

22. Direkte Akteure

Rogall
2013

Prof. Dr. Holger Rogall



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

22.1 Bundestag

22.2 Bundesregierung

22.3 Bundesrat - Bundesländer

22.4 Internationale Organisationen

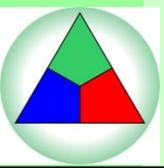
22.5 EU

22.6 Gerichte

Anhang: Hintergrundinformationen

Ziel: Bewertung der Chancen und Hemmnisse der direkten Akteure

Stand: 21.10.2013



22.1 Bundestag

Rogall
2013

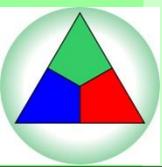
(1) Vorstellung des Akteurs (Stellung und Funktion)

- > Erste Gewalt, Vertretung des Souveräns
- > Organ der Regierungsbildung
- > Zentrum des Gesetzgebungsprozesses (inkl. Haushalte)
- > Kontrolle der Regierung

(2) Spezifische Interessen und Mittel

Eigennützige und inhaltliche Ziele (→ Wiederwahl)

- > Formelle Mittel → Gesetze, Anträge, Anfragen
- > Öffentlicher Druck → Pressearbeit
- > Informelle Mittel → Gespräche, Drohungen, Beschlüsse



Bundestag

Rogall
2013

(1) Einfluss anderer Akteursgruppen

- **Verwaltung:** Ressortegoismen und Symbolpolitik,
(Gesetzesentwürfe, Nichtumsetzung von Gesetzen u. Anträgen)
- **Interessengruppen, Medien:** Öffentl. Druck,
informeller Einfluss, personelle Durchdringung, finanzielle Besserstell.

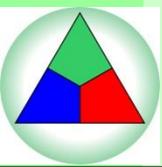
(2) Maßnahmen für eine Nachhaltige Entwicklung

Klimaschutzgesetze,
Atomausstiegs-, Naturschutzgesetz

(3) Bewertung:

Starker Ressortegoismus,
selten Durchsetzung gegen Regierung,
aber Initiativen





22.2 Bundesregierung

Rogall
2013

(1) Vorstellung des Akteurs

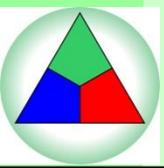
- > Zweite Gewalt (Exekutive), zugleich Spitze von Parteien
- > Kanzler mit Bundeskanzleramt u. Richtlinienkompetenz
- > Bundesminister: Eigene Ressortleitung
- > Kabinett: Kollektivorgan (Umweltkabinett, Mitzeichnung)

(2) Spezifische Interessen und Mittel

Eigennützige u. inhaltliche Ziele

(→ Wiederwahl, Machtausweitung)

- > Formelle Mittel → Gesetzesvorlagen,
- > Druck auf Abgeordnete u. Partei → Appelle,
- > Informelle Mittel → Gespräche, Drohungen, „Pflege“



(3) Einfluss anderer Akteursgruppen

(1) Politik, Verwaltung:

Ressortegoismen, Symbolpolitik,
Passivität

(2) Interessengruppen, Medien:

Öffentl. Druck, Informeller Einfluss

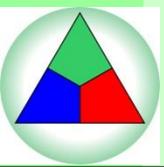
(4) Maßnahmen für eine Nachhaltige Entwicklung

VO, Green Cabinet, Nachhaltigkeits-
strategie, Klimaschutzgesetze

(5) Bewertung

Starker Ressortegoismus,
selten Durchsetzung gegen Medien





22.3 Bundesländer und Bundesrat

Rogall
2013

(1) Vorstellung des Akteurs

(a) Föderaler Bundesstaat

→ Länder eigene Gesetzeskompetenz, Haushalte, Verwaltung

(b) Pol. Entwicklung: Mehr Gewicht bei Bundesentscheidungen
bei Verlust der Eigenständigkeit

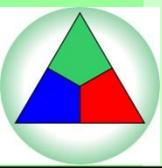
(2) Spezifische Interessen und Mittel

Eigennützige und inhaltliche Ziele

-> Geringe Kompetenzen, hoher Wettbewerbsdruck

-> Gesetzesinitiativen über Bundesrat

-> Länderarbeitsgemeinschaften



(3) Einfluss anderer Akteursgruppen

(a) Politik, Verwaltung:

Ressortegoismen, Symbolpolitik, Passivität

(b) Interessengruppen, Medien:

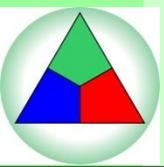
Öffentl. Druck, Informeller Einfluss

(4) Maßnahmen für eine Nachhaltige Entwicklung

Nachhaltigkeitspläne u. –programme

(5) Bewertung:

Hoffen auf techn. Fortschritt, kaum **eigene Instrumente**



22.4 Europäische Union

Rogall
2013

(1) Vorstellung des Akteurs

Staatenbund mit >500 Mio.

