

Die Rückkehr des befehlenden Staates? Muster und Ursachen der Veränderung staatlicher Handlungsformen in der deutschen Abfallpolitik

Annette Elisabeth Töller

In den letzten anderthalb Dekaden ist in vielen Ländern eine Verschiebung der Balance zwischen dem Staat und der Gesellschaft konstatiert worden, die insgesamt durch einen „Rückzug des Staates“ zu charakterisieren ist. Die Zunahme kooperativer staatlicher Handlungsformen, ergänzend zu – aber auch anstelle von – einseitig-autoritativen Handlungsformen, gilt als eine der wichtigen Erscheinungsformen dieser Veränderung. Neuere Entwicklungen in der deutschen Umweltpolitik im Allgemeinen und der produktbezogenen Abfallpolitik im Besonderen zeigen aber, dass dies kein eindeutiger Trend ist. Vielmehr kehrt hier nach Jahren der Kooperation der „befehlende“ Staat zurück. Der Beitrag analysiert die Art dieser Veränderungen und zeigt Gründe hierfür auf. Dabei wird die einflussreiche Funktionalitätsthese, derzufolge die Verwendung kooperativer Handlungsformen vor allem aus funktionalen Notwendigkeiten heutiger Steuerung resultiert, infrage gestellt. Stattdessen wird die Bedeutung institutioneller Erklärungsfaktoren – darunter an prominenter Stelle das europäische Recht – und parteipolitischer Präferenzen herausgearbeitet.

Schlagwörter: Abfallpolitik, Umweltpolitik, europäisches Recht, verhandelnder Staat, befehlender Staat

1. Rückzug oder Rückkehr des Staates?*

In den letzten anderthalb Dekaden wurde für viele Länder der westlichen Welt ein „Rückzug des Staates“ konstatiert (Strange 1996). Dies macht die wissenschaftliche Literatur an verschiedenen Phänomenen fest: an Tendenzen der Deregulierung, der Privatisierung, der Reduktion und Veränderung staatlicher Leistungserbringung, der Ausweitung gesellschaftlicher Selbstregulierung sowie an vielfältigen Formen und einer Zunahme der Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben.¹

Die Ursachen dieser Entwicklungen sind vielfältig und interdependent. Sie liegen insbesondere in der Überforderung öffentlicher Haushalte, der abnehmenden Steuerungsfähigkeit des Staates in Zeiten der Globalisierung, in der zunehmenden Verlage-

* Für sehr hilfreiche Anregungen und Kritik zu einer früheren Version dieses Aufsatzes danke ich Michael Böcher, Rainer Prätorius, Susanne G. Schmidt, Sarang D. Thakkar, den zwei anonymen Gutachtern der Politischen Vierteljahresschrift (PVS) sowie den Teilnehmern des CES Visiting Scholars' Seminar 2005/2006. Die Verantwortung für den Inhalt liegt alleine bei mir.

1 Siehe insbesondere Bohne (1982), Ritter (1990), Scharpf (1991), Benz (1994), SRU (1996: 97). Diese Kooperationsformen werden neuerdings auch unter dem Begriff Governance diskutiert (z. B. Jordan/Wurzel/Zito 2005).

rung nationaler Entscheidungsbefugnisse sowie in einer Steigerung funktionaler Differenzierung. Diese führt zu einer Diversifizierung von Ansprüchen, einer Zunahme von Interdependenzen und zur Organisation von Widerstandsressourcen. Ganz wesentlich ist schließlich auch die Reformulierung normativer Vorstellungen von staatlichen Aufgaben. Vor allem der Marktidee wurde durch den wachsenden Einfluss wirtschaftswissenschaftlicher Ordnungs- und Effizienzvorstellungen auf andere Disziplinen zu allgemeiner Popularität verholfen (Strange 1996; Levy 2006: 6f.).

Wenngleich Konsens darüber besteht, dass die gerade beschriebenen Entwicklungen nicht nur zu einer Transformation von Staatstätigkeit führen, sondern auch den modernen Staat selbst verändern (Benz 2001: 223ff.; Leibfried/Zürn 2006), divergieren die Einschätzungen hinsichtlich der Natur und der Tragweite dieser Veränderungen. Manche Autoren betonen die politikfeldspezifische Varianz. Andere argumentieren, dass mit dem Rückzug des Staates aus der direkten Leistungserbringung häufig neue Formen der staatlichen Tätigkeit, z. B. durch Regulierung oder die Schaffung von Märkten, einhergehen (Sturm 2004: 388; Levy 2006). Schließlich ist kaum zu übersehen, dass verschiedene Nationen immer schon unterschiedliche Vorstellungen davon gehabt haben, was von einem Staat zu erwarten sei (Allum 1995: 81ff.), und sich diese Vorstellungen auch in unterschiedlichen Formen der Staatstätigkeit niederschlugen.

Während sich in Deutschland die gerade beschriebenen Entwicklungstendenzen in den verschiedenen Politikfeldern in durchaus unterschiedlicher Ausprägung identifizieren lassen (z. B. Ritter 1990: 68ff.), gilt die Umweltpolitik als Paradebeispiel für einen „Rückzug des Staates“ im Allgemeinen (Trute 1999) und den Wandel hin zum „kooperativen Staat“ im Besonderen (Kneer 2003: 183; Hansjürgens/Köck 2003: 10). Aus dem Polizeirecht stammend war die deutsche Umweltpolitik seit ihrer Entstehung in den frühen 1970er Jahren zunächst stark durch technikorientierte regulative Steuerungsformen geprägt (Fuchs/Rucht 1988). Dieses Bild hat sich in den letzten etwa 15 Jahren jedoch gewandelt. Für diese Veränderung stehen vor allem drei Entwicklungen: der Abbau umweltbezogener Anforderungen in Planungs- und Genehmigungsverfahren (Schlichter 1995), die Einführung sogenannter prozeduraler oder reflexiver Instrumente (Heinelt et al. 2001) sowie die Zunahme kooperativer Politikformen, die in ihrer Ausprägung sehr vielfältig sind (Hansjürgens/Köck 2003: 10; Kneer 2003; Wolff 2004). Diese Entwicklung führte bislang gleichwohl nicht zu einer Ablösung autoritativer Instrumente, sondern zu ihrer Überlagerung und Ergänzung (Jordan/Wurzel/Zito 2005: 492).

Eine der wichtigsten Erscheinungsformen kooperativer Umweltpolitik sind sogenannte Umweltvereinbarungen, mit denen staatliche und wirtschaftliche Akteure in Kooperation die Erreichung bestimmter Umweltziele festlegen (Wicke/Braeseke 1998; Töller 2003; Zerle 2005). Das Charakteristische an diesen Vereinbarungen ist die Kombination eines hohen Maßes an staatlich-gesellschaftlicher Interaktion mit einem geringen Maß an Autoritativität (Mol/Liefferink/Lauber 2000: 3).² Spezifisch für die Umweltvereinbarungen ist auch, dass das politische Programm selbst kooperativer Na-

² Autoritativität ist in diesem Beitrag eine zentrale Kategorie und wird in Anlehnung an Max Weber als die charakteristische Eigenschaft des Staates, über das legitime Recht zu verfügen, allgemein verbindliche Regeln zu setzen und diese Regeln – ggf. auch unter Anwendung von Zwang – durchzusetzen, verstanden.

tur ist – in Abgrenzung zu staatlich-gesellschaftlichen Kooperationsformen bei der Formulierung prinzipiell autoritativer umweltpolitischer Programme wie auch bei ihrer Implementation.

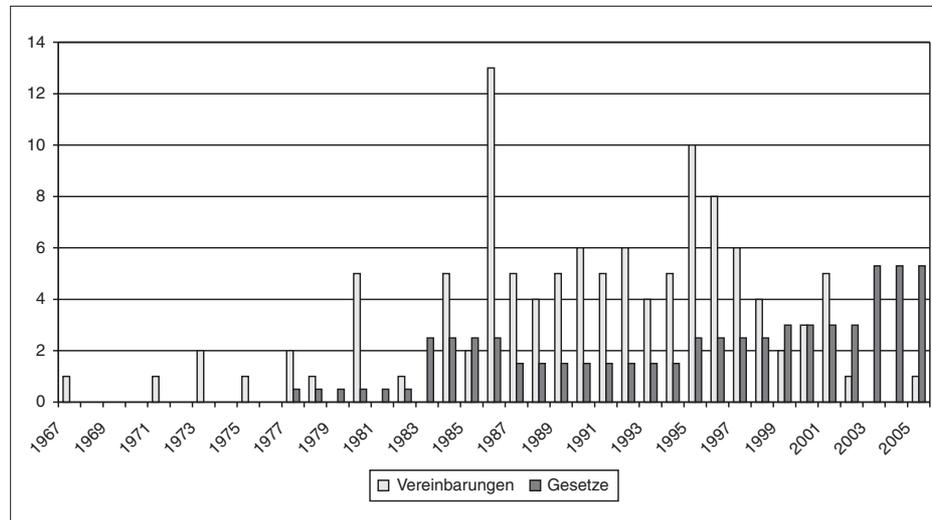
Auch wenn diese Vereinbarungen rechtlich nicht bindend sind und ihre Umsetzung daher (noch) prekärer sein kann als die von Gesetzen, können die in Deutschland abgeschlossenen Vereinbarungen als prinzipiell ernst zu nehmende Steuerungsinstrumente gelten (Wicke/Braeseke 1998). Bereits in den späten 1960er und 1970er Jahren wurden Umweltvereinbarungen erst vereinzelt, später regelmäßig abgeschlossen (siehe *Abbildung 1*).³ Insofern ist kooperative Umweltpolitik in Deutschland ebenso wenig etwas Neues wie kooperatives Staatshandeln überhaupt (Ritter 1990; Benz 1994: 14; Kneer 2003: 184ff.). Eine qualitative Veränderung ergibt sich für die Umweltvereinbarungen aber durch die Quantität wie auch die Qualität ihres Einsatzes: Seit Mitte der 1980er Jahre nahm die Anzahl der jährlich neu abgeschlossenen Vereinbarungen deutlich zu. In den 1990er Jahren wurden jährlich zwischen zwei und zehn neue Vereinbarungen abgeschlossen. Mitte der 1990er Jahre befassten sich Evaluierungsstudien, Koalitionsvereinbarungen, ministeriale Geschäftsordnungen, UGB-Entwürfe, Bund-Länder-Arbeitskreise und Bundestagsdebatten mit den Vereinbarungen und ihrem Einsatz als umweltpolitische Handlungsform (z. B. UGB KomE 1998: 120f., 500–515). Bis heute wurden in Deutschland mehr als 110 Vereinbarungen abgeschlossen (Wicke/Braeseke 1998; BDI 2004). Neben den Niederlanden steht Deutschland im EU-Vergleich damit an der Spitze.

Damit scheint der allgemein konstatierte *Wandel staatlicher Aufgabenerfüllung*, „in dessen Verlauf Überordnungsverhältnisse durch Gleichordnungsverhältnisse, [...] Instrumente einseitiger Durchsetzung öffentlicher Belange durch Verträge, Vereinbarungen und gemeinsame Problemlösung ersetzt werden“ (Benz 1994: 41), gleichsam der „hoheitliche Interventionsstaat des 19. Jahrhunderts“ vom „kooperativen Verhandlungsstaat Ende des 20. (...) Anfang des 21. Jahrhunderts“ (Kneer 2003: 184) abgelöst wird, in der Umweltpolitik in geradezu exemplarischer Weise stattzufinden. Bezogen auf nicht-autoritative Handlungsformen, wie Vereinbarungen, nahm man daher weithin an, dass diese an Zahl und Bedeutung zunehmen würden (z. B. SRU 1996: 96; Wicke/Braeseke 1998: 32f.; Döring/Pahl 2003: 106).

Wie *Abbildung 1* zeigt, ist aber seit Anfang der 2000er Jahre die Zahl der jährlich neu abgeschlossenen Umweltvereinbarungen stark rückläufig. In den Jahren 2002 bis 2005 wurden insgesamt nur noch zwei Vereinbarungen abgeschlossen. Dies ist teilweise durch einen gewissen Sättigungsgrad erklärbar – schließlich ist die Anzahl der regelungsbedürftigen umweltpolitischen Fragen nicht unendlich. Hinzu kommt, dass in einer Reihe von Bereichen inzwischen auf europäischer und nicht mehr auf nationaler Ebene Vereinbarungen abgeschlossen werden (Schnabl 2005). Das alles aber erklärt nicht den umfassenden Rückgang der neu abgeschlossenen Vereinbarungen, zumal zu-

³ Die Vereinbarungen werden häufig als Selbstverpflichtungen bezeichnet, da sie der Form nach meist einseitige Erklärungen der Branchenverbände sind. Tatsächlich aber sind sie (soweit sie Gegenstand dieser Untersuchung sind) immer das Resultat eines bilateralen Aushandlungsprozesses zwischen „Staat“ und „Wirtschaft“ einschließlich des Verzichts staatlicher Stellen zur autoritativen Intervention.

Abbildung 1: Der Abschluss von Umweltvereinbarungen (1967–2005) und die Verabschiedung von Umweltgesetzen (1976–2005) in Deutschland



Anmerkung: Die Werte für die verabschiedeten Umweltgesetze geben jeweils einen jährlichen Durchschnitt für jede Legislaturperiode wieder (ab der 8. WP). Bildete man die tatsächlich pro Jahr verabschiedeten Gesetze ab, wäre man mit dem Problem konfrontiert, dass am Anfang der Legislaturperiode in der Regel keine, im letzten Jahr aber viele Gesetze verabschiedet werden, so dass die Gesamtentwicklung weniger deutlich graphisch darzustellen wäre (Daten aus GESTA, <http://www.bundestag.de/bic/standgesetzgebung/index.html> bzw. für die 8.-13. WP aus der entsprechenden Loseblattsammlung). Um einen vollen Überblick über die autoritativen staatlichen Regelungsaktivitäten in der Umweltpolitik zu erhalten, müssten ggf. auch Rechtsverordnungen hinzugezogen werden, was aber für die hier interessierende Trendaussage nicht erforderlich ist.

Quelle: Wicke/Braeseke (1998); BDI (2004); eigene Erhebungen.

gleich die Anzahl der verabschiedeten Umweltgesetze seit Mitte der 1990er Jahre anstieg und zwischen 2003 und 2005 mit 5,3 pro Jahr am höchsten war.

Verlässt man die rein quantitative Betrachtungsweise und wendet sich einer qualitativen Analyse dieser relativ neuen Entwicklung in einem Sub-Politikfeld – der produktbezogenen Abfallpolitik – zu, so verstärkt sich dieser Eindruck: Nicht nur sind in diesem Bereich, der einst als Paradebeispiel kooperativer Ansätze galt, in den letzten fünf Jahren keine neuen Vereinbarungen abgeschlossen worden. Vielmehr kam es in dieser Zeit zur Beendigung mehrerer kooperativer Arrangements und ihrer Ersetzung durch weitgehend autoritative Lösungen, wie im Folgenden gezeigt werden soll.

