

Symbolische Gesetzgebung zwischen Machtausübung und gesellschaftlicher Selbsttäuschung

Jens Newig

Abstracts

Symbolische Gesetzgebung wird gemeinhin als gesetzgeberische Fehlleistung eingeordnet. Dieser Beitrag bietet eine neue konzeptionelle Unterscheidung zwischen symbolischer und nicht-symbolischer Gesetzgebung an. Er untersucht unterschiedliche Ebenen gesetzgeberischer Effektivität und schlägt eine Reihe von Einflussfaktoren auf die Produktion symbolischer und nicht-symbolischer Gesetzgebung vor. Symbolische Gesetzgebung stellt sich auf der einen Seite als absichtsvolle Täuschung der Wählerschaft als Folge gesellschaftlicher Machtasymmetrien dar, auf der anderen Seite als Bereitschaft des Wahlvolkes, sich täuschen zu lassen. Als paradigmatische Beispiele symbolischer und nicht-symbolischer Gesetzgebung werden mit dem Ozongesetz von 1995 und der Großfeuerungsanlagenverordnung von 1983 zwei Fälle aus dem deutschen Umweltrecht vergleichend empirisch analysiert.

Symbolic legislation between the exercise of power and societal self-deception
Symbolic legislation is generally viewed as a legislative failure. This article introduces a new approach to distinguish between symbolic and non-symbolic legislation. It investigates different levels of legislative effectiveness and proposes a series of external factors which are conducive to the production of primarily symbolic laws. It argues that such legislation can be understood, on the one hand, as a wilful deception of the electorate as a result of asymmetrical power relations and, on the other hand, as reflecting a certain readiness on the part of citizens to allow themselves to be deceived. Thus, the incidence of symbolic legislation may point towards practices of societal self-deception. As paradigmatic examples of symbolic and non-symbolic environmental legislation, the German Summer Smog Act of 1995 and the Ordinance on Large Combustion Plants of 1983 are both analysed and compared.

I. Einführung: Symbolische Gesetzgebung als gesellschaftliches Problem

Symbolische Gesetzgebung ist trotz ihrer häufig ambitionierten offiziellen Ziele darauf angelegt, substanziell ineffektiv zu bleiben. Auf der gesellschaftlichen Makro-Ebene kann diese Inkonsistenz als gesellschaftliche Selbsttäuschung beschrieben werden – als der Versuch, gesellschaftliche Probleme zu verwalten anstatt sie zu lösen (Blühdorn 2007; Newig 2007). Auf der Mikro-Ebene der gesellschaftlichen Akteure drückt sich symbolische Gesetzgebung dagegen entweder als machtpolitisch motivierte Täuschung der Öffentlichkeit durch den Gesetzgeber (Dwyer 1990; Hansjürgens 2000), oder als Selbsttäuschung einzelner Bürger/innen aus (Elster 1985), die psychologisch zum Beispiel zwischen verbesserten Umweltstandards und ihrem eigenen – umweltschädigenden – Verhalten hin- und hergerissen sind.

Symbolische Gesetzgebung wird in der Rechtssoziologie meist als gesetzgeberische Fehlleistung, als ein gesellschaftliches Problem kategorisiert¹ und in der Literatur als „pathologische“ Erscheinung (Dwyer 1990), „täuschende“ Gesetzgebung (Campbell 1993) oder „missglücktes Gesetz“ (Diederichsen 1997) im Gegensatz zu „ernsthafter“, „funktionaler“ (Dwyer 1990), „substanzieller“ oder „starker“ Gesetzgebung (Witteveen 1999) apostrophiert. Eine Gesetzgebung, die – wider besseres Wissen ihrer Schöpfer – Probleme bloß symbolisch angeht und dabei rechtlich wie sachlich ineffektiv bleibt, verursacht gleichwohl Kosten, angefangen vom parlamentarischen Prozess bis hin zur Verwaltung, die möglicherweise vergeblich versucht, das Gesetz umzusetzen (Dwyer 1990: 250). Sie steht damit im Verdacht, das Verfassungsgebot der Wirtschaftlichkeit und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verletzen (Lübbe-Wolff 2000a).