Einwohnern in 27 Staaten,

mit einem BIP von 15 Bill. US\$.

EU ist mehr als internationale

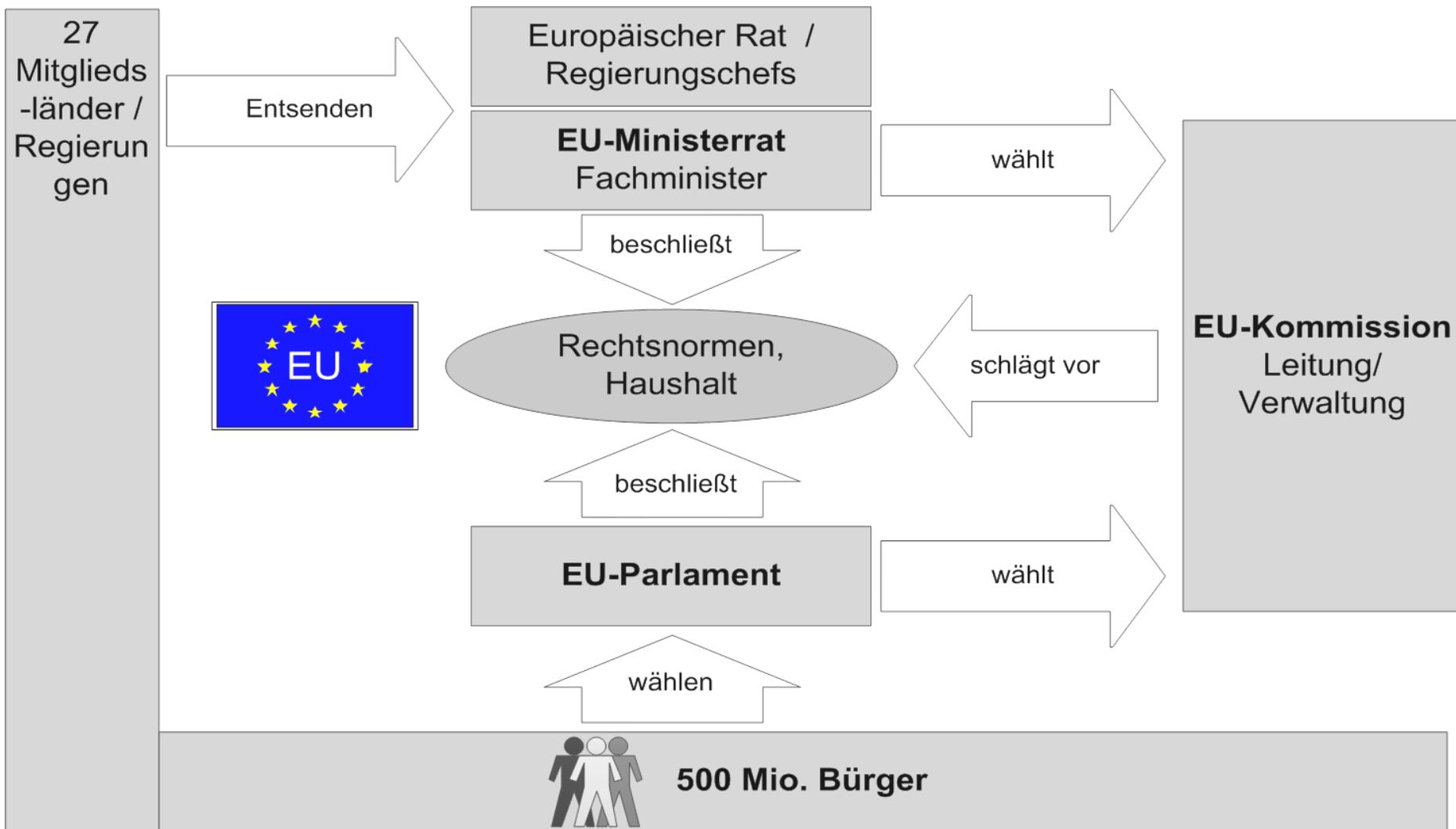
Organisation

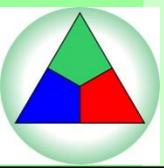
weniger als Staat.