Damit erscheint der von vielen Autoren konstatierte Wandel jedenfalls im untersuchten Bereich fragwürdig. Hier kann nicht von einem Rückzug des autoritativ handelnden („befehlenden“) Staates, sondern vielmehr von seiner Rückkehr die Rede sein. Dieser Befund steht im Gegensatz zu dem, was (nicht nur) für die Umweltpolitik bislang diskutiert wurde, und erscheint daher erläuterungs- und erklärungsbedürftig. In diesem Zusammenhang muss insbesondere die verbreitete Funktionalitätsthese, derzufolge kooperative Handlungsformen vor allem deshalb verwendet werden, weil sie Leistungen zu erbringen vermögen, die traditionelle Instrumente nicht (mehr) erbringen

können, einer kritischen Überprüfung unterzogen werden – und zwar aus konzeptionellen wie aus empirischen Gründen. Institutionelle Faktoren, insbesondere die komplexe Logik des europäischen Rechts, in Kombination mit parteipolitischen Faktoren, können den Befund sehr viel besser erklären.

Bevor die abhängige Variable (die Ausprägung produktbezogener abfallpolitischer Handlungsformen und deren Veränderung im Zeitverlauf) genauer beschrieben wird (2.2 und 2.3), möchte ich zunächst das Analyseraster erläutern, mit dem ich eine Klassifikation der vorgefundenen Handlungsformen zwischen Autoritativität einerseits und Kooperativität andererseits vorgenommen habe (2.1). Im Anschluss daran untersuche ich, inwiefern verschiedene Erklärungsfaktoren den dargelegten Befund zu erklären vermögen (3.). Ich betrachte dabei die Funktionalität kooperativer Lösungen (3.1), institutionelle Faktoren (3.2), die Rolle der Parteipolitik (3.3) sowie den Strukturwandel der Wirtschaft und ihrer Verbände (3.4). Abschließend werden die Befunde zusammengefasst und hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf andere Bereiche diskutiert (4.).

2. Der Befund: Rückkehr des Staates in der Abfallpolitik

Meine Analyse bezieht sich nicht auf den Gesamtbereich der abfallpolitischen Maßnahmen, sondern auf den engeren Bereich der vertikalen Regelungen zur Entsorgung bestimmter Produktgruppen. Relevante Produktgruppen sind: Verpackungsabfall, Altkaros, Batterien und Elektronikschrott.⁴ Die Untersuchung erfasst die Regulierung dieser vier Produktgruppen über einen Verlauf von bis zu 28 Jahren über verschiedene Regelungssituationen hinweg, sodass jede neue Regelungssituation (15 insgesamt) einen Fall darstellt (siehe *Abbildung 3* weiter unten⁵). Im Folgenden werden die verwendeten Handlungsformen kategorisiert, um sie anschließend analysieren zu können.

2.1 Analyse und Messbarkeit der Rolle des Staates

Steuerungsformen treten in der politischen Realität selten in Reinform auf. Um die Eigenschaften der Mixtur bestimmen zu können, ist es aber sinnvoll und analytisch gut möglich, Idealtypen von Steuerungsformen zu unterscheiden. In Anlehnung an gängige (umweltpolitische) Steuerungs- bzw. Instrumententypologien (Fuchs/Rucht 1988: 173ff.; SRU 1990: 266ff.) kann man zunächst drei Steuerungsformen unterscheiden: eine *regulative*, die durch einseitige rechtliche Anordnung, ein dichtes Netz an Ver- und Geboten und eine enge Kontrolle der Anwendung zu charakterisieren ist; eine *marktförmige*, die, wenngleich in verbindliches Recht gefasst, den Preismechanismus einsetzt, um Adressaten zur Ergreifung oder Unterlassung bestimmter Handlungen zu

⁴ Weitere Produktgruppen sind Altpapier und Bauschutt, die durch stabile reine Vereinbarungslösungen geregelt sind, sowie Altöle, deren Entsorgung auf der Grundlage einer Verordnung aus dem Jahr 1987 vorgenommen wird (Rummler 2001: 313). Die hier behandelten vier Bereiche gelten aufgrund der Menge und der stofflichen Zusammensetzung der Produkte als die zentralen Problembereiche (SRU 2000: 383).

⁵ Die empirischen Untersuchungen beruhen vor allem auf der Analyse von Primärdokumenten wie Gesetzestexten und Gesetzentwürfen, Plenarprotokollen von Bundestag und Bundesrat und weiteren Dokumenten aus dem parlamentarischen Prozess.

motivieren; schließlich eine *kooperative*, die sich durch Freiwilligkeit, eine geringe Regelungsdichte, ein großes Maß an Freiheit des Adressaten bei der Umsetzung sowie das Fehlen rechtlicher Kontrollmechanismen auszeichnet.⁶

Verstehen wir autoritative Maßnahmen als solche, die durch staatlich gesetzte und durchsetzbare Allgemeinverbindlichkeit charakterisiert sind, dann sind regulative Maßnahmen der Inbegriff autoritativer Maßnahmen. Aber auch marktformige Steuerungsformen beinhalten ein erhebliches Maß an autoritativem Eingriff, wenn es um die durch den Staat verfügte Verknappung bestimmter Güter (z. B. Verschmutzungsrechte) oder die Einrichtung und Regulierung von Märkten, auf denen sich die entsprechenden Rechte („Zertifikate“) handeln lassen, geht. Erst nachdem der Staat eingegriffen hat, kann der Marktmechanismus wirken (z. B. Shirvani 2005: 160ff.). Kooperative Steuerungsformen definieren sich gerade durch die mangelnde Rechtsverbindlichkeit und Durchsetzbarkeit. Insofern wird im Folgenden das Gegensatzpaar autoritative versus kooperative Maßnahmen verwendet. Dies geschieht erstens, weil das hier interessierende Unterscheidungskriterium die Rechtsverbindlichkeit ist, und zweitens, weil in unserem Untersuchungsfeld als Gegenentwürfe zu kooperativen Maßnahmen auch solche autoritativen Steuerungsformen gehandelt werden, die nur bedingt dem regulativen Prototyp entsprechen (z. B. Rücknahmeverpflichtungen).

Besondere Aufmerksamkeit verdient vor dem Hintergrund der hier untersuchten Fälle das Verhältnis der kooperativen Handlungsformen zu den autoritativen Handlungsformen (vgl. Prätorius 2000: 9f.). Auch wenn in juristischen Abhandlungen Umweltvereinbarungen häufig mit dem Adjektiv „normabwendend“ belegt werden (z. B. Oebbeke 1986), führt diese Bezeichnung tatsächlich in die Irre. Die Vereinbarungen wenden zwar häufig bestimmte autoritative Regelungen ab. Allerdings gehen sie mit diesen zugleich verschiedenste Formen der Liaison ein, die unverstanden bleiben, wenn man ausschließlich den normabwendenden Charakter hervorhebt. Bereits erwähnt ist damit das alternative Verhältnis zwischen Vereinbarung und autoritativer Handlungsform. Von der Glaubwürdigkeit des ggf. abzuwendenden Gesetzes hängt entscheidend ab, ob sich die Wirtschaftsakteure überhaupt auf eine Vereinbarung einlassen, wie anspruchsvoll die vereinbarten Ziele sind und u. U. auch, wie erfolgreich die Implementation verläuft (Töller 2007). Neben der rein kooperativen und der rein autoritativen Option existieren aber auch verschiedene Formen der Verschränkung zwischen beiden. So gibt es Gesetze, deren Inhalt im Rahmen von Umweltvereinbarungen mit ausgehandelt worden ist, meist, weil die eigentliche Vereinbarung Elemente enthält, die der gesetzlichen Regelung bedürfen. Das Verhältnis zwischen Vereinbarung und verbindlichem Recht ist dann komplementär.⁷ Schließlich gibt es primär autoritative Lösungen, die – in unterschiedlichem Maße – Raum für den Abschluss und die Durchführung von Vereinbarungen lassen. In besonders raffinierter Weise tat dies die Verpackungsverordnung von 1991, die für Handel und Produzenten eine individuelle Rücknahme-

⁶ Die *Selbstregulierung* bleibt bei dieser Typologie unberücksichtigt, da sie angesichts des Fehlens staatlicher Beteiligung nicht zu den staatlichen *Handlungsformen* gezählt werden kann.

⁷ Dass diese Konstellationen, die Schneider „paktierte Gesetze“ nennt, Probleme aufwerfen, vor allem, weil sie dem Gesetzgeber enge Vorgaben setzen, deren Nichteinhaltung die in der Umweltvereinbarung getroffenen Übereinkünfte gefährden würde, liegt auf der Hand (vgl. Schneider 2003; Töller 2005).

pflicht für Verkaufsverpackungen festlegte, von der sich diese aber durch die Einrichtung eines kollektiven Rücknahmesystems („Duales System“) befreien konnten. Das Verhältnis von Vereinbarung und verbindlichem Recht ist in diesem Fall konditional.

Alle genannten Konstellationen sind in den hier näher betrachteten Fällen der Abfallpolitik zu finden. Aufgrund der großen Variationsbreite der Erscheinungsformen bedarf es einer Charakterisierung der vorgefundenen Steuerungsformen, die über die Unterscheidung autoritativer und kooperativer Formen hinausgeht. Dazu dient hier ein Analyseraster, mit dem die Einordnung der insgesamt 15 untersuchten Regelungen in ein zweidimensionales Diagramm vorgenommen wird (siehe *Abbildung 2*). Auf der x-Achse ist der Zeitpunkt abgetragen, zu dem die Regulierungen beschlossen worden sind. Auf der y-Achse ist das Ausmaß der Autoritativität der Regelungen abgebildet. Die Erfassung der realen Regelungen in diesem Raster wird durch den Umstand erleichtert, dass im Untersuchungszeitraum marktförmige Regelungen zwar eine gewisse Rolle in den Diskussionen gespielt haben, in den realisierten Lösungen aber allenfalls als untergeordnetes Element zum Tragen kommen.⁸ Daher haben wir es im Kern nur mit drei Arten von Regelungen zu tun: den rein kooperativen, den gemischten und den rein autoritativen. Rein kooperative Regelungen werden am unteren Ende der y-Achse abgebildet, die gemischten finden sich in deren Mitte und die rein autoritativen an deren oberem Ende.

Über diese grundlegende Einteilung hinaus wurde die genaue Lokalisierung der einzelnen Regelungen auf der y-Achse anhand von Punktwerten vorgenommen, die aufgrund einer Bewertung jeder Handlungsform nach einem Basiskriterium und drei bzw. vier ergänzenden Kategorien vergeben wurden (vgl. Online-Anhang). Bei den rein kooperativen Handlungsformen ist das Basiskriterium die Präzision und Relevanz der festgelegten umweltpolitischen Ziele. Bei den gemischten Handlungsformen ist das Basiskriterium die Ansiedlung der Kernpflichten in der Vereinbarung oder in der Verordnung bzw. in beiden gleichermaßen. Bei den rein autoritativen Handlungsformen wird eine Unterscheidung nach dem Freiraum vorgenommen, den die Regelung für *Selbstorganisation* lässt. Ergänzende Kategorien sind für alle Handlungsformen – gemäß den gängigen Unterscheidungen von Regulierungen – die Breite des Regelungsansatzes, die Regelungstiefe und die Regelungsdichte (König/Dose 1993). Als vierte ergänzende Kategorie erfasst das Raster bei den rein kooperativen und bei den gemischten Maßnahmen die Art und Intensität der Kontrolle in Form von Berichts- bzw. Monitoringverpflichtungen. Nach den genannten Kriterien wurde für jede Maßnahme ein Punktwert ermittelt. Von maximal zu vergebenden neun Punkten wurden vier bzw. sechs aufgrund der Ausprägung der Basiskategorie und die restlichen Punkte aufgrund der Ausprägung der ergänzenden Kategorien vergeben.⁹

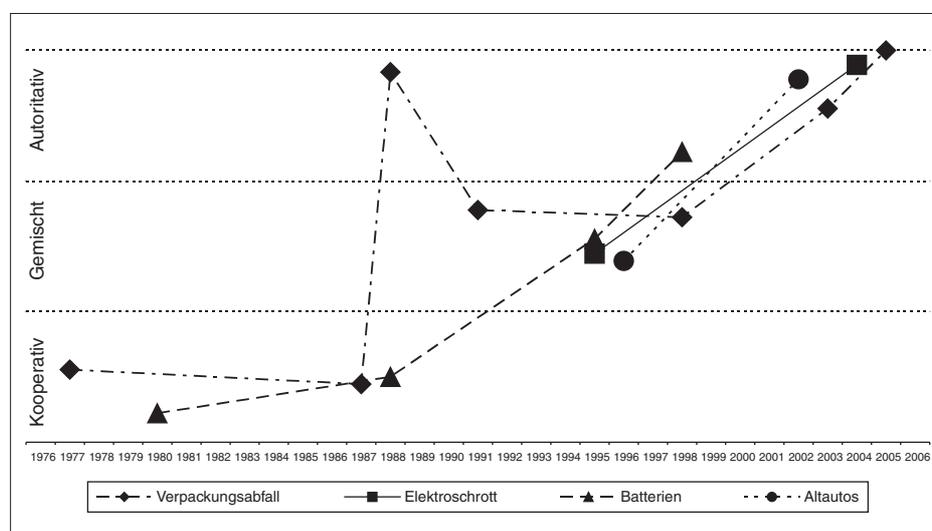
⁸ Zwar spielt insbesondere im Bereich der Getränkeverpackungen das Instrument des Pfandes eine wichtige Rolle. Dies war jedoch stets nur ein der Rücknahmepflicht der Händler nachgeordneter Aspekt.

⁹ Die Quantifizierung eines komplexen sozialen Sachverhaltes ist grundsätzlich mit methodischen Problemen verbunden. Zum einen kann man über das Analyseraster als solches und die für die einzelnen Aspekte möglichen Punktwerte trefflich streiten. Da es aber vor allem um die Vergleichbarkeit der verschiedenen Maßnahmen untereinander geht, ist hier m. E. der Autorin ein gewisser Freiraum bei der Gestaltung des Analyserasters zuzubilligen. Größere Probleme wirft die Frage der Intersubjektivität bei der Einordnung der einzelnen Maßnahmen auf. Diese

2.2 Empirischer Befund im Überblick

Die Einordnung der 15 Maßnahmen anhand des Analyserasters wird in *Abbildung 2* graphisch dargestellt. Die Verbindungen zwischen den Punkten, die die einzelnen Maßnahmen darstellen, sollen weder die Politikprozesse zwischen diesen einzelnen abgezeichneten Maßnahmen noch das Niveau der jeweils geltenden Regelung darstellen, sondern lediglich die Veränderungen zwischen den einzelnen Maßnahmen anschaulich machen.

