



22. Direkte Akteure

Rogall
2012

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: 10.10.2011

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

1/18



22.1 Bundestag

Rogall
2012

(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

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

2/18



Bundestag

Rogall
2012

(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



Quelle: Rogall 2003 und NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

3/18



22.2 Bundesregierung

Rogall
2012

(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“

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

4/18



Bundesregierung

Rogall
2012

(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

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

5/18



22.3 Bundesländer und Bundesrat

Rogall
2012

(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

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

6/18



Bundesländer und Bundesrat

Rogall
2012

(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**

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

7/18



22.4 Europäische Union

Rogall
2012

(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.



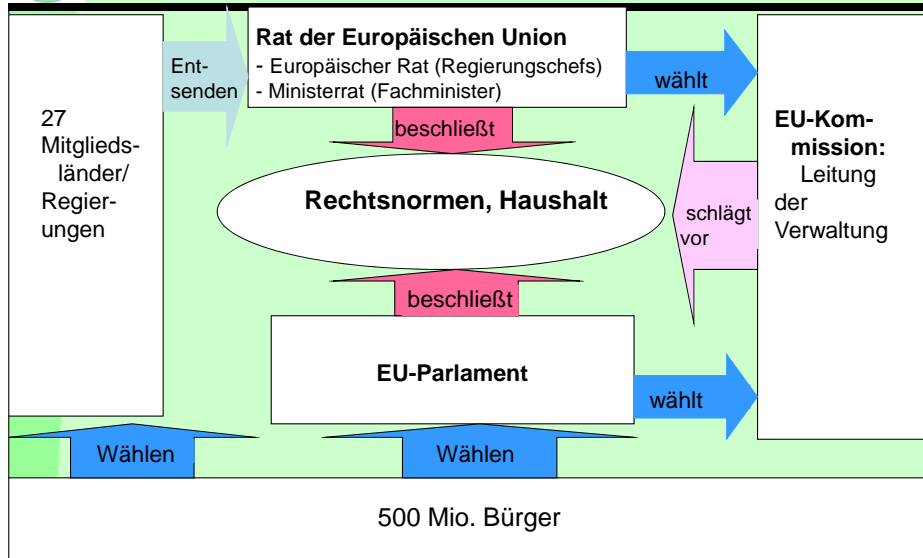
Quelle: Rogall 2003, Eigene Zusammenstellung, BMAS 9.3

NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

8/18



Zentrale Organe der EU

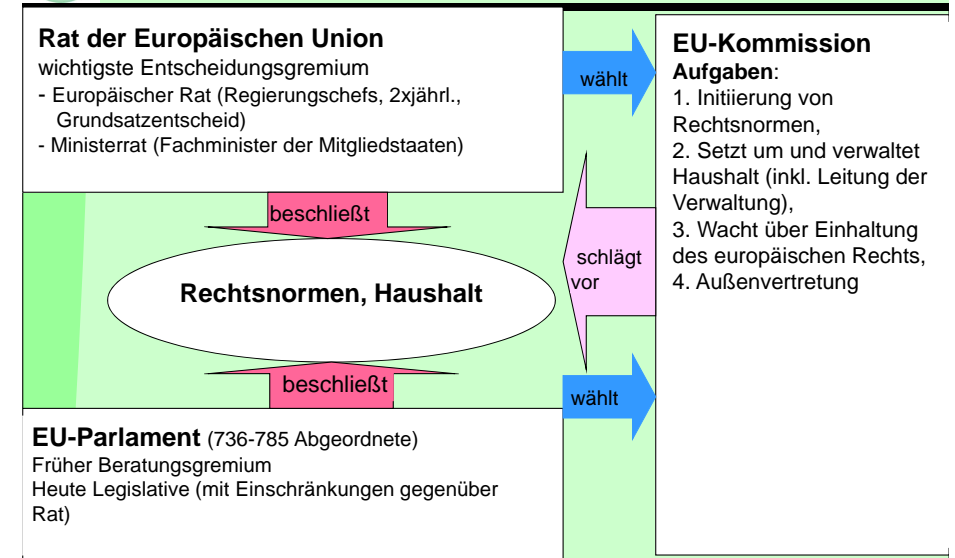


Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

9/18



Zentrale Organe der EU



Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

10/18



Europäische Union

Rogall
2012

(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

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

11/18



Europäische Union

Rogall
2012

(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

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

12/18



22.5 Internationale Akteure

Rogall
2012

(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

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

13/18



Zusammenspiel der internationalen Akteursgruppen



Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

14/18



Internationale Akteure

Rogall
2012

(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

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

15/18



22.6 Funktion der Gerichte in der Theorie

Rogall
2012

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

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

16/18



Funktion der Gerichte in der Praxis

Rogall
2012

Jedes Verwaltungshandeln kann auf seine Rechtmäßigkeit (Verfassungskonformität, Verhältnismäßigkeit usw.) gerichtlich überprüft werden, Gerichte (insbes. Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht) die folgenden umweltpolitischen Impulse geben:

- (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 Umweltabgaben, Beweislastumkehr bei Umweltschädigungen)

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

17/18



Quellen

Rogall
2012

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

Quelle: Eigene Zusammenstellung 2011 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

18/18



Fazit

Rogall
2012

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Ich freue mich auf Ihre Fragen



NaÖk. III 02 Direkte-Akteure

19/39

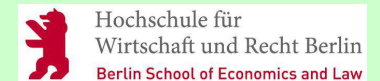


Gliederung

Rogall
2012

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

➔ **Anhang: Hintergrundinformationen**



NaÖk. III 02 Direkte-Akteure

20/39



Gremien der Parlamente*

Rogall
2012

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

Quelle: Rogall 2003 NaÖk. III 22 Direkte-Akteure

21/39



Formelle und informelle Gremien der Parlamente

Rogall
2012

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".

NaÖk. III 02 Direkte-Akteure

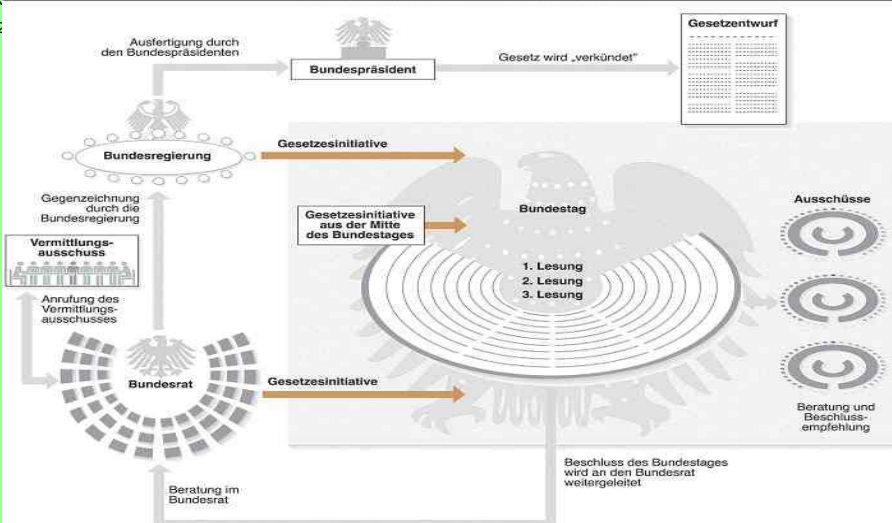
22/39



Gesetzgebungsverfahren

Rogall
2012

Bundesgesetz: Vom Entwurf zum Gesetzblatt



NaÖk. III 02 Direkte-Akteure

23/39



Gesetzgebungsverfahren*

Rogall
2012

Formaler Ablauf

Informeller Einfluss

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

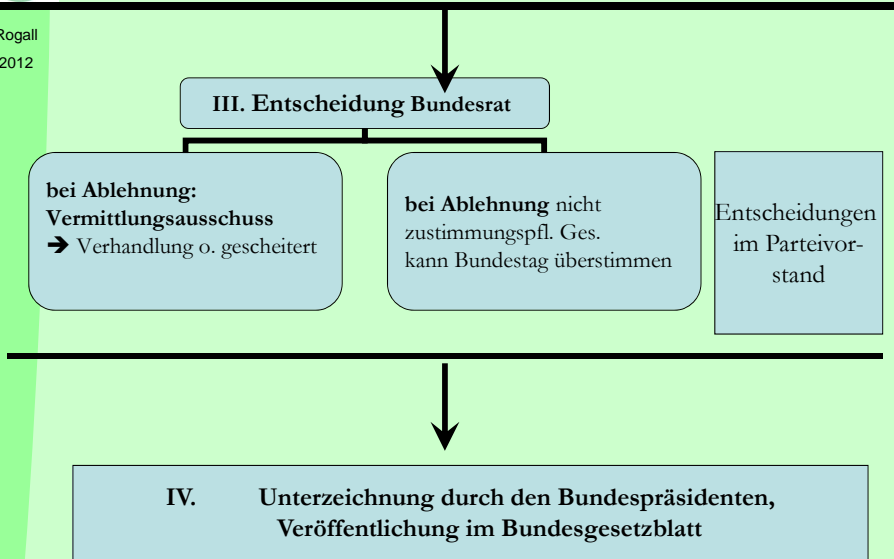
NaÖk. III 02 Direkte-Akteure

24/39



Gesetzgebungsverfahren

Rogall
2012



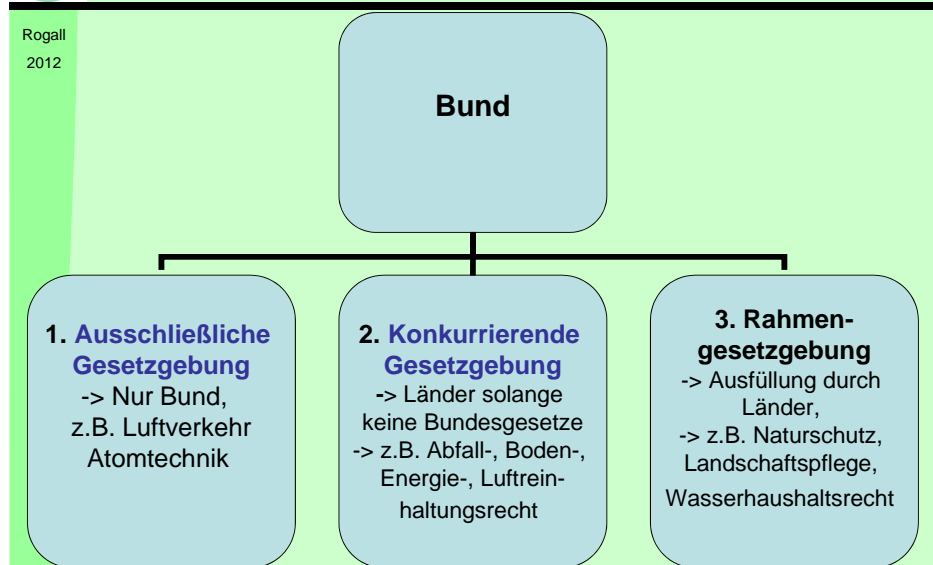
NaÖk. III 02 Direkte-Akteure

25/39



Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Rogall
2012



NaÖk. III 02 Direkte-Akteure

26/39



Internationale Akteursgruppen

Rogall
2012

1. UN-System

2. Sonstige zentrale Organisationen

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

3. Private Global Players (Multinationale Konzerne)

4. NGOs, Wissenschaft

NaÖk. III 02 Direkte-Akteure

27/39



Umweltschutzrelevante UN-Organisationen

Rogall
2012

- **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)**