Obwohl das Phänomen symbolischer Gesetzgebung bereits vor drei Jahrzehnten beschrieben wurde, sind die Arbeiten hierzu begrenzt geblieben, so dass nach wie vor etliche – konzeptionelle wie empirische – Ungereimtheiten bestehen:

1 Einige Autoren verweisen auf gesellschaftlich erwünschte Eigenschaften symbolischer Gesetzgebung, beispielsweise ihre integrative und stabilisierende (Noll 1981; Voß 1989; Wenger 2003) oder kommunikative Wirkung (Zeegers et al. 2005). Symbolische Gesetzgebung sei auch geeignet, an die Moral der Bevölkerung zu appellieren (Henderson/Pearson 1978) und Einstellungsänderungen zu bewirken (Friedman 1975). Allerdings unterscheidet sich solche „deklaratorische“ (Noll 1981) Gesetzgebung von der hier untersuchten Form von Gesetzgebung insofern, als sie von vornherein auf einen gesetzgeberischen Steuerungsanspruch verzichtet und damit auch keine rechtlich-materielle Verbindlichkeit vorgibt.

– Die existierende Literatur hat symbolische Gesetzgebung (bzw. Politik) typischerweise entweder über- oder unterbetont. Während das klassische Politikzyklus-Modell, das einen „rationalen“ Gesetzgebungsprozess annimmt, strategische und symbolische Verhaltensaspekte ausblendet, konzipieren (kritische) symbolische-Politik-Ansätze (Arnold 1962; Edelman 1962) praktisch jedwede Politik und Gesetzgebung als primär symbolisch. Dies gilt auch für die neueren Arbeiten (Dwyer 1990; Hansjürgens 2000), die zumindest eine allgemeine Tendenz zu symbolischer Politik und Gesetzgebung annehmen.

– Während große Teile der Literatur symbolische Gesetzgebung wegen ihrer Ineffektivität kritisieren, wurde verschiedentlich auf die durchaus vorhandenen (und beabsichtigten) Effekte verwiesen (Voß 1989). Die Beziehung zwischen symbolischer Gesetzgebung und gesetzgeberischer (In-)Effektivität gilt es dabei zu klären.

– Die spezifischen Bedingungen, unter denen symbolische – im Gegensatz zu nicht-symbolischer – Gesetzgebung zustande kommt, wurden bislang ebenso unzureichend untersucht wie ihre unterschiedlichen Wirkungen.

– Die Literatur hat symbolische Gesetzgebung im Wesentlichen als Täuschung der Bürger durch den Gesetzgeber interpretiert. Die Frage gesellschaftlicher Selbsttäuschung wurde dabei kaum in Betracht gezogen.

Der vorliegende Beitrag versucht, diesen Defiziten zu begegnen, in dem zunächst ein klarer Begriff symbolischer im Unterschied zu nicht-symbolischer Gesetzgebung erarbeitet wird (2). Unter Rekurs auf die ökonomische Theorie der Politik (*Public-Choice*-Theorie) wird argumentiert, dass die Rahmenbedingungen entscheidend für das Zustandekommen und die Wirkung symbolischer bzw. nicht-symbolischer Gesetzgebung sind (3). Die in Hypothesen zusammengefassten Einflussvariablen bilden schließlich das Grundgerüst für die empirische Untersuchung zweier Fallbeispiele (4). Um unterschiedliche Variablenkonstellationen analysieren zu können, werden mit dem Ozongesetz als Akt paradigmatischer symbolischer Gesetzgebung und der Großfeuerungsanlagenverordnung als Akt nicht symbolischer, umweltpolitisch äußerst erfolgreicher Gesetzgebung zwei Extremtypen herangezogen, um die vorgeschlagene Theorie auf ihre Tauglichkeit hin zu überprüfen (5). Ausgehend von den theoretisch informierten empirischen Ergebnissen widmet sich das Schlusskapitel (6) der Frage, inwieweit symbolische Gesetzgebung gesellschaftlich eine Rolle als machtpolitisch motivierte Täuschung oder als gesellschaftliche Selbsttäuschung einnimmt.