Abbildung 2: Wandel der Handlungsformen der produktbezogenen Abfallpolitik in Deutschland (1976–2006)



Wie aus der Darstellung ersichtlich wird, beginnen alle Regulierungsprozesse mit rein kooperativen oder gemischten Maßnahmen und nehmen im Zeitverlauf stärker autoritative Formen an. Bis in die späten 1980er Jahre gab es im untersuchten Bereich nur kooperative Handlungsformen. In den 1990er Jahren, insbesondere zwischen 1995 und 1998, wurde eine Reihe gemischter Handlungsformen verwendet. In den frühen 2000er Jahren wurden in drei von vier Fällen (Verpackungsmüll, Altkaros und Elektroschrott) stark autoritative Maßnahmen verabschiedet, die stets die Aufkündigung bzw. das Nichtabschließen von Vereinbarungen bedeuteten, während im verbleibenden Fall (Batterien) die Vereinbarung bereits 1998 durch eine allerdings moderat autoritati-

Problematik kann insofern nicht ganz ausgeräumt werden, als ggf. die von anderen Personen gegebenen Punktwerte jeweils um einen halben oder ganzen Punkt variieren könnten. Da die Kategorien jedoch relativ eindeutig sind und die Zuordnung durch die Schichten-Struktur noch erleichtert wird, ist es m. E. ausgeschlossen, dass eine andere Person zu grundlegend anderen Ergebnissen und damit zu anderen Grundaussagen gelangen könnte. Angesichts der Darstellung des Analyserasters und der Punktwerte im Online-Anhang, der kurzen Diskussion der Maßnahmen sowie der detaillierten Referenzen in Abschnitt 2.3 herrscht Transparenz, d. h. jeder Leser/jede Leserin kann die Einordnung der Maßnahmen nachprüfen.

ve Maßnahmen ersetzt worden war. Das Gesamtbild ist durch einen *Wandel* der verwendeten Handlungsformen geprägt, der eindeutig in die Richtung stärker autoritativer Maßnahmen geht. Auf einen einfachen Nenner gebracht, bildet *Abbildung 2* für den untersuchten Bereich die Rückkehr des autoritativ handelnden, des befehlenden Staates ab.

2.3 Der empirische Befund im Einzelnen

Die Regulierung aller vier Produktgruppen zielte darauf ab, unter dem abfallpolitischen Paradigma der Produktverantwortung den Abfall außerhalb der kommunalen Entsorgungswege zu entsorgen, Hersteller (z. T. auch den Handel) organisatorisch und finanziell für die Einsammlung, die stoffliche Wiederverwertung und die Entsorgung der Produkte in die Pflicht zu nehmen und dadurch Anreize für eine entsorgungsfreundlichere Produktgestaltung zu geben (z. B. Tomerius 2003: 320ff.).

Der Regulierungsverlauf im Bereich *Getränkeverpackungen* ist der längste und politisch kontroverseste in der produktbezogenen Abfallpolitik. Vor dem Hintergrund einer massiven Zunahme des Hausmülls seit den frühen 1970er Jahren und einer Erschöpfung der Deponiekapazitäten galten Verpackungen wegen ihres hohen Anteils am Müllvolumen als problematisch. Insbesondere Getränkeverpackungen wurden schon früh zum Sinnbild der Überflussesgesellschaft (SRU 1990: 244; Garrelts 2004: 4ff.). Die bereits 1971 von der Bundesregierung begonnene Diskussion über die Problematik führte 1977 zu einer ersten Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Verbänden der Getränke- und Verpackungsindustrie, die die Stabilisierung der Mehrwegsysteme, den Verzicht auf Kunststoffflaschen sowie eine Steigerung des Materialrecyclings vorsah (Wicke/Braeseke 1998: 120). Eine neue Vereinbarung im Jahr 1987 war in einigen Bereichen präziser, insgesamt aber unverbindlicher gefasst (BT-Drs. 11/756: 100ff.). 1988 aber wurde mit der sogenannten „lex Coca-Cola“ eine stark autoritative Maßnahme verabschiedet, die PET-Einwegflaschen mit einem hohen Pfand belegte und Händler bzw. Getränkehersteller zur Rücknahme und Entsorgung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung verpflichtete (BGBl. 1988, I: 2455).

Seit Ende der 1980er Jahre arbeitete die Bundesregierung an einer umfassenden Regelung für den gesamten Verpackungsbereich (BR-Drs. 734/89: 1–2). Die 1991 verabschiedete Verpackungsverordnung galt damals über Deutschland hinaus als Prototyp eines neuen Regelungsansatzes (Troge 1999: 6). Sie erschien zwar auf den ersten Blick angesichts ihrer Rücknahme- und Pfandpflichten, der großen Regelungsbreite und -tiefe sowie einer beträchtlichen Regelungsdichte als hochgradig autoritativ, Handel und Hersteller konnten sich aber von ihren Pflichten befreien, sofern sie ein eigenes Entsorgungssystem für Verpackungsabfälle errichteten, das bestimmte ökologische Standards gewährleistete (so geschehen durch das Duale System Deutschland, DSD). Im politisch brisanten Bereich der Getränkeverpackungen war diese Öffnungsklausel jedoch an die Stabilisierung der Mehrwegquoten gebunden. Nachdem die Revision von 1998 das 1991er System weitgehend bestätigte, war die Folgezeit durch die in der Verpackungsverordnung vorgesehene drohende Verhängung der Pfandpflicht (wie ab 2003 dann geschehen) geprägt. Während sich das BMU lange Zeit vergeblich um die Verabschiedung einer vollständig neuen Lösung bemühte (Garrelts 2004: 133ff., 152ff.), konnte

Abbildung 3: 15 Maßnahmen der produktbezogenen Abfallpolitik 1976–2005

| Getränkeverpackungen | | Batterien | |
|----------------------|--|----------------|--|
| 1977 | Vereinbarung I (1) | 1980 | Vereinbarung I (8) |
| 1987 | Vereinbarung II (2) | 1988 | Vereinbarung II (9) |
| 1988 | Lex Coca-Cola (3) | 1995 | Vereinbarung III/Verordnung? (10) |
| 1991 | Verpackungsverordnung (VVO) + DSD (Vereinbarung III) (4) | 1998 | Verordnung (11) |
| 1998 | Revision I VVO (5) | | |
| 2003 | Verhängung Dosenpfand (6) | | |
| 2005 | Revision II VVO (7) | | |
| Altautos | | Elektroschrott | |
| 1996/97 | Vereinbarung und Verordnung I (12) | 1995/96 | Vereinbarung/Verordnung für IT-Schrott? (14) |
| 2002 | Verordnung II (13) | 2005 | Verordnung (15) |

erst 2005 eine neue Regelung für den Getränkebereich beschlossen werden. Sie ist charakterisiert durch eine generelle Pfand- und Rücknahmepflicht für ökologisch nachteilige Getränkeverpackungen, die aus der Öffnungsklausel der Verpackungsverordnung (und damit aus dem DSD) herausgenommen wurden (BGBl. 2005 I: 1407). Die hinter der alten Lösung stehende Vereinbarung wurde somit endgültig aufgekündigt.

Die Umweltproblematik der Entsorgung von *Batterien* wurde seit 1978 öffentlich diskutiert. 1980 verpflichteten sich Hersteller und Importeure in einer ersten Vereinbarung, quecksilberhaltige Knopfzellen zurückzunehmen und zu verwerten (BT-Drsn. 9/81: 7, 10/619: 5; BT, 10. WP (Wahlperiode), 14. S. (Sitzung), 16.06.1983: 880). 1988 schloss die Bundesregierung eine neue Vereinbarung mit Batterieherstellern, -importeuren und -händlern über die Zusammensetzung, Rücknahme und Entsorgung auch anderer schadstoffhaltiger Batterien (SRU 1990: 233; BT-Drs. 11/3028: 33). Seit Anfang der 1990er Jahre strebte die Bundesregierung eine gesetzliche Regelung an (vgl. BT-Drs. 13/7578: 11). 1995 legten Batteriehersteller, -importeure und -händler einen Vorschlag für eine neue Vereinbarung vor, derzufolge schadstoffhaltige und schadstoffarme Batterien zurückgenommen und einer Verwertung bzw. Entsorgung zugeführt werden sollten (SRU 1998: 203; Busch/Jürgens 2001: 21). Nach Vorstellung des BMU sollte aber die Regelung zu den schadstoffhaltigen Batterien in Verordnungsform gekleidet werden (BT-Drs. 13/2980: 47; BT, 13. WP, 54. S., 20.09.1995: 4500). Schließlich kam es aber nicht zum Abschluss dieser Kombinationslösung, sondern 1998 zur Verabschiedung einer reinen Verordnungslösung. Deren Kern stellte das Verbot bestimmter quecksilberhaltiger Batterien sowie eine kollektive Rücknahmepflicht der Batteriehersteller und -vertreiber dar (BGBl. I 1998: 658). Verglichen mit der 1991er Verpackungsverordnung handelte es sich hier einerseits um einen direkten ordnungsrechtlichen Steuerungsmechanismus ohne Auswege, der aber andererseits keine Leistungsanforderungen in Form von Verwertungs- oder Rücknahmequoten festlegte.¹⁰

¹⁰ Zur Umsetzung der Verordnung gründeten im Mai 1998 sieben große Batteriehersteller sowie

Bei der Entsorgung alter *Kraftfahrzeuge* bereitet neben der „wilden“ Entsorgung vor allem der hohe Anteil nicht wiederverwertbaren, schadstoffbelasteten Schredderabfalls und dessen Entsorgung über Siedlungsabfalldeponien Umweltprobleme (BT-Drs. 12/5583: 7; SRU 1990: 185; SRU 2000: 376f.). Anfang der 1990er Jahre bekundete die Bundesregierung die Absicht, „ein flächendeckendes Rücknahmesystem für Altfahrzeuge durch die Hersteller und Vertreiber aufzubauen“ (BT-Drs. 12/936: 32). 1992 legte das BMU einen ersten Entwurf für eine Altfahrzeugverordnung nach dem Muster der Verpackungsverordnung vor, derzufolge Hersteller Fahrzeuge, die nach Erlass der Verordnung verkauft würden, am Ende ihrer Nutzungsdauer kostenlos hätten zurücknehmen müssen. Die einzelnen Hersteller sollten sich aber durch Beteiligung an einem kollektiven Rücknahmesystem von der Rücknahmeverpflichtung befreien können (BT-Drs. 12/5583: 4). Stattdessen kam es 1996 zu einer Vereinbarung zwischen dem BMU und 14 Branchenverbänden unter der Federführung des Verbandes der Automobilindustrie e. V. (VDA) (Faber 1997: 432). Diese beinhaltet die Verpflichtung zum Aufbau einer flächendeckenden Rücknahme- und Entsorgungsinfrastruktur, zur kostenlosen Rücknahme von Fahrzeugen, die höchstens zwölf Jahre alt sind, zur umweltgerechten Demontage und zur Reduzierung des Anteils von Schredderabfall.¹¹ Wie zwischen Industrie und BMU abgemacht, wurde ergänzend zur Vereinbarung 1997 eine Altfahrzeugverordnung verabschiedet (BGBl. 1997 I: 1666f.), die die Überlassungspflicht von Fahrzeughaltern und Auflagen für die umweltgerechte Entsorgung festlegt (SRU 1998: 200, 2002: 398ff.).

Im Jahr 2002 verabschiedete die Bundesregierung eine neue Altfahrzeugverordnung, die den gesamten Bereich nun umfassend und in autoritativer Weise regelt, und kündigte damit die bisherige Vereinbarung auf (BGBl. 2002 I: 2214; Rummeler 2001: 311). Der wesentliche Unterschied zur bisherigen Regelung lag in der Festschreibung der (nun umfassenderen) Rücknahmepflichten in der Verordnung selbst sowie in der Festlegung einiger Stoffverbote.

Bei der Entsorgung von *Elektro- und Elektronikschrott* ist neben dem großen Volumen der nach „weißer“, „brauner“ und „grauer“ Ware¹² differenzierten Produktgruppen insbesondere die große Menge giftiger oder umweltschädlicher Stoffe, v. a. Blei und Cadmium, PCB und FCKW, problematisch (BT-Drs. 12/4820: 2f.; SRU 2000: 382). Im Rahmen der umfassenden Produktabfallstrategie legte das BMU erstmals 1991 einen an die Verpackungsverordnung angelehnten Verordnungsentwurf vor. Dieser sah eine Rücknahme- und Verwertungspflicht für Hersteller, Importeure und Vertreiber aller drei Produktarten für Produkte ihrer Marke sowie die Möglichkeit, alternativ ein kollektives Sammelsystem einzurichten, vor (BT-Drs. 12/4829). Angesichts von Überlegungen, statt einer Gesamtlösung für alle Gerätegruppen zunächst Teillösungen für einzelne Gruppen zu entwickeln, legten 1995 Hersteller der IT-Industrie in der Arbeitsgemeinschaft CYCLE im Verband deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V.

der Zentralverband Elektrotechnik und Elektronikindustrie (ZVEI) das „Gemeinsame Rücknahmesystem Batterien“ (SRU 2000: 379f.; <http://www.grs-batterien.de/>).

11 Zur Umsetzung der Vereinbarung wurde beim VDA eine Arbeitsgemeinschaft Altfahrzeuge (ARGE) eingerichtet.

12 Bei sogenannter weißer Ware handelt es sich um Küchenhaushaltsgeräte, bei brauner Ware um Geräte der Unterhaltungselektronik und bei grauer Ware um Geräte der Informationstechnologie (SRU 2000: 382).

(VDMA) einen Vereinbarungsentwurf für den Bereich der IT-Geräte vor. Vorgesehen waren Maßnahmen zur Produktgestaltung, Rücknahme, Verwertung, Überwachung und zur Kostenübernahme (SRU 1998: 201). Die vom BMU 1996 vorgeschlagene „schlanke“ Rahmenverordnung (SRU 1998: 201f.; BR-Drs. 638/98), die die Vereinbarung ergänzen sollte, wurde nicht verabschiedet, sodass Anfang der 2000er Jahre die Bemühungen um eine Vereinbarungslösung als gescheitert galten (SRU 2002: 407).

Erst 2005 wurde schließlich eine Regelung in Form eines Elektronikschrotgesetzes verabschiedet (BGBl. 2005 I: 762), das für alle Gerätegruppen gilt. Sie sieht eine Einsammlung über die kommunalen Entsorger sowie eine Verwertung und Entsorgung über ein kollektives System der Hersteller vor, welches bestimmte ökologische Standards und konkrete Verwertungsquoten einhalten muss.¹³

Alle vier Regelungsverläufe nahmen damit ihren Anfang bei rein kooperativen oder gemischten Handlungsformen und endeten in jüngster Zeit bei rein autoritativen Maßnahmen. Mit Ausnahme der Batterieverordnung lassen sie wenig Raum für Selbstorganisation und sind durch einen breiten Regelungsansatz sowie große Regelungstiefe und -dichte gekennzeichnet.

3. Erklärungsansätze

Sofern bisherige Untersuchungen zur kooperativen Umweltpolitik sich überhaupt der Frage widmen, *warum* diese zustande kommt, so sind sie meist auf die Erklärung einer *Zunahme* kooperativer Handlungsformen gerichtet. Hierbei überwiegen meist funktionale Argumente, deren Kern das aus der modernisierungs- und systemtheoretisch inspirierten Steuerungsdiskussion bekannte Argumentationsmuster ist: Moderne Probleme in einer funktional differenzierten, hochdynamischen, technischen Umwelt seien mithilfe traditioneller Steuerungsformen, insbesondere des regulativen Rechts, nicht zu bewältigen. Nicht-autoritative oder jedenfalls nicht traditionell regulative Handlungsformen wiesen dagegen ein höheres Maß an Flexibilität auf und seien eher zu vorsorgendem Handeln geeignet. Staatliche Akteure könnten durch Kooperation Ressourcen sparen und Zugang zu Steuerungswissen, über das vor allem Steuerungsadressaten verfügten, erhalten. Zudem könnten sich alternative Steuerungsformen positiv auf die Motivationslage der Steuerungsadressaten auswirken.¹⁴

Mit dem Ziel, das Zustandekommen kooperativer Politikformen zu erklären, wird diese an sich differenzierte Diskussion meist explikativ zu der Aussage verkürzt, kooperative Handlungsformen würden verwendet, *weil* sie in bestimmten Kontexten besser funktionierten (z. B. Ritter 1990: 58ff.; Benz 1994: 16, 29, 41; Kneer 2003: 192f.;

¹³ In Deutschland dürfen nur noch Elektronikgeräte verkauft werden, deren Hersteller einen Nachweis erbracht hat, dass die Finanzierung der Entsorgung der Geräte gesichert ist. Die Hersteller müssen Geräte zurücknehmen, verwerten bzw. entsorgen, die ihnen die kommunalen Entsorger zur Verfügung stellen. Eine gemeinsame Stelle („Stiftung Altgeräte-Register“, <http://www.stiftung-ear.de/>) ist aufgrund einer Beleihung durch das Umweltbundesamt für die organisatorische Umsetzung zuständig.