Koordination des Rio-Folgeprozesses,
Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren
- **Sonstige relevante UN-Organisationen**
UN-Development Programme

NaÖk. III 02 Direkte-Akteure

28/39



Sonstige internationale Organisationen

Rogall
2012

- **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
2012

- **Produktbezogener Umweltschutz**
 - Gleichartige Produkte müssen gleich behandelt werden
 - ➔ Umwelt-/Gesundheitsschäd. Produkte können verboten werden
- WTO erkennt aber **nur nachweisbare Produktbestandteile** an
 - ➔ Keine Anwendung auf umweltschäd. Produktionsprozesse z.B. Eier aus „tierfreundl.“ Herstellung, nachhaltige Plantagenwirtschaft
- **Ausnahmen von GATT-Prinzipien**
 - ➔ Maßnahmen gegen Umwelt-/Gesundheitsschäd. Produkte
 - WTO erkennt nur keine globalen Schutzziele an (z.B. Klimaschutz)



WTO-Recht <-> Umweltschutz

Rogall
2012

- **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
2012

- **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
2012

- **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
2012

- **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
2012

- **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



WTO*

Rogall
2012

- **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
2012

- 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).

Quelle: Rogall 2008: Kap. 10.3 NaÖk. III 02 Direkte-Akteure

37/39



Bewertung WTO-Vertrag* Stiglitz

Rogall
2012

- 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

Quelle: Rogall 2008: Kap. 10.3 NaÖk. III 02 Direkte-Akteure

38/39



Ausgewählte Umweltregime

Themenfeld	Wichtigste Vetostaaten	Hintergrund des Vetos	Erfolg der Verhandlungen
Saurer Regen (Schwefeldioxid-Abnabbau)	Deutschland, Belgien EU-Kommission	gr. SO ₂ -Emissionen gr. FCKW-Produzent	Bereitschaft zur Senkung 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

Quelle: Rogall 2008: 308 NaÖk. III 02 Direkte-Akteure

39/39