierung und stehen damit nach wie vor auch den genannten makroökonomischen Beweisführungen entgegen.

Man kann zum einen nach den Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene fragen oder sich zum anderen die Perspektive der Mikroökonomie zu eigen machen, die zweifelsohne dem Interessenkern des Ganzen am nächsten kommt. Letzteres ist mit der vorliegenden Untersuchung geschehen. Sie geht unter Verwendung einer reaktiven Untersuchungstechnik (Befragung) mit Blickrichtung auf einzelne Betriebe einen vielleicht ungewöhnlichen Weg der Bearbeitung eigentlich ökonomischer Fragestellungen und zwar gleichzeitig unter Einbeziehung von Momenten administrativer Implementation umweltpolitischer Programme. Damit ist zugleich ihre Aussagefähigkeit umrissen. Sie bewegt sich überwiegend im Rahmen qualifizierend-subjektiver Aussagen zu einigen einzelwirtschaftlich relevanten Aspekten der Umweltpolitik. Methodisch muß dabei insbesondere die mangelnde Evaluationsfähigkeit in Interviews gewonnener Erkenntnisse kritisch in Rechnung gestellt werden.

Tab. 1

Stroga von/leander: ausländischer: Untersuchungsquibnase über Beschäftigungseffekte der Umweltpolitik

Studie	Untersuchungsgebiet	Untersuchungszeit	Untersuchungsmethode	Datenbasis	Erfaßte Beschäftigungseffekte	Erreichte Beschäftigungseffekte	Weitere Ergebnisse und Anmerkungen
The Economic Impact of Pollution Control Measures in the Netherlands, OECD (1975)	Niederlande	1973 - 1985	Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Effekte von Ausgaben für Umweltschutz- anlagen und deren Betrieb	ökonomisches Modell	Vollwirtschaftliche Gesamtrechnung und Schätzungen der Ausgaben für Umweltschutz	Negative und positive (direkte und indirekte) Effekte	Abweichungen in % von der Status-quo-Prognose im Abschlußjahr 1985: Produktion: -2,5 % Beschäftigung: -1,2 % (= -70.900 Arbeitsplätze)
The Economic Impact of Pollution Control: A Macro-economic and Industry Study for the United States (1975)	USA	1972 - 1980	Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Effekte von Ausgaben für Umweltschutz- anlagen und deren Betrieb	ökonomisches Modell	Vollwirtschaftliche Gesamtrechnung und Schätzungen der Ausgaben für Umweltschutz	Negative und positive (direkte und indirekte) Effekte	Die Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung werden auch für die wichtigsten Industriebranchen berechnet.
Leung/Klein, The Environmental Control Industry (1975)	USA	1975 - 1982	Untersuchung der Marktswi- tung der sog. Umweltschutz- industrie	Partialanalyse	Schätzungen der Umwelt- schutzausgaben und der direkten Beschäfti- gungserlösen öffent- licher Umweltschutz- ausgaben	Positive (direkte) Effekte	Die von der US-Umweltbehörde (EPA) erfaßten Arbeitsplatzver- luste werden nicht berücksichtigt, weil die Produktion und damit zumindest teilweise auch die Arbeitsplätze in andere Unternehmen verlagert werden.
Employment Effects of Environmental Policies: Sweden, OECD (1976)	Schweden	November 1971 - Mai 1974	Quantifizierung der Beschäftigungseffekte staatlich subventionierter Umwelt- schutzinstitutionen	Partialanalyse	Befragung von Subven- tionsempfängern	Positive (direkte und indirekte) Effekte	Die Studie versucht auch regionale Beschäftigungseffekte zu erfassen.
Environmental Quality Control, US-Department of Commerce (1976)	USA	1973 - 1974	Quantifizierung der Beschäftigungseffekte öffentlicher Umweltschutzanstaltungen	Partialanalyse	US-Haushaltpläne und Arbeitsmarkt- statistiken	Positive (direkte) Effekte	Indirekte Beschäftigungseffekte und Multiplikatorwirkungen sind nicht berücksichtigt.
Maßer/Hodl, Studie über die Eigenschaften eines beschäftigungs- wirksamen Umweltpro- gramms für die Gemein- schaft (1977)	Europäische Gemeinschaft, Programmier- nicht auf ein bestimmtes Jahr festgelegt		Entwurf eines beschäftigungs- wirksamen Umweltprogramms, in dem die Beschäftigungseffekte der regionalen u. berufswäßigen Struktur der Arbeitslosigkeit angepaßt sind.	Partialanalyse	Materiel der Bundesan- stalt für Arbeit über Arbeitsbeschäftigungs- annahmen u. vergleich- bare internationale Untersuchungen	Positive (direkte und indirekte) Effekte	Umweltprogramme können so strukturiert werden, daß sie nach Bündelung der verschiedenen arbeitsinten- siven Projektarten ein Beschäftigungseffekt zwischen 15.000 und 50.000 Arbeitsplätzen/Jahr. angepaßt sind.
EPA - Economic Dislocation Early Warning System (1978)	USA	vierteljährlich ab Januar 1971	Betriebsweise Erfassung aller Arbeitsplatzverluste infolge Umweltschutzinduzierter Stilllegungen	Partialanalyse	Einzelberichte lokaler Behörden	Nur direkte Arbeits- platzverluste (realisierte und geplante)	Nebst vollständiger Erfassung aller Arbeitsplatzverluste, Beurteilung der Ursachen an jedem Einzelfall. Danach schrei- den die meisten Unternehmen aus dem Markt aus, die auch aus anderen ökonomischen und tech- nologischen Gründen wenig konkurrenzfähig waren (sog. Grenzabfall).