Zentrale Organe der EU





Zentrale Organe der EU

Rat der Europäischen Union

wichtigste Entscheidungsgremium

- Europäischer Rat (Regierungschefs, 2xjährl., Grundsatzentscheid)
- Ministerrat (Fachminister der Mitgliedstaaten)

wählt

EU-Kommission

Aufgaben:

1. Initiierung von Rechtsnormen,
2. Setzt um und verwaltet Haushalt (inkl. Leitung der Verwaltung),
3. Wacht über Einhaltung des europäischen Rechts,
4. Außenvertretung

beschließt

Rechtsnormen, Haushalt

schlägt vor

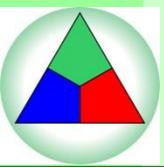
beschließt

wählt

EU-Parlament (736-785 Abgeordnete)

Früher Beratungsgremium

Heute Legislative (mit Einschränkungen gegenüber Rat)



(2) Spezifische Interessen und Mittel

Stärkung der EU <-> Nationale Egoismen

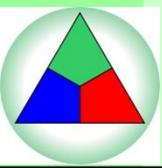
Neoliberalismus <-> Nachhaltigkeit

Zunehmende Rechtskompetenzen:

-> Verordnungen: Unmittelbares Recht

-> Richtlinien: Übertragung in nationales Recht nötig

Zusätzlich: Förderprogramme



(3) Einfluss anderer Akteursgruppen

(a) Nationale Regierungen: Egoismen

(b) Interessengruppen: Informeller Einfluss

(4) Maßnahmen für eine Nachhaltige Entwicklung

-> Nachhaltigkeitsstrategie -> Umweltverträglichkeitsprüfung

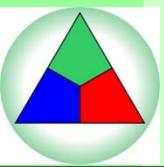
-> Chemikaliengesetzgebung -> Emissionshandelsystem

-> Grenzwerte f. Immissionsbelastungen im Straßenverkehr u. Kfz

(5) Bewertung

- Chancen und Risiken EU-Osterweiterung

- Hoffnung auf globale Vorreiterrolle



22.5 Internationale Akteure

Rogall
2013

(1) Vorstellung des Akteurs

Internationale Abkommen (inkl. Institutionen, z.B. WTO)
zwingen Nationalstaaten zum Souveränitätsverzicht

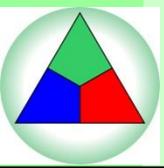
(2) Spezifische Interessen und Mittel

(a) Problemlösung <-> Nationale Egoismen

(b) Neoliberalismus <-> Nachhaltigkeit

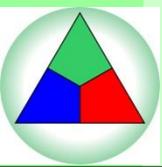
Starke Abhängigkeit von Interessen der Nationalstaaten

-> Internat. Verträge, Selbstverpflichtungen, Förderprogramme



Zusammenspiel der internationalen Akteursgruppen





(3) Einfluss anderer Akteursgruppen

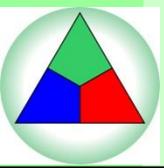
- (a) **Politik:** Nationale Egoismen, Hegemonialinteressen
- (b) **Interessengruppen:** Informeller Einfluss

(4) Maßnahmen (Internationale Verträge/Beschlüsse)

- > **Nachhaltigkeit:** Agenda 21;
- > **Klimaschutz:** Klimarahmenkonvention, Kyoto-Protokoll
- > **Ozonschicht:** Wiener Übereinkommen, Protokoll v. Montreal

(5) Bewertung

- > geringe Mittel
- > Unilateralismus (USA) <-> Multilateralismus
- > Global Governance;
- > Neoliberale Positionen <-> Nachhaltigkeit
- > Eigenständige Entwicklungsrichtungen

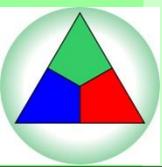


22.6 Funktion der Gerichte in der Theorie

Rogall

2013

Gerichte sind keine politischen Instanzen
mit eigener Gesetzgebungskompetenz,
vielmehr sind sie bei ihren Urteilen
an das geltende Recht und Gesetz gebunden.



Funktion der Gerichte in der Praxis

Rogall
2013

Jedes Verwaltungshandeln kann auf seine Rechtmäßigkeit
(Verfassungskonformität, Verhältnismäßigkeit usw.)

gerichtlich überprüft werden,

Gerichte (insbes. Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht)
die folgenden umweltpolitischen Impulse gegeben:

(1) **Regelungslücken aufgezeigt**

(Aufforderung zum Handeln)

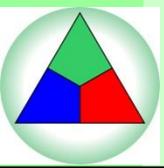
(2) **Rechtslücken** (insbes. fehlende Grenzwerte)

durch **eigene Festlegung** zeitweilig geschlossen

(3) Eigenes Recht durch **Grundsatzentscheidungen** geschaffen

(z.B. einzuhaltende Kriterien für Umweltafgaben,

Beweislastumkehr bei Umweltschädigungen)