¹⁴ Siehe exemplarisch die Beiträge von Bohne (1982), Fuchs/Rucht (1988), Mayntz (1993) und Ritter (1990).

Hansjürgens/Köck 2003: 10; Zerle 2005: 289).¹⁵ Diese Argumentation, die ich als „Funktionalitätsthese“ bezeichne, ist sowohl aus konzeptionellen als auch aus empirischen Gründen problematisch.

Konzeptionell reflektiert die Funktionalitätsthese eine stark reduzierte Vorstellung politischer Entscheidungsprozesse. Es geht nicht darum, infrage zu stellen, dass kooperative Handlungsformen unter bestimmten Bedingungen besser funktionieren *können*. Aber das kann keine *Erklärung* für das Resultat politischer Prozesse sein. Auch die akteurstheoretisch gewendete Hilfsargumentation, derzufolge sich politische Akteure für kooperative Handlungsformen entscheiden, weil diese das betreffende Problem besser zu lösen imstande seien, ist nicht minder problematisch. Sie beruht nämlich auf dem „Problemlösungsbias“ der Steuerungstheorie, der im Kern darin besteht, „dass die Steuerungstheorie nicht fragt, *ob* politische Akteure primär an der Lösung gesellschaftlicher Probleme orientiert sind, sondern unterstellt, *dass* dieses ihr dominantes Ziel (...) ist“ (Mayntz 2001: 19). Dabei muss man nicht so weit gehen wie viele rational-choice-orientierte Ansätze, die bezweifeln, dass das Interesse an Problemlösung überhaupt ein relevanter Handlungsantrieb für politische Akteure sein kann. Es ist aber eben nicht der einzige denkbare. Das zweite Element dieses Problemlösungsbias besteht in der Annahme, dass (unterstellte) Akteursinteressen politische Ergebnisse determinieren und damit erklären können. Während so die Gestaltungskraft politischer Akteure überschätzt wird, werden „bestimmte Fragen über den politischen Prozess (...) nicht gestellt ...“ (Mayntz 2001: 19). Die Funktionalitätsthese ist damit blind für Faktoren, die den Verlauf politischer Prozesse prägen und damit ihre Ergebnisse beeinflussen, wie z. B. Macht, Institutionen und Eigendynamiken politischer Prozesse (Mayntz/Scharpf 1995; Kingdon 2003; Böcher/Töller 2007).

Neben diesen offensichtlichen konzeptionellen Schwächen überzeugt die Funktionalitätsthese aber auch im Hinblick auf ihren Erklärungsgehalt für die Empirie wenig. Wenn kooperatives Staatshandeln (vor allem) deshalb zustande kommt, weil es prinzipiell funktional ist, wie erklärt sich dann der hier aufgezeigte *Rückgang* kooperativen Staatshandelns in den letzten Jahren? Ich werde zeigen, dass der Funktionalität der kooperativen Handlungsformen tatsächlich eine nachrangige Bedeutung für ihre Verwendung zukommt. Anschließend befasse ich mich mit denjenigen Faktoren, die die Wahl und den Wandel von Handlungsformen in der produktbezogenen Abfallpolitik besser erklären können.

3.1 Funktionalität

Wie bereits dargelegt, ist Funktionalität im Kontext umweltpolitischer Instrumente ein vielschichtiges Konzept. Auf kooperative Instrumente bezogen wird Funktionalität ins-

¹⁵ Die wissenschaftliche Diskussion weist hier eine gewisse Einseitigkeit zugunsten der Funktionalitätsthese auf, während ein zweiter Erklärungsansatz, der darauf abzielt, dass sich in Zeiten der Globalisierung der Staat gegen Wirtschaftsinteressen nicht mehr durchzusetzen vermag, erstaunlicherweise kaum in der wissenschaftlichen, dafür aber umso mehr in der politischen Diskussion *zu diesem Thema* (vor allem von Seiten der Umweltverbände) verwendet wird (im allgemeineren Kontext siehe aber z. B. Strange 1996). Da er in der wissenschaftlichen Diskussion über kooperative Umweltpolitik nicht zentral ist, wird er hier nicht explizit als Erklärungsansatz behandelt. Er findet sich inhaltlich aber in den Ausführungen in Abschnitt 3.3 wieder.

besondere in einer intelligenteren, mit den anstatt gegen die Steuerungsadressaten operierenden Steuerungslogik gesehen (Ritter 1990: 59, 82; Benz 1994: 60), die vor allem die Wissensasymmetrien zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren zu beheben versucht (Ritter 1990: 59; Benz 1994: 60; Döring/Pahl 2003: 92, 97ff.). Aus institutionenökonomischer Perspektive wird hervorgehoben, dass die Transaktionskosten, also der Aufwand für Informationsbeschaffung, Entscheidungsfindung und Kontrolle, bei kooperativen Lösungen gegenüber „einer aufwendigen und konfliktintensiven formellen Regelung“ unter bestimmten Bedingungen vergleichsweise niedriger seien (Linscheidt 2000: 180ff.). Letztendlich zielt die Funktionalitätsannahme aber auch darauf ab, dass Vereinbarungen Vorteile „gegenüber anderen denk- und einsetzbaren Instrumenten zur Lösung bestimmter Umweltprobleme“ (Wicke/Braeseke 1998: 34) aufweisen.

Weil anhand der vorliegenden Fallstudien keine umfassende Funktionalitätsanalyse vorgenommen werden kann, wird hier vor allem analysiert, inwieweit Funktionalitätserwartungen eine Rolle gespielt haben, und welche Rolle die *tatsächliche* Funktionalität (d. h. Erfolg oder Misserfolg) der Vereinbarungen bei der Fortsetzung bzw. Aufkündigung der Kooperationen spielte.

Beim Zustandekommen der insgesamt sieben Vereinbarungen und zwei Beinahe-Vereinbarungen, die in den *Abbildungen 2* und *3* dargestellt sind, spielte die Erwartung einer gegenüber gesetzlichen Maßnahmen verbesserten Funktionalität nur bei zweien eine gewisse, jedoch keine erhebliche Rolle. Sowohl bei der 1988er Batterie-Vereinbarung als auch bei der Verpackungsverordnung mit DSD-Vereinbarung von 1991 herrschte bei den Handelnden im Umweltministerium sowie bei den sie politisch tragenden Fraktionen ein gewisses Bewusstsein vor, dass man einen neuen Weg beschritt, der nicht nur erfolgreiche Steuerung ermöglichen sollte, sondern auch anderswo „Schule machen“ könnte.¹⁶ Bei den ab Mitte der 1990er Jahre abgeschlossenen Vereinbarungen hingegen herrschte bereits deutlich mehr Pragmatismus vor (z. B. Faber 1997: 433).

Welche Rolle spielten Erfolg oder Misserfolg als wesentliche Elemente von Funktionalität bei der Aufkündigung von Kooperationen? Es gibt genau einen Fall, in dem sich der Misserfolg einer Vereinbarung in Form von Nichtbefolgung durch die beteiligten Wirtschaftsakteure direkt in der Verabschiedung einer autoritativen Maßnahme niederschlug: Als die Firma Coca-Cola trotz gegenteiliger Zusagen in der 1987er Vereinbarung für 1988 die Einführung der sogenannten PET-Kunststoffflasche als Einweggebinde plante, gewann der damals neu ernannte Umweltminister Töpfer die Unterstützung des Kabinetts für eine hochgradig autoritative Verordnung, die diese Flaschen mit einem hohen Pfand belegte und daher „lex Coca-Cola“ genannt wurde (BT-Drsn. 11/565: 30, 11/1937: 10, 11/2515: 6).

Über diesen einen Fall hinaus aber hat Erfolg oder Misserfolg nur wenig Erklärungskraft für das Aufkündigen oder das Fortsetzen von Vereinbarungen. Im Getränkebereich führte der Misserfolg bei der Stabilisierung der Mehrwegsysteme infolge der ersten Vereinbarung zur Verhandlung einer zweiten Vereinbarung 1987 (SRU 1990:

¹⁶ Für die Batterievereinbarung von 1988 siehe Bundestag, 11. WP, 52. S., 14.1.1988: 364ff.; für die Verpackungsverordnung siehe z. B. BT, 12. WP, 114. S., 16.10.1992: 9728; BT-Drs. 12/114: 9728; Troge 1999: 6.

277). Im Kontext der 1991er Verpackungsverordnung war spätestens seit 1997 klar, dass der Mehrweganteil von 72 Prozent, dessen Einhaltung die Bedingung für die Befreiung des Handels und der Hersteller von der individuellen Rücknahmepflicht darstellte, nicht weiter eingehalten wurde (SRU 2004: 353). Dies führte aber lange Zeit weder zur eigentlich in der Verpackungsverordnung vorgesehenen Verhängung der Pfandpflicht noch zur Verabschiedung einer neuen Verpackungsverordnung. Dass das BMU die Pfandpflicht erst 2003 verspätet verhängte, lag neben rechtlichen Problemen vor allem daran, dass die Verhängung der Pfandpflicht differenziert nach Getränkearten als unpraktikabel und nicht vermittelbar galt und auch schon länger nicht mehr dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse entsprach (SRU 2000: 371ff., 2002: 410, 2004: 352). Aber erst 2005 gelang die Verabschiedung einer neuen, autoritativen Regelung, mit der die Rücknahme- und Pfandpflicht für nicht „ökologisch vorteilhafte“ Getränkeverpackungen eingeführt und die auf einer Vereinbarung beruhende Ausnahmeregelung aufgehoben wurde.

Im Rahmen der Batterievereinbarung von 1988 wurden zwar die Ziele der Schadstoffreduzierung übererfüllt, aber es gelang auf der Basis der Vereinbarung nicht, einen relevanten Anteil der schadstoffhaltigen Batterien einzusammeln (BT-Drs. 12/6987: 8; SRU 1998: 203). Gleichwohl strebte die Bundesregierung zur Neuregelung Mitte der 1990er Jahre erneut eine Vereinbarung mit der Industrie an. Umgekehrt lag der Fall bei der Altautovereinbarung, die jedenfalls dann als erfolgreich gelten kann, wenn man die Einhaltung der selbst gesetzten Ziele (s. o.) als Erfolgskriterium heranzieht (BT-Drs. 14/1389; SRU 2002: 398).¹⁷ Defizite in der Umsetzung betrafen insbesondere die Lenkungswirkung des Verordnungsteils (SRU 2002: 399). Gleichwohl kündigte die Bundesregierung diese Vereinbarung 2001 auf und ersetzte sie durch eine rein autoritative Verordnungslösung (BT, 14. WP, 234. S., 26.04.2002: 23379).

Die in allen hier behandelten Fällen enorm langen Verhandlungszeiten lassen es fraglich erscheinen, ob kooperative Handlungsformen hier umweltpolitisches Handeln zu geringeren Transaktionskosten erlauben, als dies bei autoritativen Handlungsformen der Fall wäre.¹⁸ Betrachtet man das Funktionalitätsargument insbesondere im Hinblick auf die viel diskutierten Wissensasymmetrien, so erweist sich das Argument, der Staat verfüge gar nicht über das Wissen und die Möglichkeit, um ein umweltgerechtes Produktdesign zu „verordnen“ und müsse daher zwangsläufig kooperieren, gerade im Kontext der Abfallpolitik als wenig überzeugend. Denn auch das Instrument der rechtlichen Rücknahmeverpflichtung vermag dieses in der Tat häufige Dilemma staatlicher Steuerung zu lösen (z. B. BT, 12. WP, 114. S., 16.10.1992: 9728).

Funktionalität im Sinne von Funktionalitätserwartungen, günstigeren Transaktionskosten, intelligenterer Funktionsweise und tatsächlichem Erfolg ist offenbar kein Faktor, der erklärt, warum Vereinbarungen zustande kommen und von Seiten staatlicher

¹⁷ Zu den verschiedenen Kriterien für den Erfolg von Vereinbarungen vgl. Wicke/Braeseke (1998: 46ff.).

¹⁸ Dies liegt vor allem im Verpackungsbereich, aber auch bei den Batterien, in der Tat an der u. a. von der Institutionenökonomik als kritisch identifizierten Heterogenität und mangelnden Organisation der Wirtschaftsinteressen, insbesondere angesichts der zentralen Rolle des Handels. Im Altautobereich hingegen erwiesen sich die Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und einer aus wenigen großen Konzernen bestehenden und gut organisierten Automobilindustrie nicht als transaktionskostenärmer.

Akteure entweder fortgesetzt oder beendet werden. Vielmehr erscheint das Funktionalitätsargument eher als Element einer Rationalisierungsstrategie beteiligter Akteure, die sich auch wissenschaftliche Arbeiten gerne zu eigen machen.

3.2 Institutionen

Dass Institutionen Akteurshandeln sowohl einschränken als auch ermöglichen und so den politischen Prozess und dessen Resultate in erheblichem Maße beeinflussen, ist seit dem Siegeszug des Neoinstitutionalismus in den frühen 1980er Jahren unumstritten. Für die hier untersuchten Fälle der produktbezogenen Abfallpolitik gibt es vier bedeutende Institutionen. Erstens ist dies die Beteiligung des Bundesrats an der Gesetzgebung des Bundes. Der Bundesrat kann den Beschluss von abfallpolitischen Gesetzen und Verordnungen blockieren und tut dies auch regelmäßig. Dabei werden die parteipolitischen Konfliktlinien aber oft durch kulturelle und ökonomische Kriterien überlagert (vgl. allgemein zur Umweltpolitik Mez 2003: 349). Hinzu kommen regelmäßige Konflikte zwischen Umweltausschuss und Wirtschaftsausschuss des Bundesrates (BR-Drs. 317/94, Bundesrat 712. S., 16.05.1997: 208f.; Rummler 2001: 312; Garrelts 2004: 38). Diese Situation führte sowohl bei der Überarbeitung der Verpackungsverordnung als auch bei der Elektronikschrottverordnung zu jahrelangen Verzögerungen, hatte aber insgesamt keine klar identifizierbaren Auswirkungen auf die Wahl der Handlungsformen.