II. Zwei Dimensionen gesetzgeberischer (In-) Effektivität: Das Konzept symbolischer Gesetzgebung

Die Beschäftigung mit symbolischer Gesetzgebung steht in der Tradition der Analyse von Effektivität und Implementierung staatlicher Regulation (siehe z. B. Friedman 1975). Ihr liegt die Annahme zugrunde, Gesetze dienen der gesellschaftlichen Steuerung, zur Beeinflussung und Verbesserung unerwünschter Zustände (Voigt 1986; Cotterrell 1992; Mayntz/Scharpf 1995). Vor allem der Bereich des Umweltrechts kann als geradezu paradigmatisch für den gesetzgeberischen Steuerungsanspruch begriffen werden – was sich unter anderem darin zeigt, dass nahezu alle wichtigen Umweltgesetze zu Beginn eine Zweckbestimmung enthalten, in der die Steuerungsziele expliziert werden. Dass Gesetzgebung mitunter ihre Ziele nicht oder nicht vollständig erreicht, ist ein weit verbreitetes und keinesfalls auf symbolische Gesetzgebung beschränktes Phänomen (Cotterrell 1992; Lübbe-Wolff 1993). Symbolische Gesetzgebung zeichnet sich aber gerade dadurch aus, dass sie vom Gesetzgeber wider besseres Wissen verabschiedet wurde (Noll 1981; Kindermann 1988; Dwyer 1990). Dies impliziert eine *Ex-Ante-Perspektive* im Konzept symbolischer Gesetzgebung: Die materielle Ineffektivität symbolischer Gesetzgebung wird von den verantwortlichen Akteuren bewusst intendiert (Voß 1989; Blankenburg 1977).

In einem ganz anderen Sinne aber ist symbolische Gesetzgebung häufig durchaus „effektiv“. Es fehlt ihren Initiatoren „keineswegs an der konkreten Absicht, auf die Gesellschaft einwirken zu wollen – vielmehr ist gerade bei der symbolischen Gesetzgebung diese Absicht meist besonders ausgeprägt“ (Kindermann 1988: 223 f.).

Nicht nur ist symbolische Gesetzgebung damit oft „effektiv“, auch nicht-symbolische Gesetzgebung kann „symbolische“ Qualitäten entfalten. Dieses scheinbare Paradox lässt sich auflösen durch die Unterscheidung in eine *rechtlich-materielle* und eine *politisch-strategische* Dimension von Gesetzgebung². Erstere bezieht sich auf manifeste, explizite Ziele, zu deren Erreichung das Gesetz dienen soll. Dies zielt zunächst auf eine rechtliche Effekti-

² Verbreitet ist die Unterscheidung in „instrumentelle“ und „symbolische“ Funktionen von Gesetzgebung (Gusfield 1963; Carson 1974; Kindermann 1988; Dwyer 1990). Wenngleich diese Unterscheidung entscheidend zum Verständnis symbolischer Gesetzgebung beigetragen hat, ist die Terminologie doch irreführend. Denn nimmt man – etwa mit Edelman (1962) – strategisches Verhalten seitens des Gesetzgebers an, dann sind auch „symbolische“ Zwecke „instrumentell“ zur Erzielung politischer Ziele. Da der Terminus „instrumentell“ daher nicht geeignet ist, unterschiedliche Dimensionen mit Blick auf symbolische Gesetzgebung zu unterscheiden, sollte er in diesem Zusammenhang vermieden werden.

vität, letztendlich jedoch meist auf bestimmte realweltliche Veränderungen (z. B. Verbesserungen der Umweltqualität). Die politisch-strategische Dimension dagegen bezieht sich auf andere, weniger offensichtliche Intentionen politischer Natur. So nutzen die staatlichen Akteure symbolische Gesetzgebung als Instrument für politische Zielsetzungen (Edelman 1976). Beispielsweise kann eine effektive De-Thematisierung (Sarcinelli 1989) von politischem Druck befreien.