Quellen

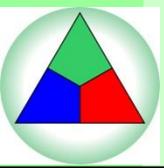
Rogall
2013

- Jänicke, M. et. al. (1999): Umweltpolitik, Bonn
- Rogall, H. (2003): Akteure der nachhaltigen Entwicklung, München.
- Rogall, H. (2012): Nachhaltige Ökonomie, 2. Auflage, Marburg.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Ich freue mich auf Ihre Fragen





Gliederung

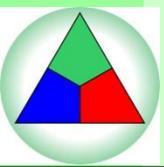
Rogall
2013

- 2.1 Bundestag
- 2.2 Bundesregierung
- 2.3 Bundesrat - Bundesländer
- 2.4 Internationale Organisationen
- 2.5 EU
- 2.6 Gerichte

➔ **Anhang: Hintergrundinformationen**



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law



Gremien der Parlamente*

Rogall
2013

1. Formelle Gremien des Parlaments

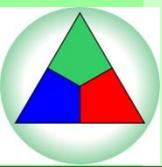
(1) Plenum

- höchstes Beschlussfassendes Organ des Parlaments,
- **alle Abgeordneten** stimmberechtigt

(2) Ausschüsse (analog zu den Ministerien)

- Fraktionen sind entsprechend ihrer Stärke vertreten,
- Aufgabe: Beratung von Gesetzen und Anträgen,
- Einfluss: den Beschlüssen folgt das Plenum i.d.R. (Arbeitsteilung)

* Am Beispiel Abgeordnetenhaus von Berlin

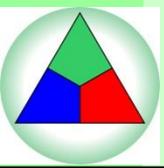


1. Formelle Gremien der Fraktionen

- (1) **Fraktionssitzung** (höchstes Beschlussfassendes Organ)
- (2) **Fraktionsvorstand** und **geschäftsführender Vorstand**
- (3) **Arbeitskreise** u. Fachausschüsse (nach Themenfeldern)

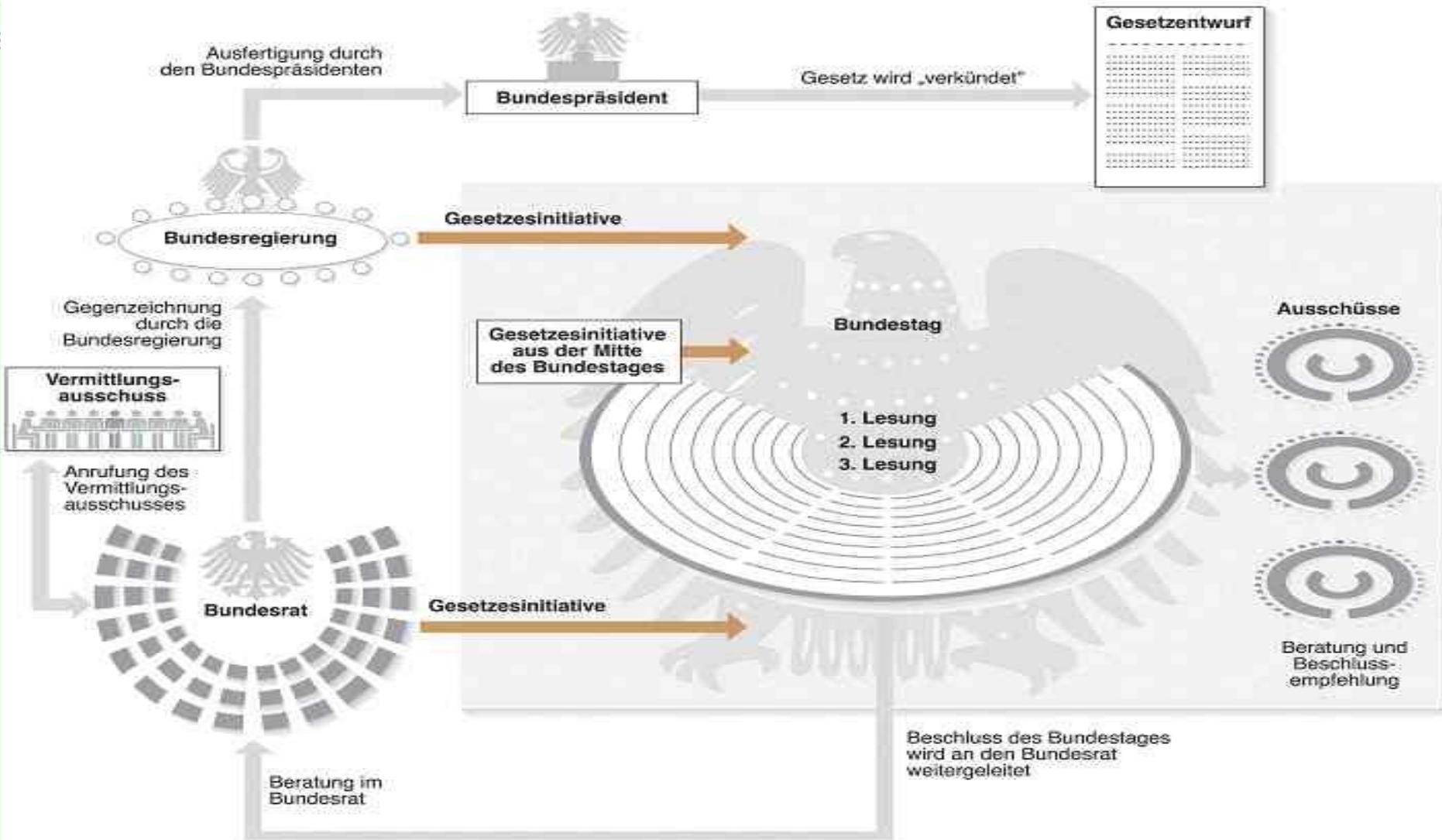
2. Informelle Gremien des Parlaments und der Fraktionen