Zweitens spielt das Bundeskartellamt eine wichtige Rolle, weil es Einspruchsmöglichkeiten gegen solche Kooperationsformen hat, die es als Kartell betrachtet. Dies geschah in den hier untersuchten Fällen mehrfach und führte in einem Fall (bei der 1996/97er Altauvereinbarung) zu einer Korrektur des Vereinbarungstextes sowie in zwei Fällen (bei der 1996er Batterievereinbarung und bei einer hier nicht weiter betrachteten Getränkevereinbarung¹⁹) dazu, dass das Vorhaben einer Kombinationslösung von Vereinbarung und Verordnung fallengelassen wurde.²⁰ Dies bewirkte, dass in der Folgezeit Vereinbarungen im Abfallbereich von Seiten staatlicher und wirtschaftlicher Akteure vorsichtiger betrachtet wurden.

Im Folgenden werden zwei weitere institutionelle Faktoren genauer betrachtet, die von zentraler Bedeutung für die Erklärung der in *Abbildung 2* aufgezeigten Entwicklung sind: die im geltenden Abfallrecht enthaltene Verordnungsermächtigung für den Bereich des Produktabfalls sowie – ganz zentral – das europäische Recht.

19 1996 hatte Ministerin Angela Merkel eine Vereinbarung mit der Getränkeindustrie über die freiwillige Einführung eines Einwegpfandes von 10 Pfennig anvisiert. Diese wurde aber letztlich nicht abgeschlossen, weil das Kartellamt hierin eine Preisabsprache sah (Monopolkommission 1996: 31).

20 Der zu diesem Zeitpunkt geltende Vorrang von Wettbewerbsbelangen gegenüber Umweltbelangen ist jedoch keineswegs zwingend. Der Entwurf für das Umweltgesetzbuch sieht vor, die Regeln so anzupassen, dass der Abschluss von Vereinbarungen leichter möglich ist (UGB KomE 1998: 122, 513f.).

3.2.1 Handlungsermächtigung als regulative Drohkulisse

Rechtliche produktbezogene Regelungen der Abfallpolitik müssen als Rechtsverordnungen verabschiedet werden und bedürfen insofern einer Verordnungsermächtigung im horizontalen Abfallrecht. Die Verordnungsermächtigung stellt aber zugleich die Drohkulisse dar, mit der die Regierung der betroffenen Industrie – geradezu rituell – glaubhaft machen kann, dass sie zu intervenieren in der Lage ist, um diese zur Kooperation zu bewegen. Die Glaubwürdigkeit einer Drohung mit autoritativen Maßnahmen ist zentral, um substantielle kooperative Maßnahmen zu erreichen (Töller 2007). Zwar sah bereits das 1972 verabschiedete Abfallbeseitigungsgesetz eine solche Verordnungsermächtigung für den Verpackungsbereich vor, derzufolge die Bundesregierung nach Zustimmung des Bundesrates abfallpolitisch motivierte Kennzeichnungspflichten, Verkehrsbeschränkungen und Verbote für bestimmte Produktgruppen verabschieden konnte. Mit diesen Möglichkeiten drohend, rang das damals zuständige Innenministerium der Getränkeindustrie die erste Vereinbarung von 1977 ab (Wicke/Braeseke 1998: 120). Ende der 1970er Jahre aber kamen Rechtsgutachten im Auftrag des BMI zu dem Ergebnis, dass die Verordnungsermächtigung rechtlich nicht tragfähig und ihre Anwendung daher nahezu ausgeschlossen war. Damit verblasste die Drohkulisse schnell (z. B. BT, 9. WP 73. S. 10.12.1981: 4223; BT 10. WP 13. S. 15.06.1983: 741), und außer der 1980er Batterievereinbarung wurde vorläufig keine weitere Vereinbarung geschlossen.²¹

Die Einführung einer neuen, tragfähigen Verordnungsermächtigung mit dem neuen Abfallgesetz 1986 diente erklärtermaßen auch dem Ziel, die Glaubwürdigkeit der Drohwirkung wieder herzustellen (BT-Drs. 10/5656: 74). Erst mit der neuen Ermächtigung, die Maßnahmen zur Kennzeichnung, zur getrennten Entsorgung, zu Rücknahme- und Pfandpflichten sowie zu Verwendungsbeschränkungen ermöglichte (BGBI. 1986 I: 1417), kam es nach langen Verhandlungen 1987 zur zweiten Vereinbarung über Getränkeverpackungen und 1988 zur zweiten Vereinbarung über die Entsorgung von Batterien. Angesichts der partiellen Nichteinhaltung der 1987er Verpackungsvereinbarung durch die Firma Coca-Cola (s. o.) stellte die 1988 verabschiedete hochgradig autoritative Verordnung vor allem eine Maßnahme zur Wahrung der Glaubwürdigkeit der Drohkulisse dar. Dies war insbesondere im Hinblick auf die geplante umfassende Regelung, wie sie dann durch die Verpackungsverordnung 1991 erfolgte, von Bedeutung. Mit der Verabschiedung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes von 1994 wurde die Verordnungsermächtigung der Bundesregierung im Bereich des Produktabfalls erneut gestärkt. Das Gesetz betonte die Produktverantwortung der Hersteller und etablierte eine ausdrückliche Verordnungsermächtigung für Rücknahmeverpflichtungen (BGBI. 1994 I: 2705; vgl. Rummler 2001). Die Stärkung der Drohkulisse wurde aber in beiden Fällen konterkariert durch andere zentrale Faktoren. Diese waren die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 und der Koalitionsvertrag 1994. Letzterer gab Vereinbarungen im Bereich der produktbezogenen Abfallpolitik ausdrücklich den Vorzug gegenüber anderen Maßnahmen. Auf beide Faktoren wird in den folgenden zwei Abschnitten eingegangen.

²¹ Dass trotz fehlender Drohkulisse 1980 diese Batterievereinbarung zustande kam, hatte vor allem mit der hohen Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Quecksilberproblematik zu tun.

3.2.2 Nationale Autonomie und das europäische Recht

Ziel der 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) war die Herstellung des europäischen Binnenmarktes. In diesem Zusammenhang besagt das Prinzip der negativen Integration, dass solche nationalen Maßnahmen abzuschaffen sind, die ein Handelshemmnis darstellen und so die Vollendung des Binnenmarktes behindern, und dass auch keine neuen nationalen Maßnahmen dieser Art verabschiedet werden dürfen. Das Prinzip der positiven Integration beschreibt hingegen die (Re-)Regulierung auf europäischer Ebene. Während in der Literatur zunächst davon ausgegangen wurde, dass die institutionelle Privilegierung der (im Vertrag selbst festgeschriebenen) negativen Integration bei zugleich anspruchsvollen Einigungsverfahren für Maßnahmen der positiven Integration zwingend zu einem „race to the bottom“ führen würde (Scharpf 1996: 112ff.), zeigten Untersuchungen Mitte der 1990er Jahre, dass anspruchsvolle positive Integration durchaus möglich ist (z. B. Héritier et al. 1994: 190ff.). Neuere Arbeiten im Kontext der Europäisierungsforschung haben gezeigt, dass diese komplexen institutionellen Gegebenheiten auf der Ebene der Mitgliedstaaten auch ganz andere Folgen haben können als bislang angenommen. Unsicherheit über die verbleibenden nationalen Handlungsspielräume ist demnach eine wichtige Folge, auf die wiederum ganz unterschiedlich reagiert werden kann (Schmidt 2004: 437ff.; Töller 2004: 10ff.).²² Der Befund des hier vorliegenden Beitrags ist, dass im analysierten Bereich die Bundesregierung auf rechtliche Unsicherheit²³ mit *Evasion* reagiert hat.

Das ungleichzeitige Ineinandergreifen von negativer und positiver Integration²⁴ wirkte sich nämlich insofern auf die produktbezogene Abfallpolitik in Deutschland aus, als es von Mitte der 1980er bis Ende der 1990er Jahre für die Bundesregierung eine Anreizstruktur für die Verabschiedung von Vereinbarungen anstelle von Rechtsverordnungen darstellte. Denn diese sind aufgrund ihrer fehlenden Rechtsqualität nicht nur rechtlich von der Kommission nicht angreifbar. Sie müssen auch bei der Kommission nicht notifiziert werden und laufen so nicht Gefahr, aufgrund von Stillhalteverpflichtungen nur verzögert oder gar nicht angewendet werden zu können (vgl. Krämer 1995: 118–127; BR-Drs. 638/98: 10).²⁵ Gleichzeitig ist es mit den Vereinbarungslösungen

22 Unsicherheit über den verbleibenden nationalen Handlungsspielraum macht einen deutlichen Unterschied gegenüber *sicheren* Restriktionen. Denn nur aufgrund der Unsicherheit, die eben die Möglichkeit einer nationalen Regelung nicht ausschließt, sie aber riskant macht, hat die Regierung eine ausreichende Drohkulisse, um die betroffenen Wirtschaftsverbände zur Kooperation zu bewegen.

23 Die Ursachen für das Entstehen rechtlicher Unsicherheit liegen insbesondere in der Natur des europäischen Rechts und der europäischen Institutionenordnung (vgl. Schmidt 2004).

24 Negative und positive Integration greifen insofern ineinander, anstatt sich sauber gegenseitig abzulösen, als gemäß der Rechtsprechung des EuGH die das Prinzip der negativen Integration verkörpernden Vertragsnormen (v. a. Art. 28 EGV) solange Prüfmaßstab sind, wie der Bereich nicht vollständig harmonisiert ist (EuGH Rs. C-463/01, Rz. 35ff.). Die Ungleichzeitigkeit ergibt sich daraus, dass auf europäischer Ebene die verschiedenen Produktgruppen zu verschiedenen Zeiten und in unterschiedlichem Ausmaß harmonisiert wurden.

25 Aufgrund der Informationsrichtlinie, deren Regelungen auf ein 1969 geschlossenes „gentlemen’s agreement“ zurückgehen, müssen die Mitgliedstaaten der Kommission in Bereichen, in denen die Gemeinschaft eine Maßnahme zur Beseitigung der Handelshemmnisse plant, eine beabsichtigte nationale Maßnahme notifizieren. Auf Gemeinschaftsebene wird dann geprüft,

aber möglich, überhaupt eine nationale Regulierung einzurichten. Die Regierung konnte so einerseits handeln und Handlungsfähigkeit demonstrieren²⁶ und andererseits im Hinblick auf die Entwicklung der europäischen Regulierung Fakten schaffen (vgl. Héritier et al. 1994), etwa im Hinblick auf Schutzstandards oder organisatorische Strukturen für die Rücknahme. Dies reduzierte bei der anschließenden Umsetzung die Anpassungskosten.

Die Vereinbarungen erlaubten der Bundesregierung somit die Evasion, das Ausweichen vor den Zwängen des europäischen Rechts. Dass dies in den hier analysierten Fällen eine – wenn auch unterschiedlich große – Rolle spielte, kann man nicht nur an expliziten Verweisen politischer Akteure und entsprechenden Analysen in der Literatur belegen, sondern auch anhand von drei Punkten plausibel erläutern: Erstens hielt in den hier analysierten Fällen die Bundesregierung die jeweils gefundene Regelung für nicht notifizierungspflichtig. Zweitens kam die Vereinbarung in drei von vier Fällen zustande, kurz bevor die Kommission das europäische Rechtsetzungsverfahren durch Vorlage eines offiziellen Richtlinienentwurfs eröffnete.²⁷ Drittens wiesen die dann gefundenen europäischen Lösungen jedenfalls in zwei Fällen einige Ähnlichkeit mit den jeweiligen deutschen Vereinbarungslösungen auf.

Im Bereich der Batterieregulierung fiel die nationale Regulierungsdiskussion Mitte der 1980er Jahre mit Bestrebungen der Kommission zusammen, einen minimalen Regelungsrahmen für die Entsorgung von Batterien und Akkumulatoren zu verabschieden. Nachdem nationale Regelungen wie Verbote und Kennzeichnungspflichten zu Behinderungen des Binnenmarktes zu führen drohten, arbeitete die Europäische Kommission seit Mitte der 1980er Jahre zunächst informell, ab 1988 formell an einem Richtlinienentwurf zur Entsorgung bestimmter Batterien und Akkumulatoren (Kom (88) 673 endg.). 1991 wurde die Richtlinie verabschiedet (ABl. 1991 Nr. L 78/38), die inhaltlich große Ähnlichkeit mit den Regelungen der in Deutschland 1988 abgeschlossenen Vereinbarung aufwies. Dabei war die Unsicherheit über die verbleibenden nationalen Handlungsspielräume ein wichtiger Grund für die Bundesregierung, das Feld durch eine Vereinbarung und nicht durch eine Rechtsverordnung zu regeln (BT, 11. WP, 52. S., 14.1.1988: 3647; Busch/Jürgens 2001: 23).

Ähnlich kam es im Bereich der Altautoregulierung 1996 zur Verabschiedung der Vereinbarung. Die ergänzende Verordnung wurde im Juli 1997 beschlossen. Fünf Tage später legte die Kommission einen ersten offiziellen Entwurf für eine europäische Altautoverordnung vor. Die Bundesregierung hielt die ergänzende Verordnung nicht für

ob die Maßnahme die geplante europäische Maßnahme beeinträchtigen kann, woran auch die anderen Mitgliedstaaten beteiligt werden. Es gelten verschiedene Stillhaltefristen (siehe Meyring 2003; ABl. 1969 Nr. L 76/9; ABl. 1998 Nr. L 204/37). Die Bedeutung des Verfahrens nahm drastisch zu, seit der EuGH Mitte der 1990er Jahre entschied, dass eine unterlassene Notifizierung zur Nichtanwendbarkeit einer nationalen Maßnahme führen kann (von Bogdandy 2003: 38). Heute wird etwa die Hälfte aller nationalen produktbezogenen Regelungen nach diesem Verfahren notifiziert (KOM (2003) 200 endg.).

26 In allen hier untersuchten Bereichen forderte die Opposition im Bundestag spätestens seit Anfang der 1990er Jahre immer wieder die Verabschiedung von Verordnungslösungen mit rechtlichen Rücknahmepflichten (z. B. BT, 9. WP, 73. S., 19.12.1981: 4223; BT-Drsn. 12/4829, 13/6537, 13/1347, Frage 32).

27 Im Fall der Elektronikschrottregelung kam es zu einem Vereinbarungsvorschlag, nachdem die Kommission eine entsprechende Arbeitsgruppe eingesetzt hatte.

notifizierungspflichtig. Im deutschen Politikformulierungsprozess hatte, ähnlich wie bei der Batterierichtlinie, auch die Idee eine Rolle gespielt, wenn nicht die Regulierungsform, so doch den Regulierungsinhalt auf die europäische Ebene zu übertragen, oder jedenfalls Fakten zu schaffen, die den Spielraum für europäische Lösungen einschränkten (Faber 1997: 435; BT-DRs. 13/7780). So äußerte der Staatssekretär im BMU Hirche in diesem Zusammenhang vor dem Bundesrat:

„Wenn wir nicht schnell eine Lösung erreichen, hat dies langfristig ökologische und ökonomische Nachteile. Die EG-Kommission beabsichtigt, in nächster Zukunft eine eigene Altautorichtlinie vorzulegen. Wenn dies erst erfolgt ist, bevor wir eine nationale Verordnung haben, müssen wir mit einer Verzögerung von mindestens einem Jahr rechnen. Das heißt, in dieser Legislaturperiode würde eine nationale Lösung nicht mehr möglich werden“ (Bundesrat, 712. S., 16.05.1997: 210).