Tab. 2

Synopsis verlagender inländischer Untersuchungsberichte über Beschäftigungseffekte der Umweltpolitik

Studie	Untersuchungsgebiet- und -periode	Untersuchungsziel	Untersuchungsmethode	Datenbasis	Erfasste Beschäftigungseffekte	Erweiterte Beschäftigungseffekte ^{a)}
Meißner/Hopf, Positive ökonomische Aspekte des Umweltschutzes (1976)	BRD 1970 - 1979	Quantifizierung der positiven Beschäftigungseffekte von Umweltschutzmaßnahmen	Partialanalyse	Battelle-Schätzung (1975); Input-Output-Tabelle von 1958 des DIN	Positive (direkte u. indirekte) Effekte	im Zusammenhang mit 1970-74: Investitionen Betriebskosten der Industrie Investitionen Betriebskosten der öffentl. Hand direkt: 29,850 51,200 9,800 indfr.: 19,390 31,510 7,650 1975-79: direkt: 40,980 96,800 74,240 indfr.: 26,450 60,290 20,710
Hessischer Minister für Landwirtschaft und Umwelt, Erhebung über Industrie- und Umweltschutz (1977)	Hessen, Bremen 1. bis 1972 2. 1972 - 1977	Quantifizierung von Arbeitsplatzverlusten aufgrund verschärfter Umweltschutzauflagen	Partialanalyse	Befragung v. n. Städten und Gemeinden	Nur betriebliche Produktionseinstellungen, Abänderungen oder Anstellungsverzichte, jedoch nicht die Zahl der betroffenen Arbeitsplätze	Von 655 Produktionsanstaltungen, Abänderungen oder Anstellungsverzichten in 31 Fällen werden 13 mit vor 1972 erlassenen Umweltschutzauflagen begründet. In Bremen konnte kein Fall festgestellt werden, da 8 Unternehmen aus Umweltschutzgründen abgewandert seien oder von einer An- bzw. Umstellung Abstand genommen haben.
Hanspeter, Umweltpolitik und Baurwirtschaft als Beispiel für eine integrierte Behandlung von Umwelt- und Wirtschaftspolitik (1977)	BRD 1974 - 1985 1970 - 1985	Auswirkungen der Umweltpolitik auf die Bauwirtschaft	Partialanalyse	Battelle-Schätzung (1975); Bundesamt für Straßenwesen	Positive (direkte) Effekte	Lernschrit an Bundesfernstraßen (70 u. 6.(A)): 500 Mill. DM = 63 Arbeitsplätze/Jahr Abwasserbehandlung 1970-79 durch die Industrie: 10,975 Mrd. DM = 11,932 Arbeitsplätze/Jahr 10,166 Mrd. DM = 11,052 Arbeitspl./J. Kläranlagen der öffentl. Hand 1977-85 18 Mrd. DM = 21,744 Arbeitspl./Jahr
Battelle, Beschäftigungspolitische Auswirkungen von Umweltschutzmaßnahmen in ausgewählten Sektoren der Wirtschaft (1977)	BRD 1975	Quantifizierung der positiven Beschäftigungseffekte von Umweltschutzmaßnahmen	Partialanalyse	Battelle-Schätzung (1975); Input-Output-Tabelle von 1972 des DIN	Positive (direkte u. indirekte) Effekte	im Zusammenhang mit 1975: Invest. Pers.kosten Sachkosten der Industrie Invest. Pers.kosten Sachkosten der öffentl. Hand direkt: 60,202 39,980 9,672 indfr.: 16,200 7,355 2,015
Meißner/Hopf, Auswirkungen der Umweltpolitik auf den Arbeitsmarkt (1978)	BRD 1970 - 1980	Quantifizierung insbesondere der negativen Beschäftigungswirkungen der Umweltpolitik, Saldierung von negativen und positiven Beschäftigungseffekten	Partialanalyse	Sekundärstatistiken	Inbesondere negative Beschäftigungseffekte	Schließung von Grenzbetrieben: führt zum Verlust von rd. 1,400 bestehenden Arbeitsplätzen/Jahr; Produktionsverlagerung ins Ausland: führt zum Verlust von rd. 5000 potentiellen Arbeitsplätzen/Jahr. Die Gegenüberstellung von negativen und positiven Beschäftigungseffekten ergibt einen positiven Saldo für die Auswirkung der Umweltpolitik auf den Arbeitsmarkt.