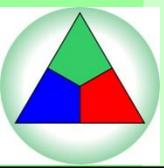
- (1) **Koalitionsrunden** und –ausschüsse
- (2) **”Gesprächs-”** und **”Freundeskreise”**.



Gesetzgebungsverfahren

Bundesgesetz: Vom Entwurf zum Gesetzblatt





Gesetzgebungsverfahren*

Formaler Ablauf

Informeller Einfluss

Rogall

2013

I. Verwaltung, Regierung, Bundesrat

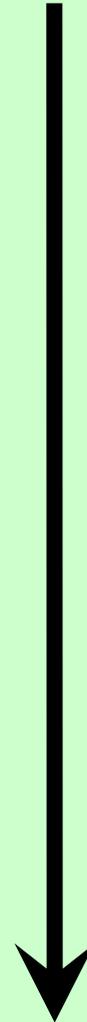
1. Referentenentwurf
2. Anhörung anerkannte Verbände
3. Mitzeichnung der Ministerien
4. Verabschiedung durch Regierung
5. Stellungnahme des Bundesrates

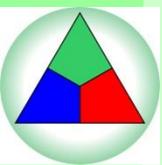
Parteianteile
Gutachten,
Gespräche

II. Parlamentarische Beratung

1. Einbringung ins Plenum, Überweisung an Ausschüsse (1. Lesung)
2. Anhörung Verbände
3. Informelle Beratung Fraktionen

Gutachten,
Gespräche,
Artikel





Gesetzgebungsverfahren

Rogall
2013

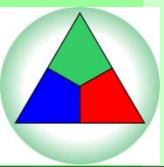
III. Entscheidung Bundesrat

bei Ablehnung:
Vermittlungsausschuss
→ Verhandlung o. gescheitert

bei Ablehnung nicht
zustimmungspfl. Ges.
kann Bundestag überstimmen

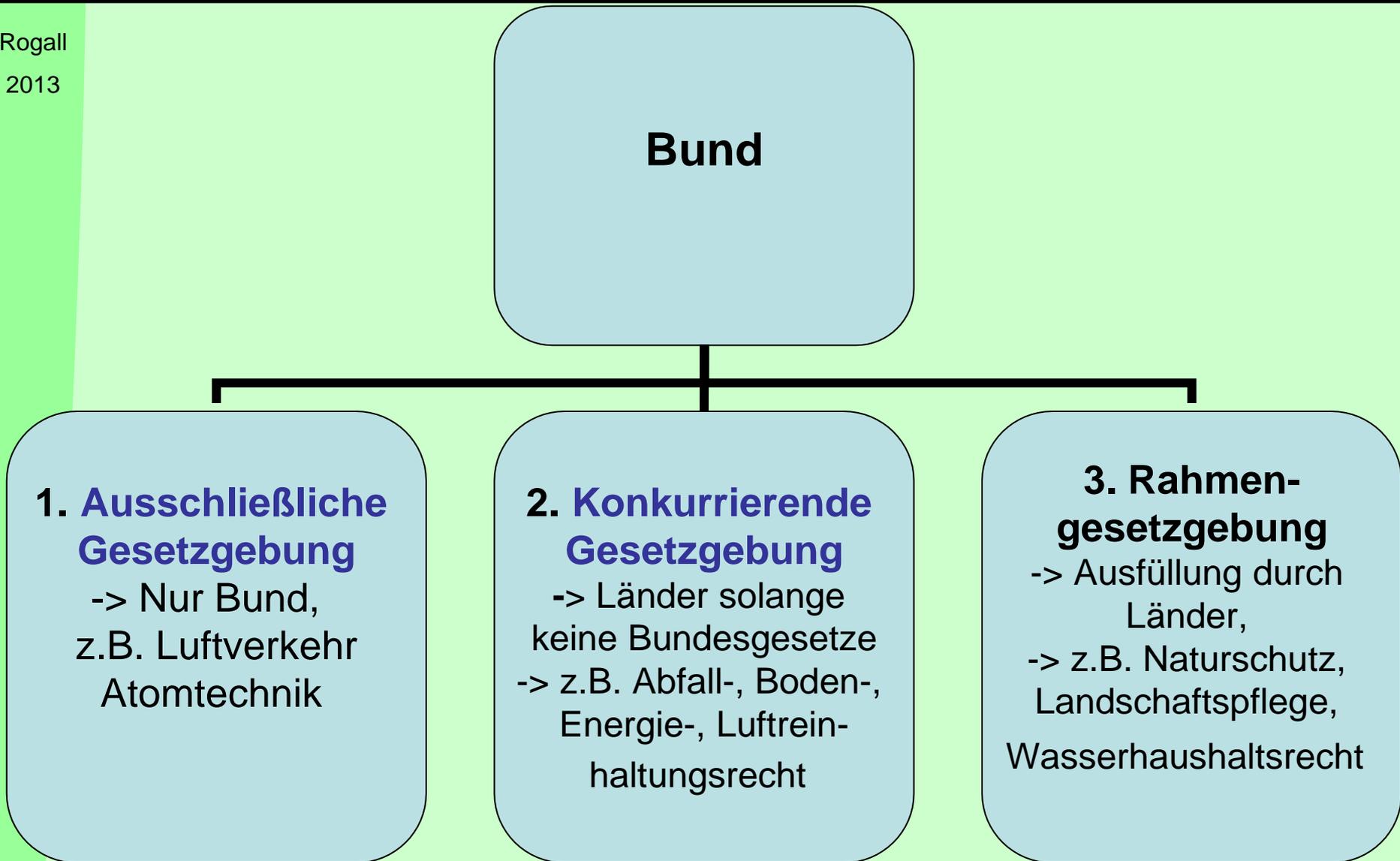
Entscheidungen
im Parteivor-
stand

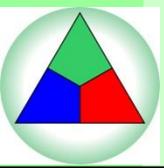
IV. Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten, Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt



Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Rogall
2013





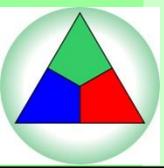
1. UN-System