Tatsächlich wurde die spätere Richtlinie, mit Ausnahme der Rücknahmeregelung und des Schwermetallverbots, der deutschen Regelung von 1996/97 nachgebildet (SRU 2002: 402f.).

Die Bemühungen der Bundesregierung um eine ähnliche Regelung für den Elektroschrottbereich in Deutschland führten dazu, dass die Europäische Kommission 1994 eine Arbeitsgruppe einsetzte, die einen Entwurf für eine europäische Elektronikschrott-Richtlinie erarbeiten sollte (BT-Drs. 12/4829). Die Bundesregierung einigte sich 1995 für den Bereich der IT-Geräte mit der Industrie auf eine Vereinbarung mit ergänzender Verordnung, die die Bundesregierung folgendermaßen begründete:

„Die EG-Kommission hat [...] die Absicht zum Ausdruck gebracht, Vorschläge für ein harmonisiertes Vorgehen im Bereich der Entsorgung der Elektro- und Elektronikaltgeräte zu erarbeiten. Es ist allerdings derzeit nicht absehbar, wann solche Vorschläge in konkreter Form vorgelegt und wie sie im einzelnen ausgestaltet sein werden. Der Bundesregierung scheint es daher aus ökologischen Gründen angezeigt, schon heute Anforderungen an die Entsorgung vorzugeben“ (BR-Drs. 638/98: 10).

Die Vereinbarung wurde allerdings nicht umgesetzt, weil, wie erwähnt, die ergänzende Verordnung aufgrund der fehlenden Unterstützung des Bundesrates nicht verabschiedet werden konnte.

Der Bereich der Getränkeverpackungen unterscheidet sich von den anderen drei Produktbereichen insofern, als er innerhalb der politischen Institutionen und der breiten Öffentlichkeit in Deutschland eine besondere politische Priorität genießt. Er ist daher durch eine hohe Konfliktbereitschaft der Bundesregierung gegenüber der Kommission charakterisiert (Garrelts 2004: 182). Auch in diesem Fall hatte es die Bundesregierung im Frühjahr 1991 eilig, die Verpackungsverordnung zu verabschieden, bevor die Kommission den ersten formellen Richtlinienentwurf vorlegte (die europäische Verpackungsrichtlinie wurde 1994 verabschiedet, siehe Haverland 1999: 172ff.), um so der Stillhalteverpflichtung zu entgehen (BR-Drs. 236/91: 33; SRU 1990: 145). So konnte Umweltminister Töpfer die Länder unter Hinweis auf das EG-Recht überzeugen, weiter gehende Forderungen aufzugeben, da sonst die Verordnung notifizierungspflichtig würde und es zu einer Verzögerung der Umsetzung kommen könnte (Bundesrat 628. S., 19.04.1991: 116–124; BT, 13. WP 98. S., 18.04.1996: 8756).

Die konfliktbereite Haltung der Bundesregierung wurde von der Kommission mit ähnlicher Konfliktbereitschaft beantwortet. Seit der Verabschiedung der PET-Verordnung 1988, die durch die Verpackungsverordnung von 1991 abgelöst wurde, drohte die Kommission unzählige Male mit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens, ergriff entsprechende Schritte (Mahnschreiben etc., Haverland 1999: 259f.; EuGH Rs. C 463/01: 4), erhob aber erst 2001 Klage vor dem Europäischen Gerichtshof; der Fall wurde Ende 2004 entschieden. Im Kern ging es 17 Jahre lang um dieselben Fragen: ob eine Pfandpflicht für ausländische Getränkeproduzenten ein Handelshemmnis darstellte und ob es eine triftige ökologische Begründung für die Festlegung bestimmter Mehrwegquoten gebe (Haverland 1999: 264ff.; Stumpf 2005: 53ff.; SRU 2004: 352ff.; EuGH Rs. C-463/01 v. 14.12.2004). Mit diesem abfallpolitischen Dauerkonflikt wurde aber für die anderen Regelungsbereiche auch deutlich, dass nationale Maßnahmen zur produktbezogenen Abfallregulierung gute Chancen hatten, von der Kommission und anderen Mitgliedstaaten als Handelshemmnis angegriffen zu werden und somit schon im Notifizierungsverfahren stecken zu bleiben, was im deutschen Kontext die Gegner solcher Konzepte stärkte (BT-Drsn. 11/756: 16, 13/7578: 13; BT, 12. WP, 114. S., 16.10.1992: 9728; Garrelts 2004: 182).

Der Übergang von der negativen zur positiven Integration erfolgte in der produktbezogenen Abfallpolitik schrittweise, in den verschiedenen Regelungsbereichen ungleichzeitig und noch nicht vollständig (EuGH Rs. C-463/01, Rz. 35ff.; Stumpf 2005: 54). Seit der Verabschiedung der Altautorichtlinie (2000, ABl. 2000 Nr. L 269/34) und der Elektro- und Elektronikschrottrichtlinie (2003, ABl. 2003 Nr. L 37/24), der Revision der Verpackungsrichtlinie von 1994 im Jahr 2004 (ABl. 2004 Nr. L 47/26; SRU 2004: 354ff.) sowie der jüngst erfolgten Verabschiedung der neuen Batterierichtlinie (ABl. 2006 Nr. L 266/1) sind alle Bereiche durch ein hohes Maß an europäischer Harmonisierung geprägt. Zur Umsetzung der Richtlinien wird dann aber die Verabschiedung verbindlichen Rechts erforderlich, denn rechtlich unverbindliche Vereinbarungen gelten bei der EU-Kommission nicht als akzeptable Handlungsform zur Umsetzung europäischen Rechts (ABl. 1996 Nr. L 333/59). Dies erklärt, warum die Altautoregulation 2002 aufgekündigt und die ausgehandelte Vereinbarungslösung im Bereich Elektronikschrott aus dem Jahre 1995 nicht weiter aufgegriffen wurde. Es erklärt jedoch nicht, warum die neuen Regelungen im oberen Spektrum der autoritativen Optionen angesiedelt sind (siehe Abschnitt 3.3).

Es wurde gezeigt, dass die Auswirkungen des europäischen Rechts auf nationale Politikformulierungsprozesse weitaus komplexer sind, als es viele Europäisierungsstudien nahe legen (Töller 2004: 2f.). Im hier präsentierten Untersuchungsbereich sind diese Auswirkungen bis Ende der 1990er Jahre durch das ungleichzeitige Ineinandergreifen von negativer und positiver Integration und daraus resultierende rechtliche Unsicherheit geprägt. Diese rechtliche Unsicherheit (zusammen mit den für Deutschland typischen relativ hohen Entscheidungskosten) stellte eine Anreizstruktur zum Abschluss von Vereinbarungen (Evasion) dar. Erst ab Anfang der 2000er Jahre waren drei von vier Produktbereichen weitgehend (aber nicht vollständig) harmonisiert. Der vierte folgte erst 2006. Dies verlangte von den Mitgliedstaaten rechtsverbindliche Maßnahmen zur Umsetzung.

Damit können institutionelle Faktoren in hohem Maße das Zustandekommen, die Fortsetzung oder die Beendigung von Vereinbarungen von Seiten staatlicher Akteure erklären. Dem bereits etablierten Befund der „Semisouveränität“ (Katzenstein 1987), die für staatliche Akteure kooperative Wege attraktiv erscheinen lässt (Scharpf 2000: 332), aber auch verschließen kann, wurde dabei eine weitere Dimension durch die fortschreitende europäische Integration hinzugefügt. Dabei sind die Auswirkungen institutioneller Faktoren im Allgemeinen und des europäischen Rechts im Besonderen aber keinesfalls deterministisch. Sie eröffnen vielmehr Anreiz- und Opportunitätsstrukturen für durchaus kontingentes Akteurshandeln auf nationaler Ebene, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird.

3.3 Akteure und Parteipolitik

Abgesehen von der Annahme, dass grüne Parteien in besonderem Maße die Umweltpolitik prägen sollten (Zohlnhöfer 2006: 4), gilt dieses Politikfeld nicht gerade als Paradebeispiel für die Parteidifferenzthese. Letztere bezeichnet die Annahme, dass es für die politische Gestaltung einen Unterschied macht, welche Parteien die Regierung stellen. Im Folgenden möchte ich jedoch zeigen, dass bei der Ausfüllung der dargestellten institutionellen Anreizstrukturen durch kontingentes Akteurshandeln die parteipolitisch-ideologische Verortung von Regierungsakteuren durchaus ein wichtiger Erklärungsfaktor dafür ist, welche umweltpolitischen Handlungsformen gewählt wurden. Allerdings müssen in diesem Zusammenhang auch Veränderungen *innerhalb* von Regierungsparteien und -koalitionen beachtet werden. Ab 1987 können drei Phasen in der produktbezogenen Abfallpolitik identifiziert werden, die weitgehend mit den Amtszeiten verschiedener Umweltminister zusammenfallen.

Phase 1: Kurze Zeit nach der ersten Verbesserung der abfallpolitischen Handlungsermächtigung und etwa zeitgleich mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte wurde 1987 Klaus Töpfer Minister im erst kurz zuvor eingerichteten Umweltministerium. Als Mitglied der christlich-liberalen Regierung unter Helmut Kohl wurde er – für viele überraschend – zum glaubwürdigen Vorkämpfer einer fortschrittlichen und strengen Umweltpolitik (z. B. Kern/Koenen/Löffelsend 2003: 9). Im Bereich der produktbezogenen Abfallpolitik schloss das BMU unter Klaus Töpfer zwar kooperative Wege nicht aus, ließ aber wissen, dass die Bundesregierung erwarte, dass „die Wirtschaft [...] alle Anstrengungen unternimmt, um staatliche Eingriffe überflüssig zu machen“ (BT-Drs. 11/756: 15). Anfang der 1990er Jahre wurde das Schlagwort „Verursacherprinzip“ kennzeichnend für den umweltpolitischen Diskurs. Minister Töpfer machte mit Entwürfen für strenge Regelungen zur Entsorgung von Batterien, Altautos, Altpapier, Elektronikschrott und Bauschutt deutlich, dass er entschlossen war, dieses Prinzip in Form des Konzepts der Produktverantwortung in Politikmaßnahmen umzusetzen (z. B. BT-Drs. 12/936: 32; vgl. Rummler 2001; Busch/Jörgens 2001: 10). Dies gelang ihm während seiner Amtszeit (bis 1994) tatsächlich nur im Bereich der Getränkeeregulierung. In diesen Zeitraum fällt der Abschluss der Batterievereinbarung 1988 und des Vereinbarungsteils im Rahmen der Verpackungsverordnung 1991 sowie der Altpapiervereinbarung 1994, während Minister Töpfer in den Bereichen Altauto und Elektroschrott die Angebote der Wirtschaft als nicht ausreichend zurückwies.

Phase 2: Die zweite institutionelle Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz im September 1994 wurde konterkariert durch die Koalitionsvereinbarung der wiedergewählten christlich-liberalen Bundesregierung von Ende 1994: Die Regierungsfractionen kamen darin überein, dass die Umsetzung der Produktverantwortung im Rahmen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vorrangig auf Vereinbarungen statt auf autoritative Maßnahmen setzen sollte (SRU 1998: 199; Monopolkommission 1996: 35). In diesem Zusammenhang stehen die Vereinbarungen deutlich für einen umweltpolitischen Paradigmenwechsel hin zu einem Deregulierungsdiskurs unter der neuen Umweltministerin Merkel. Diese war für das Lobbying der Wirtschaftsverbände deutlich empfänglicher als ihr Amtsvorgänger und räumte der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft am „Standort-Deutschland“ eine größere Priorität ein (vgl. SRU 1998: 132; Kern/Koenen/Löffelsend 2003: 9). Dies illustrieren die folgenden Ausführungen des Umweltministeriums zur Umsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes:

„Durch überhastetes Einführen der Produktverantwortung in Einzelbereichen könnte die (...) Zielsetzung bereits in der Initialphase diskreditiert werden. Die Bundesregierung setzt darauf, durch Überzeugung der betroffenen Gruppen der Wirtschaft das für ein nachhaltiges, umweltgerechtes Wirtschaften wichtige Vorhaben mit einem Mindesteinsatz ordnungsrechtlicher Instrumente in besonders wichtigen und geeigneten Bereichen schrittweise einzuführen. (...) Ein Regelungsübermaß könnte in der augenblicklichen Situation zu einer Überforderung der Beteiligten führen. (...) Angezeigt sind Ansätze, die es ermöglichen, dynamische wirtschaftliche Entwicklungen auszulösen und für die (...) umweltpolitischen Zielvorgaben zu nutzen, ohne daß hierdurch der deutschen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb Nachteile entstehen“ (BT-Drs. 13/3368: 2). „Die Bundesregierung (...) weist nochmals darauf hin, daß die Vielzahl der Verordnungsermächtigungen im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz nach dem Verständnis der Bundesregierung nicht den Zweck haben kann, die Wirtschaft mit einer Regelungsflut zu überziehen“ (BT-Drs. 13/3368: 7). „Schlanke, auch Anforderungen der Deregulierung berücksichtigende Vorschriften des Verordnungsgebers (...) werden geprüft“ (BT-Drs. 13/3368: 8).

Vor dem Hintergrund dieses durch Metaphern wie „Regelungsflut“ und „Regelungsübermaß“ versus „schlanke“ Vorschriften ausgedrückten Paradigmenwechsels innerhalb derselben Regierungskoalition (und einer offensichtlichen Machtverschiebung zugunsten des liberal geführten Wirtschaftsministeriums) erschienen Vereinbarungen als Mittel der Wahl. Das Ministerium unter Angela Merkel (und z. T. die Ministerin selbst) handelte im Bereich der Abfallpolitik 1995 sowohl eine Vereinbarung mit der Batterieindustrie als auch eine mit der Elektronikindustrie sowie 1996 eine mit der Getränkeindustrie aus. Ebenfalls im Jahr 1996 schloss sie eine Vereinbarung mit der Autoindustrie und traf eine im Bereich des Bauschutts.²⁸ Dabei war die EG-rechtliche Situation ein beliebtes Argument, um Forderungen der Opposition insbesondere nach Pfandpflichten, Lizenzmodellen, Kennzeichnungspflichten und Produktverboten zurückzuweisen (z. B. BT-Drns. 13/4131: 50, 13/4351, 14/7578:13; 13. WP, 37. S., 17.05.1996: 2915, 98. S., 18.04.1996: 8756).

²⁸ Bezogen auf alle Felder der Umweltpolitik schloss die Bundesregierung in dieser Zeit 28 Vereinbarungen (vgl. Abbildung 1).