a) Die Angaben beziehen sich - soweit nichts anderes vermerkt ist - auf durchschnittlich ausgelastete Arbeitsplätze pro Jahr.

2. Umweltrechtliche Normsetzungskompetenzen im Föderalismus

Thieme weist darauf hin, daß die "Auflösung der einheitlichen deutschen Staatsgewalt in einen Zentralstaat und mehrere Gliedstaaten... zu einer Art Gewaltenteilung zwischen Bundeslegislative und der Länderexekutive" geführt hat (Thieme 1977, S. 92).

Mit der so konstatierten gesetzgeberischen Dominanz des Bundes sind auch die wichtigsten Weichen für den Bereich der umweltpolitischen Programmentwicklung gestellt. Diese Identifizierung der Gesetzgebungskompetenz darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch die Länder vermittels ihrer Zustimmung- und Einspruchskompetenz im Bundesrat einer legislatorischen Gängelung durch Bundesregierung und Bundestag wirksam entgegenzuwirken vermögen - in jeweils unterschiedlichem Maße allerdings, je nach den herrschenden Mehrheitsverhältnissen. Eine alleinige Gestaltungsmacht des Bundes darf nur mit diesem Vorzeichen zitiert werden.

In den letzten Jahren zeigte sich die Bedeutung des angesprochenen Zusammenhangs insbesondere beim Verkehrslärmgesetz und beim Chemikaliengesetz. Es bleibt immer die Frage, ob der Bund, als Nichtimplementationsträger relativ unbelastet von Unannehmlichkeiten beim Vollzug der von ihm erlassenen Gesetze, seine gesetzgeberischen Befugnisse auch tatsächlich in der Form wirksamer Gestaltung umzusetzen vermag. Der Prozeß der Programmentwicklung ist jedenfalls aufgrund der verflochtenen Gesamtstruktur des Willensbildungsprozesses, die auf Bundesebene zwar in Erscheinung tritt, jedoch letztlich bis in die Länder und über diese bis in den Erfahrungsbereich der Kommunen hinabreicht, so kompliziert organisiert, daß in ihm zweifellos schon alle jene Elemente Eingang finden, die der Implementation dann später Hauptschwierigkeiten bereiten bzw. den Erfolg einer Politik überhaupt unmöglich machen.