2. Sonstige zentrale Organisationen

- WTO
- OECD
- Weltbank
- Internationaler Währungsfonds (IWF)

3. Private Global Players (Multinationale Konzerne)

4. NGOs, Wissenschaft



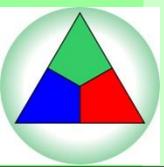
Umweltschutzrelevante UN-Organisationen

Rogall
2013

- **UNEP (Environment Programme, 1972, Sitz in Nairobi)**
Konferenzen u. Abkommen
(z.B. Wiener Konvention z. Schutz d. Ozonschicht),
keine eigenen Programme, aber internat. Expertenausschüsse:
Klimaänderung (ITCC), Globales Überwachungssystem (GEMS),
Datensystem der Ressourcen der Welt (GRID), internat.
Umweltinformationssystem (INFOTERRA)

- **CSD (Commission on Sustainable Development, 1992)**
Koordinierung des Rio-Folgeprozesses,
Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren

- **Sonstige relevante UN-Organisationen**
UN-Development Programme



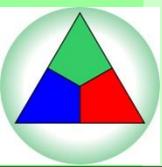
Sonstige internationale Organisationen

Rogall
2013

- **WTO** (World Trade Organization, 1994 aus GATT hervorgegangen)
 - **Ziel:** Weltweiter Freihandel durch Abbau von Handelshemmnissen.
 - Nachhaltige Entwicklung in Präambel, aber
 - Gegensatz zu internationalen Umweltorganisationen.

- **OECD** (Organisation for Economic Co-Operation and Development)
 - **Ziel:** Förderung von Handel und Wirtschaftswachstum
 - Seit 1970 Ausschuss für Umweltfragen,
 - Wichtigstes Instrument: Durchführung internationaler Konferenzen.