Diese Unterscheidung zwischen rechtlich-materiellen und politisch-strategischen Dimensionen von Gesetzgebung erlaubt es, das Phänomen symbolischer Gesetzgebung klar von anderen Gesetzgebungsformen abzugrenzen. Entsprechend kann jedem Gesetz ein gewisses Maß antizipativer rechtlich-materieller Effektivität (bzw. Ineffektivität) und – unabhängig davon – ein gewisses Maß an antizipativer politisch-strategischer Effektivität zugeordnet werden. Wie in Abbildung 1 illustriert, lassen sich vier Prototypen von Gesetzgebung unterscheiden:

1. Es gibt Gesetze, die eine hohe rechtliche Effektivität erwarten lassen, die aber kaum mit politisch-strategischen Intentionen verbunden sind wie beispielsweise zahlreiche Normen des Bauplanungsrechts. Gesetze dieses Typs sollen für ein reibungsloses Miteinander sorgen („Arbeitspferde des Rechts“).

2. In eher seltenen Fällen wird weder eine substanzielle rechtliche bzw. sachliche Wirkung angestrebt noch spielen politisch-strategische Ziele eine Rolle: Gesetze also, die „für die Akten“ erlassen werden. Als Beispiel sei die Titandioxid-Verordnung (25. BImSchV) von 1996 genannt, die lediglich dazu diente, in Deutschland längst eingehaltene Emissionsgrenzwerte aufgrund europarechtlicher Vorgaben verbindlich in deutsches Recht umzusetzen (Newig 2003).

3. Anders verhält es sich mit solchen Gesetzen, mit denen der Gesetzgeber sowohl rechtlich-sachliche als auch politisch-strategische Ziele verfolgt. Sie lassen eine effektive Steuerung in einem gesellschaftlichen Bereich von hohem öffentlichem Interesse erwarten. Wegen der Vielzahl verfolgter Zwecke kann man hier von Normen mit hohem Integrationspotential sprechen.

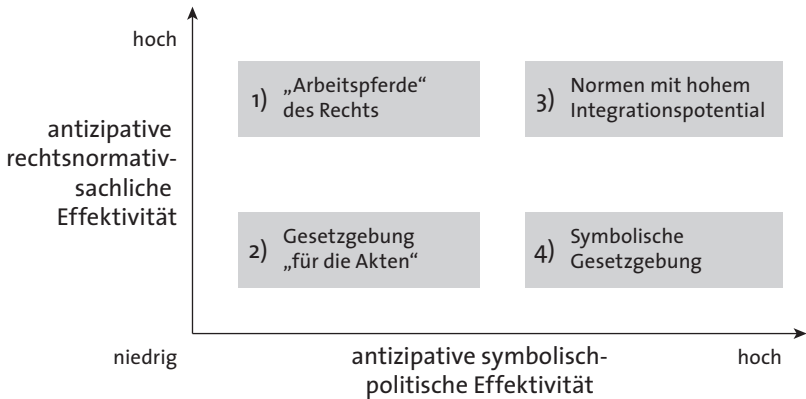


Abbildung 1: Gesetzgebung unter dem Blickwinkel von politischer-strategischer und rechtlich-sachlicher Dimension. Überarbeitet nach Newig (2003).

4. Bei der symbolischen Gesetzgebung im hier definierten Sinne haben wir es mit einer Gesetzgebung zu tun, die nicht ernsthaft rechtliche oder sachliche Ziele verfolgt, die also eine geringe rechtlich-sachliche Effektivität erwarten lässt, die wohl aber – anders als die Gesetzgebung „für die Akten“ – bestimmten politischen Zwecken dienen soll.

Symbolische Gesetzgebung kann zusammenfassend definiert werden als Gesetzgebung, die sich durch niedrige antizipative rechtlich-sachliche Effektivität sowie eine hohe antizipative politisch-strategische Effektivität auszeichnet. Beide Merkmale sind graduell, so dass auch der Symbolcharakter eines Gesetzes mehr oder weniger stark ausgeprägt sein kann. Um diesen zu messen, werden Indikatoren für beide Dimensionen benötigt. Antizipative rechtlich-sachliche Effektivität von Gesetzgebung wird im Wesentlichen gemessen über:

- *Materielle Geeignetheit*: Ausmaß, in dem die materiellen Gesetzesbestimmungen dazu geeignet sind, ein bestimmtes Gesetzesziel zu erreichen;
- *Normdurchsetzbarkeit*: Vorschriften, die es der ausführenden Verwaltung erlauben, die Einhaltung des Gesetzes zu kontrollieren und die Nichteinhaltung ggf. zu sanktionieren (Diekmann 1980; Lübke-Wolff 2000b);
- *Geltungschance*: Rahmenbedingungen, welche die tatsächliche Einhaltung und Umsetzung von Gesetzen determinieren (z.B. Ausstattung der Verwaltung; Akzeptanz durch Normadressaten).