Über umweltpolitische Kompetenzen verfügt der Bund auf allen drei Ebenen der Gesetzgebung:

- als weniger bedeutsam kann die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz angesehen werden, die nur eine Reihe indirekt umweltbedeutsamer Gegenstände berührt (etwa die Bundesstatistik nach Art. 91GG);
- auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung sind insbesondere die im Zuge des 30. Grundgesetzänderungsgesetzes von 1972 eingeführten Gegenstände der Abfallbeseitigung, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung nach Art. 74GG hervorzuheben;
- die Rahmengesetzgebungskompetenz steht dem Bund gemäß Art. 75GG vor allem auf dem umweltpolitisch besonders wichtigen Gebiet des Wasserhaushaltes zu.

Den genannten drei Stufen der Bundesgesetzgebungskompetenz sind diverse weitere Gegenstände zuzuordnen, die nach Kloepfer als entweder "umweltschutzspezifisch" oder "auch umweltschutzbezogen" zu bezeichnen wären (Kloepfer 1978, S. 13). Man kann sich aber durchaus auf einen gewissen "Kern" umweltschutzbezogener Vorschriften beschränken, nämlich auf das Recht

- der Wasserreinhaltung,
- der Luftreinhaltung,
- der Lärmbekämpfung sowie
- der Abfallbeseitigung.

Zumindest nach finanziellen Gesichtspunkten (Kostenfolgen) findet man hier die "großen Brocken" der Umweltpolitik. Im Zentrum der Betrachtungen stehen damit zumeist folgende Bundesgesetze mit dem Stellenwert von "Leitgesetzen" (Storm 1980, S. 12):

- das Wasserhaushaltsgesetz (WHG),
- das Abwasserabgabengesetz (AbwAG),
- das Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG) und
- das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG).

Bei einer Betrachtung der Kompetenzen und ihrer Verteilung auf Bund und Länder darf man das in der Rechtshierarchie unterhalb der Gesetzgebung angesiedelte Verordnungs- und Verwaltungsvorschriftenrecht nicht außer acht lassen. Es liegt durchaus im Bereich des Möglichen, "daß man dem Programm hier vollzugspraktisch die Zähne zieht" (Knoepfel/Weidner 1980, S. 90).

Hinsichtlich der Verordnungen und Verwaltungsvorschriften sind die Kompetenzen außerordentlich unübersichtlich verteilt. Ein Gesamtüberblick für das gesamte Umweltrecht würde zudem enzyklopädische Ausmaße haben müssen. Allein im Bundesimmissionsschutzgesetz sind 34 Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften enthalten, an denen sowohl die Bundesregierung und einzelne Bundesministerien, als auch die Landesregierungen Anteil haben (beim Bund immer auch der Bundesrat).

Zusammengenommen kann nur noch einmal wiederholt werden, daß die heute außerordentlich weitgehende Zentralisierung der Umweltgesetzgebungsbefugnisse auf Bundesebene keinesfalls bedeutet, daß die Länder gleichsam zu "Befehlsempfängern" degradiert wurden. Alle wichtigen Leitgesetze sind Zustimmungsgesetze, verdanken also ihre Existenz einer Willensbildung im Dunstkreis jener für die Bundesrepublik typischen, beinahe als überkomplex zu bezeichnenden föderalistischen Struktur, die eine breite Grauzone der Willensbildung geschaffen hat und für den sozialwissenschaftlichen Sprachgebrauch von Scharpf u.a. mit dem Begriff der "Politikverflechtung" belegt worden ist (Scharpf u.a. 1976).