- **Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF)**
 - IWF (1945, Stabilisierung Währungssystem),
 - Weltbank (internat. Entwicklungshilfe).
 - Konflikte um Politik Neoliberal <-> Nachhaltigkeit



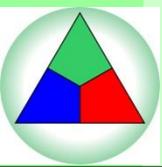
WTO-Recht <-> Umweltschutz

Rogall
2013

- **Produktbezogener Umweltschutz**
Gleichartige Produkte müssen gleich behandelt werden
➔ Umwelt-/Gesundheitsschädl. Produkte können verboten werden

- WTO erkennt aber **nur nachweisbare Produktbestandteile** an
➔ Keine Anwendung auf umweltschädl. Produktionsprozesse
z.B. Eier aus „tierfreundl.“ Herstellung, nachhaltige Plantagenwirtschaft

- **Ausnahmen von GATT-Prinzipien**
➔ Maßnahmen gegen Umwelt-/Gesundheitsschädl. Produkte
WTO erkennt nur keine globalen Schutzziele an (z.B. Klimaschutz)



WTO-Recht <-> Umweltschutz

Rogall
2013

➤ **Vorsorgeprinzip**

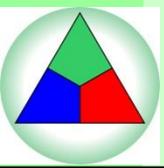
Erkennt WTO nicht an (z.B. Einfuhrverbot für Fleisch mit Masthormon)

➤ **Umweltregime <-> Handelsregime**

WTO fordert oberste Zuständigkeit

➤ **Ausschreibungspflicht für alle Dienstleistungen (GATS)**

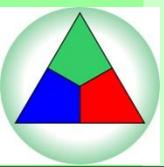
Seit 2005 sollten alle Dienstleistungen (Wasserversorgung, Kultur, Bildung) internat. Ausschreibungspflichtig werden.



Sonstige Organe der EU

Rogall
2013

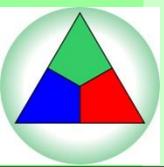
- **Europäische Gerichtshof**
(EuGH 15 Richter, Überprüfung der Einhaltung des EU-Rechts)
- **Europäische Rechnungshof**
(Kontrolle der Haushaltsführung)
- **Europäische Zentralbank** (Währungskontrolle)
- **Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**
- **Ausschuss der Regionen** (Beratungsgremium)



Entwicklung Europäisches Umweltrecht

Rogall
2013

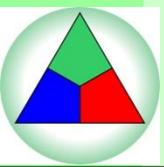
- **1957 Römische Verträge (EWG-Vertrag):** keine Bestimmungen)
- **1972 UN-Umweltkonferenz** → Beschluss **Umweltaktionsprogramm**, U-Richtlinie keine eigene Rechtsgrundlage
- **1986 Einheitliche Europäische Akte:** Eigener Abschnitt "Umwelt" (Umweltrecht eigene Grundlage)
- **1992 Maastricht-Vertrag:** Umweltschutz wird verstärkt, Ziel in Präambel
- **1997 Amsterdamer-Vertrag:** Gleichstellung von wirt. und umweltpol. Zielen, N.E. als Ziel in die Präambel.
- 2001 **Nachhaltigkeitsstrategie** in Göteborg
- 2005 Emissionshandel



Umweltrelevante Bestimmungen des EU-Vertrages

Rogall
2013

- **Aufgabe der Gemeinschaft** (Art. 2),
ein beständiges, nicht inflationäres und **umweltverträgliches Wachstum** zu fördern, Lebenshaltung und Lebensqualität zu heben
- **Ausnahmen von der Pflicht zu gemeinsamen Rechtsbestimmungen**
„Die Bestimmungen stehen (den verbotenen) Einfuhrbeschränkungen nicht entgegen, die ... zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen ... gerechtfertigt sind. Diese ... Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch verschleierte Beschränkung des Handelsdarstellen.“(Art. 36)



Umweltrelevante Bestimmungen des EU-Vertrages

Rogall
2013

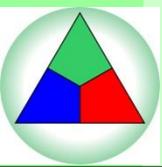
➤ **Beschlussverfahren für den Binnenmarkt**

Hält es ein Mitgliedstaat ... für erforderlich, eine einzelstaatliche Bestimmung anzuwenden, die durch wichtige Erfordernisse ... in bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese ... der Kommission mit (Art. 100a Abs. 4)

Die Schutzmaßnahmen ... hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen ... (Art. 130t)

➤ **Prinzipien der Umweltpolitik der Gemeinschaft** (Art. 130r)

Vorsorge-, Ursprungs-, Verursacherprinzip

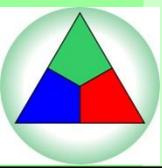


- **Höchstes Organ:** Ministerkonferenz der Mitgliedsstaaten (min. alle zwei Jahre) Geschäftsführung: Allgemeiner Rat.