Phase 3: Durch den Regierungswechsel 1998 übernahm mit Jürgen Trittin erstmals ein Mitglied der Grünen das Amt des Bundesumweltministers. Zwar hatten die Grünen im Bundestag Vereinbarungen immer wieder als zu wirtschaftsfreundlich und ökologisch wenig zielführend kritisiert (BT 11. WP 52. S., 14.1.1988: 3551; BT, 13. WP, 98. S., 18.04.1996: 8747; BT-Drsn. 13/3334: 12, 13/4351: 3, 13/5984, 13/6537), aber Abfallpolitik gehörte zunächst nicht zu den prioritären Projekten grüner Umweltpolitik (Mez 2003: 336ff.; Kern/Koenen/Loeffelsend 2004: 11). Daher stellte der Umweltminister die generelle Rolle von Vereinbarungen in der Umweltpolitik zunächst nicht infrage²⁹, sondern akzeptierte vielmehr im Jahr 2001 die Fortsetzung der Vereinbarungen zur Rücknahme und Entsorgung von Altpapier. Im selben Jahr aber wurde die Verwendung von Vereinbarungen als umweltpolitische Handlungsform aufgrund des politischen Konflikts um eine Neugestaltung der Verpackungsverordnung zum Politikum: Dies geschah, als der von Umweltminister Trittin vorgeschlagene und vom Kabinett gebilligte Verordnungsentwurf im Bundesrat mehrheitlich mit dem Vorschlag gekontert wurde, im Rahmen der Verpackungsverordnung eine neue Vereinbarung mit der Industrie einzugehen – und dies nach dem doch eklatanten Scheitern bisheriger Vereinbarungen (SRU 2002: 410; BT-Drsn. 14/6103, 14/6832: 3; Garrelts 2004: 140ff.). Im Sommer 2001 äußerte der Minister dann auch vor dem Umweltausschuss des BDI, Selbstverpflichtungserklärungen würden als „moderne Alternative zum Ordnungsrecht“ infrage gestellt, wenn sie dafür missbraucht würden, sich aus der Verantwortung zu stehlen (BMU 2001). Im Kontext einer solchen Politisierung staatlicher Handlungsformen boten sich die Rechtspflichten zur Umsetzung der europäischen Richtlinien zu Altautos und Elektroschrott als Gelegenheitsstrukturen an, um dem Instrument der Vereinbarung in der produktbezogenen Abfallpolitik eine Absage zu erteilen und zugleich relativ stark autoritative Maßnahmen auch innerhalb der Regierung und gegenüber dem Bundesrat durchzusetzen.

Es wurde gezeigt, dass politische Akteure sich hinsichtlich ihrer Präferenzen für bestimmte Handlungsformen deutlich unterscheiden, und zwar sowohl aufgrund von Unterschieden in den Programmatiken zwischen den Parteien als auch aufgrund ordnungspolitischer Paradigmenwechsel innerhalb einer Regierungspartei bzw. -koalition oder auch aufgrund der Veränderung von Prioritäten. Sowohl bei der christlich-liberalen als auch in der rot-grünen Regierungskoalition schlugen sich Präferenzen des jeweils kleineren Koalitionspartners erst nach einer Weile, und durch bestimmte situative Umstände vermittelt, in einem Wandel der staatlichen Handlungsformen nieder.

3.4 Strukturwandel der Wirtschaft(sverbände)

Ergänzend muss auch die gewandelte Situation der Wirtschaft und ihrer Verbände betrachtet werden. Letztere haben in den vergangenen etwa zehn Jahren einen durchgreifenden Wandel sowohl ihrer „Mitgliederlogik“ als auch ihrer „Einflusslogik“ erfahren (vgl. Burgmer 1999; Berger 2004). So haben ökonomische Wandlungsprozesse (v. a. Tertiarisierung und Globalisierung) dazu geführt, dass der BDI, der bislang neben den jeweiligen Branchenverbänden als wichtiger Partner an fast allen Vereinbarungen betei-

²⁹ Der Koalitionsvertrag von 1998 akzeptierte Vereinbarungen grundsätzlich, legte aber Bedingungen für ihren Einsatz fest (Koalitionsvertrag 1998: Abschnitt IV).

ligt war, zunehmend heterogene und auch widerstrebende Interessen integrieren und vertreten muss, was bereits das Finden gemeinsamer Positionen erschwert (Berger 2004: 44ff.). Hinzu kommt, dass es in Zeiten zunehmender Orientierung deutscher Firmen am „Shareholder Value“ für die Branchenverbände immer schwieriger wird, Mitglieder zu gewinnen bzw. zu halten, und diese dann auch noch auf Maßnahmen zu verpflichten, die „nicht zur unmittelbaren Steigerung des Unternehmenswertes“ führen (Burgmer 1999: 84).

Eine reduzierte Integrations- und Verpflichtungsfähigkeit der Verbände kann insofern Hinweise darauf geben, warum in den letzten Jahren auf nationaler Ebene so gut wie keine neuen Umweltvereinbarungen geschlossen wurden. Sie vermag aber nicht im Einzelnen zu erklären, warum es in den untersuchten Fällen der produktbezogenen Abfallpolitik zur *Beendigung* bestehender kooperativer Arrangements kam, denn dies ging weitgehend von den staatlichen Akteuren aus. Insbesondere im Bereich der Getränkeverpackungen war dies zwar auch eine Reaktion auf die fehlende Verpflichtungsfähigkeit der Verbände, diese ist aber gerade im heiklen Getränkesektor aufgrund der Sektorstruktur keine neue Entwicklung. Andererseits ist *ein* Element der Veränderung in der Verbändelandschaft die Herausbildung von Organisationen, die neue und aufstrebende Branchen vertreten. Wie das Beispiel der von der AG CYCLE angebotenen Vereinbarung zur Rücknahme gebrauchter IT-Geräte zeigt, könnten hier auch neue Chancen für kooperative Politiken liegen, die jedoch im konkreten Fall nicht realisiert worden sind.

Dass dem Verbändewandel insgesamt nur ergänzende Erklärungskraft zukommen kann, liegt schon alleine daran, dass dort, wo Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagert werden, selbst handlungs- und verpflichtungsfähige nationale Dach- und Branchenverbände keine Vereinbarungen mehr schließen können.

4. *Europäisierung versus Politisierung staatlicher Handlungsformen?*

Der vorliegende Beitrag nahm seinen Ausgangspunkt bei der Diskussion über den „Rückzug des Staates“. Für den Bereich der Umweltpolitik wurde gezeigt, dass die jüngste Entwicklung in einem wichtigen Bereich, dem Einsatz von Vereinbarungen anstelle von, aber auch ergänzend zu autoritativen Maßnahmen, die Rückzugshypothese nicht unterstützt. Konnte angesichts einer Zunahme der jährlich neu abgeschlossenen Vereinbarungen Mitte der 1980er Jahre und ihrer Stabilisierung auf hohem Niveau bis Ende der 1990er Jahre konstatiert werden, dass Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung und den Verbänden der Wirtschaft eine wichtige Rolle in der deutschen Umweltpolitik spielten, so sank die Anzahl der neu abgeschlossenen Vereinbarungen seit Ende dieses Jahrzehnts drastisch. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der verabschiedeten Umweltgesetze an. Eine qualitative Betrachtung dieser Entwicklung in der produktbezogenen Abfallpolitik zeigte, dass in diesem Bereich, der einst als Paradebeispiel für kooperative Lösungen galt, in den letzten fünf Jahren nicht nur keine neuen Vereinbarungen geschlossen wurden. Vielmehr wurde eine Reihe von Vereinbarungen aufgekündigt und durch rein autoritative Maßnahmen abgelöst. Dies legt jedenfalls in diesem begrenzten Untersuchungsbereich nahe, eher von der *Rückkehr* als vom Rückzug des befehlenden Staates zu sprechen.

Die verbreitete Funktionalitätsthese, derzufolge nicht-autoritative Handlungsformen des Staates (zunehmend) verwendet werden, *weil* diese Handlungsformen heutige Probleme besser zu lösen vermögen, wurde aus konzeptionellen wie aus empirischen Gründen infrage gestellt. Dabei ging es nicht darum, zu bezweifeln, dass Vereinbarungen in der Umweltpolitik funktional sein *können*. Es wurde aber gezeigt, dass die Annahme, die vermutete Funktionalität der Vereinbarungen könne ihre Verwendung *erklären*, konzeptionell zu kurz greift. Darüber hinaus kann diese pauschale Annahme den empirischen Befund, nämlich den *Rückgang* der Verwendung von Vereinbarungen, nicht erklären. In den einzelnen Fällen spielte weder bei beteiligten politischen Akteuren die Funktionalitätserwartung eine bedeutende Rolle, noch führte der Erfolg von Vereinbarungen systematisch zu ihrer Fortsetzung oder fehlender Erfolg zu ihrer Beendigung. Zum Teil war das Gegenteil der Fall. Damit erweist sich Funktionalität in den untersuchten Fällen nicht als relevanter Erklärungsfaktor für die Verwendung von Vereinbarungen.

Deutlich größeren Erklärungswert haben hingegen institutionelle Faktoren. Hier ist zum einen die Festlegung einer rechtlich tragfähigen Verordnungsermächtigung für die produktbezogene Abfallpolitik ab 1986 zu nennen, ohne deren Drohkulisse inhaltlich relevante Vereinbarungen nicht zustande kamen. Dieser „Schatten der Hierarchie“ wurde aber 1987 durch das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte und die damit angestrebte Vollendung des Europäischen Binnenmarktes konterkariert. Die Untersuchung hat gezeigt, dass im Bereich der produktbezogenen Abfallpolitik das ungleichzeitige Ineinandergreifen von negativer und positiver Integration zwischen Mitte der 1980er und Ende der 1990er Jahre Unsicherheit über die verbleibenden nationalen Handlungsspielräume produzierte und damit eine Anreizstruktur für die Verabschiedung von Vereinbarungen anstelle von Rechtsverordnungen darstellte. Denn die Vereinbarungen liefen aufgrund ihrer fehlenden Rechtsqualität weder Gefahr, im Notifizierungsverfahren stecken zu bleiben, noch drohten sie, von der Kommission in langwierigen Verfahren vor dem EuGH angegriffen und von diesem womöglich für europarechtswidrig erklärt zu werden. Mit dem Abschluss von Vereinbarungen war es der Regierung trotz europarechtlicher Unsicherheit möglich, im nationalen Kontext zu handeln, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und im Hinblick auf die Politikentwicklung auf europäischer Ebene Fakten zu schaffen.

Mit zunehmender europäischer Harmonisierung der produktbezogenen Abfallpolitik reduzierte sich die rechtliche Unsicherheit über verbleibende nationale Spielräume, aber auch die Spielräume selbst nahmen ab. Anfang der 2000er Jahre waren drei der vier untersuchten Regelungsbereiche durch europäische Richtlinien weitgehend (aber nicht vollständig) harmonisiert. Die vierte Richtlinie wurde im September 2006 verabschiedet. Die Rechtspflicht zur nationalen Umsetzung machte die Verabschiedung grundsätzlich autoritativer Maßnahmen erforderlich.

Es muss gleichwohl betont werden, dass die Auswirkungen des europäischen Rechts alleine die politischen Resultate nicht zu erklären vermögen. Sie eröffnen vielmehr Anreiz- und Gelegenheitsstrukturen für kontingentes Akteurshandeln. So wurde gezeigt, wie zwei Umweltminister verschiedener Regierungen unter Helmut Kohl die aufgezeigten Strukturen durchaus unterschiedlich ausfüllten: im einen Fall wurden im Kontext eines Produktverantwortungsdiskurses Vereinbarungen eher zurückhaltend verwendet,

im anderen Fall wurden sie im Kontext eines Deregulierungsdiskurses im Zusammenhang mit der „Standort Deutschland“-Debatte geradezu euphorisch verwendet. Für den ersten grünen Bundesumweltminister eröffneten ab 2001 umzusetzende europäische Richtlinien in zwei Fällen die Möglichkeit, die von den Grünen wiederholt als ökologisch ineffektive „Kuhhandel“ (BT 13. WP, 98. S. 18.04.1996: 8747) gebrandmarkten Vereinbarungen durch stark autoritative Regelungen abzulösen. Im sehr polarisierten Kontext der Revision der Verpackungsverordnung setzte Minister Trittin nicht nur europäisches Recht um, er kündigte auch symbolträchtig die Kooperation mit der Wirtschaft auf.

Welche Aussagen lassen die hier präsentierten Resultate zu, die über den Bereich der (produktbezogenen) Abfallpolitik hinausgehen? Auch in anderen Bereichen der Umwelt- und Gesundheitspolitik erzeugte die Entstehung von Unsicherheit über verbleibende nationale Handlungsspielräume Anreize zum Abschluss von Vereinbarungen. Dies gilt insbesondere für den Bereich gesundheits- und umweltschädlicher Stoffe (vgl. Jacob/Jänicke 1998; Töller 2004: 11f.). Mit der zunehmenden europäischen Harmonisierung der produktbezogenen Umweltpolitik sind gleichwohl Vereinbarungen, die (u. a.) die Evasion vor den Zwängen und Unsicherheiten des europäischen Rechts ermöglichen, tendenziell ein Übergangsphänomen. Allerdings lässt sich der Mechanismus der Evasion nicht nur in Hinblick auf Produktregulierungen beobachten, sondern in jüngerer Zeit auch im Zusammenhang mit nationalen umweltpolitischen Prozessregulierungen, die bei der Europäischen Kommission leicht unter den Verdacht der unzulässigen staatlichen Beihilfe geraten können (ABl. 2001 Nr. L 37/3; SRU 2002: 205ff.; Töller 2005: 8).

Die Studie von Schmidt (2004) zeigt weitere Potenziale, aber auch Grenzen der Generalisierbarkeit der hier erarbeiteten Resultate über die Umweltpolitik hinaus auf: Einerseits zeigt Schmidts Analyse, die sich mit dem Bereich der Dienstleistungsfreiheit befasst, sehr deutlich, dass Unsicherheit über verbleibende nationale Handlungsspielräume infolge negativer Integration über die Umweltpolitik hinaus ein allgemeines Muster der Europäisierung ist. Andererseits wird deutlich, dass der Mechanismus der *Evasion* eine für die Umweltpolitik spezifische Reaktion hierauf zu sein scheint.

Dort, wo man sich auf europäischer Ebene auf der Basis entsprechender Kompetenzen auf europäische Politiken (positive Integration) einigen kann, ist die Bandbreite der Handlungsformen, die die Wirkungskraft des europäischen Rechts auf nationaler Ebene hervorbringt (und damit kooperative Instrumente verdrängt), groß. Rechtliche Rücknahmeverpflichtungen, kombiniert mit Stoffverboten und Sammelquoten, sind die für die produktbezogene Abfallpolitik typischen Alternativen. Im bereits erwähnten Bereich der Regulierung gesundheits- und umweltschädlicher Stoffe wurden ab Mitte der 1980er abgeschlossene Vereinbarungen schon nach wenigen Jahren sowohl wegen ihres Erfolges als auch wegen der Verabschiedung entsprechender europäischer Produktregulierungen gegenstandslos (Jacob/Jänicke 1998). Andere Beispiele sind sogenannte Marktinstrumente wie das aktuelle Beispiel des Emissionshandels. Hier bleiben die schon verabschiedeten deutschen Vereinbarungen zur Klimapolitik zwar vorerst bestehen, werfen aber in der Umsetzung deutliche Kompatibilitätsprobleme auf (Shirvani 2005: 183). Für neue nationale klimapolitische Vereinbarungen bleibt hier jedenfalls kein Raum. Insofern weist zwar jeder Regelungsbereich in der Umweltpolitik seine spe-

zifischen Entwicklungslinien auf, aber die Tendenz zu weniger kooperativen und mehr autoritativen Instrumenten gilt im Prinzip für alle Bereiche, wie sich ja auch an der Gesamtdarstellung in *Abbildung 1* zeigen lässt. Die Einschränkung nationaler Handlungsspielräume durch positive europäische Politiken – nicht nur im Hinblick auf die regulative Substanz, sondern auch hinsichtlich der zu wählenden Handlungsformen – dürfte ohne weiteres auf andere Politikfelder zu übertragen sein. Ob dies in anderen Bereichen auch den Ausschlag zu stärker autoritativen Regelungen gibt, ist damit noch nicht gesagt – dies müssen zukünftige Arbeiten zeigen.