Welcher Stellenwert kann der angesprochenen Verflechtung für die Entstehung von Umweltgesetzen zugemessen werden? Eine empirische Untersuchung dieser Frage gibt Anlaß zu der Vermutung, daß sie insgesamt der Verschleierung von Interessen und Verhandlungspositionen sowohl gesellschaftlicher als auch staatlicher Akteure Vorschub leistet und einer nach demokratischen Gesichtspunkten wünschenswerten Transparenz von Gesetzgebungsverfahren entgegensteht. Sie ermöglicht es den Beteiligten - und hier beachte man insbesondere die "sachverständigen Interessenverbände", soweit sie überregional operieren - verschieden motivierte Interessen über zahlreiche Ausschüsse, die der Öffentlichkeit entzogen sind (auch der sogenannten "dritten Ebene", Beispiel: Bund-Länder-Ausschuß für Immissionsschutz) einzubringen. Dabei lohnen sich immer zähes Verhandeln und die Suche nach möglichen Bündnispartnern für

eigene Positionen. Denn langwierige Abstimmungsverfahren dienen vor allem dem Zweck, Majoritäten rechtzeitig zu sondieren und mehrheitsfähige Vorlagen zu ermöglichen. Diese sind jedoch u.U. im Zuge der Amalgamierung divergierender gesellschaftlicher Interessen und politikbereichsspezifischer Steuerungsinteressen weit von den ursprünglichen, rein umweltorientierten Zielsetzungen entfernt. Man kann diesen Prozeß als notwendig für die Kosenbildung ansehen, aber wohl auch als eine bedenkliche Versuchung zu "faulen Kompromissen".

Vor der in Umweltfragen heute so wichtigen Öffentlichkeit besteht trotz verfassungsrechtlich klar umrissener Kompetenzen keine eindeutig zurechenbare Verantwortlichkeit für die gesetzgeberische Gestaltung. Die Verflechtungsstruktur hat zu viele mögliche Einfallstore für unkontrollierbare wirtschaftliche und bürokratische (einschließlich Klientel-) Interessen ausgebildet. Alles läuft auf der Schiene der "Fachleute", die hier gerne "unter sich" sind. Probleme und Alternativen der Umweltpolitik werden von ihnen abgearbeitet. Das Ganze erinnert an eine Art von Filter, durch den in der Regel nur kleinste gemeinsame Nenner fallen. Es erweist sich als schwierig, Fehlleistungen dingfest zu machen. Auf der einen Seite kann man argumentieren, daß bereits an dieser Stelle der Programmentwicklungen jene Verstümmelungen umweltpolitischer Ziele vonstattengehen, die dann später als handicaps der Implementation scheinbar "runder" Gesetzestexte wirksam werden. Andererseits ist der Einfluß kommunaler und landeszugehöriger Vollzugsträger in der Programmphase nachweisbar, wobei immer wieder einander widersprechende Imperative der verschiedenen Politikbereiche offenkundig sind.

Für den Fall der Novellierungsverhandlungen zum Bundesmissionsschutzgesetz bezeichnet das auf S. 21 folgende Schema den eben erwähnten administrativen Filter. Man sieht, daß die Gesetzentwürfe sowohl der Bundesregierung als auch des Bundesrates diverse Stationen durchlaufen.

Eine möglichst weitgehende Abstimmung mit den Ländern war insbesondere für die Bundesregierung der sozialliberalen Koalition im Zeichen einer parteipolitisch oppositionellen Mehrheit im Bundesrat jahrelang eine unverzichtbare Voraussetzung, ohne die überhaupt keine Zustimmungsgesetze hätten durchgebracht werden können. De facto existierte von daher lange eine Allparteienkoalition.

Die Länder versuchen, ihre wie auch immer verstandenen Interessen in den Gremien der Politikverflechtung zum Ausdruck zu bringen und durchzusetzen. Dabei können Übereinstimmungen und Dissonanzen zum Tragen kommen, die jenseits parteipolitischer Überlegungen liegen und wirklich typische Bund-Länder-Konflikte darstellen. Bisherige Implementationserfahrungen spielen in diesem Zusammenhang eine große Rolle. Die wirklichen "Fachleute" sitzen eben in den zuständigen Verwaltungen der Länder.

In einem einigermaßen realistischen Modell institutioneller Willensbildung fehlt noch der Einfluß der Interessenverbände. Auch ohne eigene Nachforschungen darf man auf der Basis einer reichhaltigen Literatur zu diesem Thema davon ausgehen, daß er eine nicht unmaßgebliche, jedoch von Fall zu Fall unterschiedlich gewichtige Rolle spielt.

Eine der jüngsten und auch thematisch zum Teil zutreffenden