- **Hauptaufgabe:** kontinuierlicher Abbau von Handelshemmnissen.
Die Kernprinzipien und Regelungen des GATT blieben erhalten, ergänzt um
 - (1) Regelungen für den Handel mit Dienstleistungen (GATS**) und
 - (2) zum Schutz des geistigen Eigentums (TRIPS***).

- **Streitschlichtungsgremium mit Sanktionsmechanismen** (Strafzölle, Einfuhrbeschränkungen),

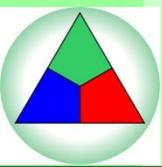
* World Trade Organization, z.Z. 142 Mitgliedsstaaten, 1994 aus GATT hervorgegangen
** General Agreement on Trade in Services
*** Trade-related aspects of Intellectual Property rights



Kernprinzipien des GATT-/WTO-Systems

Rogall
2013

1. **Liberalisierung:** *Verbot* neue Zölle einzuführen, bestehende Zölle zu erhöhen, *Gebot* Kontingente und nichttarifäre Handelshemmnisse abzuschaffen
2. **Meistbegünstigung:** Importierte Produkte aus GATT-Mitgliedsstaaten müssen gleich behandelt werden. Zollvorteile gelten für alle Mitglieder gleichermaßen
3. **Inländerbehandlung und Nicht-Diskriminierung:** Importe müssen ebenso behandelt werden wie gleichartige einheimische Produkte (z.B. Abgaben und Rechtsvorschriften). Subventionen dürfen nicht diskriminierend wirken.
4. **Reziprozität:** Handelserleichterungen eines Handelspartners sollen mit gleichwertigen Vorteilen erwidert werden
5. **Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse:** Ein- und Ausfuhrbeschränkungen mengenmäßiger Art sind grundsätzlich untersagt (wenige Ausnahmen).

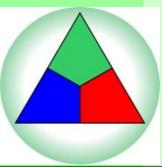


Bewertung WTO-Vertrag* Stiglitz

Rogall
2013

- Er stellte die ärmsten Länder schlechter (Afrika büßte etwa 1,2 Mrd. US \$ ein).
- 70% der Außenhandelsgewinne entfielen auf die Industriestaaten (ca. 350 Mrd. US \$), 85% der Weltbevölkerung in den Schwellen- und Entwicklungsländern erhielten 30%.
- Die ungleichen Ausgangsbedingungen wurden weiter verschärft, die Industrieländer verhängten im Durchschnitt viermal so hohe Zölle gegen die Schwellen- und Entwicklungsländer als gegen die übrigen Industrieländer.
- Der Schwerpunkt lag (wie von den Industriestaaten gewünscht) auf der Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der Investitionen, nicht auf der Ausweitung der Arbeitnehmerfreizügigkeit.
- Von den strengeren Rechten am geistigen Eigentum profitierten hauptsächlich die Industriestaaten, preiswertere Kopien pharmazeutischer Mittel konnten verboten werden, indigenes Wissen ließen sich Konzerne patentieren.

* *Uruguay-Runde 1994 in Marakesch beschlossen*



Ausgewählte Umweltregime

<i>Themenfeld</i>	<i>Wichtigste Vetostaaten</i>	<i>Hintergrund des Vetos</i>	<i>Erfolg der Verhandlungen</i>
Saurer Regen (Schwefeldioxid)	Deutschland, Belgien	gr. SO ₂ -Emissionen	Bereitschaft zur Senkung
Opnabbau	EU-Kommission	gr. FCKW-Produzent	Zustimm. zu 50%-Senk. später Beendigung
Klimawandel	USA	gr. CO ₂ -Emiss., ineffiziente Tech.	Schwaches Protokoll ohne USA
Handel mit gift. Abfällen	USA, EU, Japan	gr. Exporteure	Zustimmung zu Verbot
Giftige Chemikalien	Entwicklungsl., die DDT nutzen	gr. Verbrauch für Malaria-Eindämm.	Zustimm. zu Verbot, aber pauschale Ausnahme zur Malaria-Eindämmung
Überfischung	EU-Kommiss., Japan	gr. Fanganteil	Zustimmung zu einzelnen Punkten
Übernutzung der Wälder	Lateinamerikan. Länder, USA	gr. Holzindustrie	Keine Vereinbarung