Der Beitrag hat schließlich deutlich gemacht, dass kooperative wie auch andere staatliche Handlungsformen längst nicht nur *technische* Mittel zur Erreichung *politischer* Ziele sind. Sie werden im politischen Prozess vielmehr von Akteuren mit bestimmten politischen Diskursen verbunden (z. B. „Probleme lösen“, „Produzenten in die Verantwortung nehmen“, „deregulieren“, „durchgreifen“), die z. T. tief verwurzelte normative Vorstellungen davon reflektieren, was der Staat ist und wie er handeln soll. Vor diesem Hintergrund sind umweltpolitische Handlungsformen in den letzten etwa 15 Jahren zunehmend Gegenstand ordnungs- und parteipolitischer Kontroversen geworden. Von dieser Politisierung staatlicher Handlungsformen zeugen beispielsweise die vielen Bundestagsdebatten, die sich im Zusammenhang mit der produktbezogenen Abfallpolitik immer wieder mit der Frage beschäftigt haben, welchen staatlichen Handlungsformen der Vorzug gegeben werden soll. Auch deshalb ist für die Zukunft jedenfalls in der Umweltpolitik nicht davon auszugehen, dass die Verwendung staatlicher Handlungsformen mittelfristig auf einen Rückzug des Staates hinauslaufen wird. Dafür wird neben der Politisierung der Handlungsformen auch die Logik des europäischen Rechts sorgen, welches jedenfalls auf längere Sicht den Staat stärker in die Verantwortung zu nehmen scheint, indem es systematisch bestimmte Handlungsformen bevorzugt und andere ausschließt. Wie viel Raum für politische Kontroversen über wünschenswerte staatliche Handlungsformen im nationalen Kontext das europäische Recht allerdings noch lässt, muss sich in den nächsten Jahren zeigen.

Literatur

- Allum, Percy, 1995: State and Society in Western Europe. Cambridge, Mass.
- BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie), 2004: Freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen. Bestandsaufnahme freiwilliger Selbstverpflichtungen im Umweltschutz, in: <http://www.bdi-online.de/sbrecherche/Dokumente/Umweltpolitik/FWSV.pdf>.
- Benz, Arthur, 1994: Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.
- Benz, Arthur, 2001: Der moderne Staat. München/Wien.
- Berger, Ulrike, 2004: Organisierte Interessen im Gespräch. Die politische Kommunikation der Wirtschaft. Frankfurt a. M.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), 2001: „Bundesumweltminister Trittin fordert von Industrie Mut zu ökologischer Innovation und Modernisierung“, Pressemitteilung, in: http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/1229.php. 21.06.2001.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth, 2007: Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik. Ein theoretischer Erklärungsrahmen, in: Jacob, Klaus/Biermann, Frank/Busch, Peter/OloffFeindt, Peter (Hrsg.), Politik und Umwelt (PVS-Sonderheft). Wiesbaden, i. E.

- Bohne, Eberhard*, 1982: Privatisierung des Staates. Absprachen zwischen Industrie und Regierung in der Umweltpolitik, in: *Gessner, Volkmar/Winter, Gerd* (Hrsg.), Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft. Opladen, 266–281.
- Busch, Per-Olof/Jürgens, Helge*, 2001: Breaking the Deadlock – Voluntary Agreements and Regulatory Measures in German Waste Management, Beitrag für die ECPR 2001 Grenoble Joint Sessions of Workshops, Workshop 1: New Environmental Policy Instruments. Berlin.
- Burgmer, Inge Maria*, 1999: Die Zukunft der Wirtschaftsverbände – Am Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. Bonn.
- Döring, Thomas/Pahl, Thilo*, 2003: Kooperative Lösungen in der Umweltpolitik – eine ökonomische Sicht, in: *Hansjürgens, Bernd/Köck, Wolfgang/Kneer, Georg* (Hrsg.), Kooperative Umweltpolitik. Baden-Baden, 89–112.
- Faber, Angela*, 1997: Altaufoersorgung: Umweltschutz und Wettbewerb, in: Umwelt- und Planungsrecht 17/11–12, 431–439.
- Fuchs, Gerhard/Rucht, Dieter*, 1988: Sozial- und Umweltverträglichkeit von technischen Systemen als Regelungsproblem: Möglichkeiten und Grenzen des Rechts, in: *Görlitz, Axel/Voigt, Rüdiger* (Hrsg.), Jahresschrift für Rechtspolitologie, Bd. 2. Pfaffenweiler, 167–191.
- Garrelts, Heiko*, 2004: Politische Steuerung im Getränkeverpackungssektor. Der Konflikt um das Pflichtpfand. Stuttgart.
- Hansjürgens, Bernd/Köck, Wolfgang*, 2003: Kooperative Umweltpolitik – eine Einführung, in: *Hansjürgens, Bernd/Köck, Wolfgang/Kneer, Georg* (Hrsg.), Kooperative Umweltpolitik. Baden-Baden, 9–15.
- Haverland, Markus*, 1999: National Autonomy, European Integration and the Politics of Packaging Waste. Amsterdam.
- Heinelt, Hubert/Malek, Tanja/Smith, Randall/Töller, Annette E.* (Hrsg.), 2001: European Union Environment Policy and New Forms of Governance. A Study of the Implementation of the Environmental Impact Assessment Directive and the Eco-Management and Audit Regulation in Three Member States. Aldershot.
- Héritier, Adrienne/Knill, Christoph/Mingers, Susanne/Becka, Martina*, 1994: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa: ein regulativer Wettbewerb. Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union. Opladen.
- Jacob, Klaus/Jänicke, Martin*, 1998: Ökologische Innovationen in der chemischen Industrie: Umweltentlastung ohne Staat? Eine Untersuchung und Kommentierung zu 182 Gefahrstoffen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 21/4, 519–547.
- Jordan, Andrew/Wurzel, Rüdiger K.W./Zito, Anthony*, 2005: The Rise of “New” Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?, in: Political Studies 53, 477–496.
- Katzenstein, Peter*, 1987: Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia.
- Kern, Kristin/Koenen, Stephanie/Löffelsend, Tina*, 2003: Die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition – Strategien zwischen nationaler Pfadabhängigkeit und globaler Politikkonvergenz, WZB Discussion Paper SP IV 2003 – 103. Berlin.
- Kingdon, John W.*, 2003: Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2. Aufl., Boston.
- Kneer, Georg*, 2003: Kooperative (Umwelt-)Politik – Die soziologische Perspektive, in: *Hansjürgens, Bernd/Köck, Wolfgang/Kneer, Georg* (Hrsg.), Kooperative Umweltpolitik. Baden-Baden, 179–199.
- König, Klaus/Dose, Nicolai*, 1993: Klassifikationsansätze zum staatlichen Handeln, in: *König, Klaus/Dose, Nicolai* (Hrsg.), Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Köln, 3–150.
- Koalitionsvertrag*, 1998: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in: <http://archiv.gruene-partei.de/gremien/rot-gruen/vertrag/vertrag-i.htm>.
- Krämer, Ludwig*, 1995: E.C. Treaty and Environmental Law. 2. Aufl., London.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael*, 2006: Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation, in: *Leibfried Stephan/Zürn, Michael* (Hrsg.), Transformationen des Staates? Frankfurt a. M., 9–65.

- Levy, Jonah*, 2006: The State also Rises, in: *Levy, Jonah* (Hrsg.), *The State after Statism*. New State Activities in the Age of Liberalization, Cambridge, Mass., 1–28.
- Linscheidt, Bodo*, 2000: Kooperative Steuerung als neues Modell der Umweltpolitik – eine theoretische Einordnung, in: *Bizer, Kilian/Linscheidt, Bodo/Truger, Achim* (Hrsg.), *Staatshandeln im Umweltschutz. Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik*. Berlin, 169–193.
- Mayntz, Renate*, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (PVS-Sonderheft). Opladen, 39–56.
- Mayntz, Renate*, 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: *Burth, Hans-Peter/Görlitz, Axel* (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden, 17–27.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M., 39–72.
- Meyring, Bernd*, 2003: Europarechtliche Stillhalteverpflichtungen bei der nationalen Gesetzgebung, in: *Europarecht* 38/5, 949–959.
- Mez, Lutz*, 2003: Ökologische Modernisierung und Vorreiterrolle in der Energie- und Umweltpolitik? Eine vorläufige Bilanz, in: *Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*. Opladen, 329–350.
- Mol, Arthur/Liefferink, Duncan/Lauber, Volkmar*, 2000: Introduction, in: *Mol, Arthur/Lauber, Volkmar/Liefferink, Duncan* (Hrsg.), *The Voluntary Approach to Environmental Policy*. Joint Environmental Policy-Making in Europe. Oxford, 1–9.
- Monopolkommission*, 1996: Elftes Hauptgutachten der Monopolkommission 1994/1995, BT-Drs. 13/5309.
- Oebbecke, Janbernd*, 1986: Die staatliche Mitwirkung an gesetzesabwendenden Vereinbarungen, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 101, 793–799.
- Prätorius, Rainer*, 2000: Von der Eingriffsverwaltung zur kooperativen Verwaltung, in: *Stober, Rolf* (Hrsg.), *Public-Private-Partnerships und Sicherheitspartnerschaften*. Köln, 3–18.
- Ritter, Ernst Hasso*, 1990: Das Recht als Steuerungsmedium im Kooperativen Staat, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1/1, 50–88.
- Rummeler, Thomas*, 2001: Weiterentwicklung der abfallrechtlichen Produktverantwortung, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* 8, 308–314.
- Scharpf, Fritz W.*, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*. Opladen, 93–115.
- Scharpf, Fritz W.*, 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen, 109–140.
- Scharpf, Fritz*, 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schlichter, Otto*, 1995: Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 110, 173–179.
- Schmidt, Susanne K.*, 2004: Rechtsunsicherheit statt Regulierungswettbewerb: Die nationalen Folgen des europäischen Binnenmarktes für Dienstleistungen, *Habilitationsschrift*. FernUniversität Hagen.
- Schnabl, Gernot*, 2005: The evolution of environmental agreements at the level of the European Union, in: *Croci, Edoardo* (Hrsg.), *The Handbook of Environmental Voluntary Agreements*. Dordrecht, 93–106.
- Schneider, Jens-Peter*, 2003: Paktierte Gesetze als aktuelle Erscheinungsform kooperativer Umweltpolitik, in: *Hansjürgens, Bernd/Köck, Wolfgang/Kneer, Georg* (Hrsg.), *Kooperative Umweltpolitik*. Baden-Baden, 43–53.
- Shirvani, Foroud*, 2005: Die Richtlinie der EG über den Handel mit Emissionszertifikaten. Rechtliche Umsetzung eines umweltökonomischen Modells, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 28, 155–192.
- SRU*, 1990: Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen: Abfallwirtschaft, BT-Drs. 11/8493.

- SRU, 1996: Umweltgutachten 1996 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, BT-Drs. 13/4108.
- SRU, 1998: Umweltgutachten 1998 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen, BT-Drs. 13/10195.
- SRU, 2000: Umweltgutachten 2000 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Schritte ins nächste Jahrtausend, BT-Drs. 14/3363.
- SRU, 2002: Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen: Für eine neue Vorreiterrolle, BT-Drs. 14/8792.
- SRU, 2004: Umweltgutachten 2004 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, BT-Drs. 15/3600.
- Strange, Susan, 1996: *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge.
- Stumpf, Christoph A., 2005: Die deutsche Verpackungsverordnung als Beschränkung der europäischen Warenverkehrsfreiheit, in: *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 32, 47–64.
- Sturm, Roland, 2004: Perspektiven des Staates im 21. Jahrhundert, in: *Gallus, Alexander/Jesse, Eckhard* (Hrsg.), *Staatsformen. Modelle politischer Ordnung von der Antike bis zur Gegenwart*. Köln, 371–399.
- Töller, Annette Elisabeth, 2003: Warum kooperiert der Staat? Politische Steuerung durch Umweltvereinbarungen, in: *Grande, Edgar/Prätorius, Rainer* (Hrsg.), *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. Baden-Baden, 155–188.
- Töller, Annette Elisabeth, 2004: The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results, in: *European Integration online Papers* 8, in: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-000.htm>, Stand: Dezember 2006.
- Töller, Annette Elisabeth, 2005: Energiepolitische Steuerung durch kooperatives Staatshandeln? Eine Untersuchung zu den Entstehungsbedingungen der KWK-Vereinbarung zwischen der deutschen Energiewirtschaft und der Bundesregierung, FoJuS-Diskussionspapiere 6/2005, in: <http://users.ox.ac.uk/~polf0035/>, Stand: Dezember 2006.
- Töller, Annette Elisabeth, 2007: *Kooperation im Schatten der Hierarchie: Dilemmata des Verhandeln zwischen Staat und Wirtschaft*, Manuskript. Hamburg.
- Tomerius, Stephan, 2003: Kooperative Abfallwirtschaftspolitik – Ausprägungen, Problemlagen und Perspektiven, in: *Hansjürgens, Bernd/Köck, Wolfgang/Kneer, Georg* (Hrsg.), *Kooperative Umweltpolitik*. Baden-Baden, 311–331.
- Troge, Andreas, 1999: Regulierungs- und Deregulierungsbedarf im internationalen und nationalen Abfallrecht aus Sicht der Umweltpolitik, in: *Klett, Wolfgang/Schmitt-Gleser, Gerhard/Schnurrer, Helmut* (Hrsg.), *Deregulierung im Abfallrecht: Druckschrift zu den 7. Kölner Abfalltagen*. Köln, 1–16.
- Trute, Hans-Heinrich, 1999: Vom Obrigkeitsstaat zur Kooperation – Zur Entwicklung des umweltrechtlichen Instrumentariums zwischen klassischem Ordnungsrecht und moderner Verwaltung, in: *Rückzug des Ordnungsrechts im Umweltschutz*, Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht. Berlin, 13–52.
- UGB KomE, 1998: Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Berlin.
- Von Bogdandy, Armin, 2003: Links Between National and Supranational Institutions: A Legal View of a New Communicative Universe, in: *Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Linking EU and National Governance*. Oxford, 24–52.
- Wicke, Lutz/Braeseke, Grit, 1998: Selbstverpflichtungen als Instrumente des Umweltschutzes – Ökonomischer Teil (Schlussbericht), Teilbericht aus: *Knebel, Jürgen/Wicke, Lutz/Gerhard, Michael*: *Selbstverpflichtungen und normsetzende Verträge als Instrumente des Umweltschutzes*, Institut für UmweltManagement (IfUM). Berlin.
- Wolff, Franziska, 2004: Staatlichkeit im Wandel – Aspekte kooperativer Umweltpolitik. Marburg.
- Zerle, Peter, 2005: Ökologische Effektivität und ökonomische Effizienz von umweltbezogenen Selbstverpflichtungen, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 28, 289–319.
- Zohlhöfer, Reimut, 2006: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, Paper für den 23. wissenschaftlichen Kongress der DVPW, in: <http://www.dvpw.de/dummy/fileadmin/docs/2006xZohl.pdf>, Stand: Dezember 2006.