Kriterien für die antizipative politisch-strategische Effektivität umfassen:

- die *Härte der Rechtsfolge* im Falle der Norm-Missachtung, um „entschlossenes Handeln“ zu demonstrieren (Kindermann 1988);
- die *Stellung in der Normhierarchie*: Die „Wichtigkeit“, die der Gesetzgeber einer Norm zumisst, indem sie z.B. als Parlamentsgesetz (oder gar Verfassungsänderung) oder „nur“ als Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift erlassen wird;
- das *Timing*: Wahl eines taktisch „richtigen“ Zeitpunkts, z.B. kurz vor Wahlen.

Neben diesen objektivierbaren Kriterien wurden für die Analyse der Fallbeispiele 18 Personen, die an den Gesetzgebungsprozessen maßgeblich beteiligt waren, nach ihren Einschätzungen befragt. Dazu gehörten Politiker des Bundestages sowie Regierungsbeamte der entsprechenden Ministerien und des Umweltbundesamtes³.

III. Public-Choice-Ansatz zur Erklärung symbolischer Gesetzgebung

Die ökonomische Theorie der Politik (*Public-Choice*-Theorie) nimmt einen nüchternen Blick auf Politik und Gesetzgebung ein. Wie andere Akteure auch, werden Politiker als rationale, eigennutz-orientierte Individuen konzipiert, denen das Gemeinwohl nur insoweit am Herzen liegt, als es der Verwirklichung ihrer eigenen Präferenzen (Machtgewinnung oder -erhalt) dient (Downs 1957; Buchanan/Tollison 1984; Bernholz/Breyer 1994). Politiker – Abgeordnete wie hohe Regierungsbeamte – streben danach, Wahlen zu gewinnen und Popularitätswerte zu maximieren. Parteiideologie spielt daher eine nachgeordnete Rolle.

Die ökonomische Theorie der Politik behandelt die Wählerschaft allgemein als einheitlich. Mit Bezug zur Umweltpolitik wird von Bürger/innen angenommen, dass sie an einer hohen Umweltqualität ihrer unmittelbaren Umgebung interessiert sind, aber zugleich ihre persönlichen Kosten minimieren möchten (Hansjürgens 2000). In einer repräsentativen Demokratie suchen sie ihre Ziele durch die Wahl derjenigen Partei, die ihren persönlichen Präferenzen am ehesten entspricht, zu verwirklichen. Spezifische Interessen werden durch organisierte Interessengruppen – z.B. Umwelt- oder Wirtschaftsverbände – verfolgt, die im Rahmen von Lobby-Aktivitäten die Gesetzgebung zu beeinflussen suchen (Tollison 1997) und der Politik mit aggregierten Wählerinteressen gegenüber treten.

³ Zur Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Interviews siehe Newig 2003: 144 ff.

Aus diesen wenigen Annahmen lassen sich einige Schlussfolgerungen in Bezug auf die Entstehung symbolischer Gesetzgebung ziehen. Konfrontiert mit einem drängenden Thema auf der politischen Agenda – aufgeworfen durch die Medien, Interessenverbände oder das jeweils andere politische Lager – wird von Politikern eine politische „Lösung“ erwartet. Gesetzgeberische Maßnahmen ziehen jedoch in aller Regel Kosten nach sich, die – sobald sie als solche von der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen werden – die Popularität der verantwortlichen Politiker senken. Effektive gesetzliche Maßnahmen werden daher nur dann erlassen, wenn ihr Nutzen größer ist als die entstehenden Kosten. Wenn jedoch Maßnahmen verlangt werden, deren Kosten die Popularität der verantwortlichen Politiker gefährden, wäre die nahe liegende Alternative, kein Gesetz zu erlassen. Dies könnte jedoch den Politikern als Handlungsschwäche ausgelegt werden und wiederum deren Popularität gefährden. In dieser Zwickmühle hat eine rein symbolische, sachlich ineffektive „Lösung“ aus Sicht der Politik den doppelten Vorteil, dass sowohl Handlungsfähigkeit demonstriert wird als auch mögliche Kosten einer substanziell effektiven Alternative vermieden werden. Diese Überlegungen lassen sich in zwei Hypothesen zusammen fassen:

Hypothese 1: Das Auftreten symbolischer Gesetzgebung wird begünstigt durch einen hohen politischen Druck (gemessen durch den Grad öffentlicher Aufmerksamkeit und des Engagements der beteiligten Akteure). Je höher der politische Druck, desto wahrscheinlicher wird eine Gesetzgebung mit stark politisch-strategischer Ausprägung.

Hypothese 2: Ein gesellschaftlich relevantes Problem, für das zum gegebenen Zeitpunkt keine angemessene Lösung existiert oder nur eine, deren kurzfristige Kosten die kurzfristigen Nutzen übersteigen, begünstigt das Auftreten symbolischer Gesetzgebung. Je größer die Differenz zwischen Kosten und Nutzen einer möglichen Lösungsalternative, desto wahrscheinlicher wird eine geringe Ausprägung der rechtlich-sachlichen Dimension der Gesetzgebung.

Der Interessengruppentheorie der Regierung zufolge verhalten sich Politiker als (interessenneutrale) „Makler“, welche die Wählerschaft sowie organisierte Interessengruppen in Fällen von Interessenkonflikten selektiv gemäß deren Einflusspotentialen bedienen, um auf diese Weise Wählerstimmen und Popularität zu maximieren (Stigler 1971; Peltzman 1976; McCormick/Tollison 1981; Becker 1985). Größere und mit Bezug auf ihr Potenzial zur Mobilisierung von Wählerstimmen wichtigere Gruppen werden gegenüber kleineren Gruppen bevorzugt. Die allgemeine Öffentlichkeit stellt in dieser Theorie zwar eine große Gruppe dar, die gleichwohl wenig spezifische Bedeutung für den Gesetzgeber hat. Wegen des geringen Einflusses jeder ein-

zelen Wählerstimme, aber der vergleichsweise hohen Informationskosten in Bezug auf komplexe (umwelt-)politische Themen bleiben Bürger/innen der Theorie zufolge „rational ignorant“ (Downs 1957). Durch die resultierenden Informationsvorsprünge (Prinzipal-Agenten-Verhältnis, siehe z.B. Richter/Furubotn 1996) eröffnet sich für Politiker die Möglichkeit, die Öffentlichkeit über Details insbesondere zur absehbaren Wirkung bevorstehender Gesetzgebung zu täuschen (Dwyer 1990; Hansjürgens 2000).

Weitere Prinzipal-Agenten-Verhältnisse bestehen zwischen organisierten Interessengruppen und der Politik. Trotz des oft hohen Informationsstandes von Politik und Ministerialverwaltung benötigen diese in der Regel spezifische Informationen von Branchen- oder Umweltverbänden. So erfährt die Politik sowohl technische Spezifika als auch detailliertes Wissen darüber, inwieweit geplante Gesetzgebungsvorhaben bei ihrer Klientel aufgenommen würden – die mitunter wahlentscheidend sein können. Aus diesen Gründen tendieren Politiker zur Zusammenarbeit mit organisierten Interessengruppen, die wiederum opportunistisches Verhalten an den Tag legen, indem Informationen gefärbt dargestellt werden (Tollison 1997).

Vor diesem Hintergrund kann nun die Politik – je nach situativen Gegebenheiten – zu verschiedenen taktischen Maßnahmen greifen, um mit ihrer Gesetzgebung möglichst viele Wähler zufrieden zu stellen und möglichst wenige zu verprellen. Angesichts der genannten Informationsasymmetrien kann es z.B. nahe liegen, symbolische Umweltgesetze zu verabschieden, deren absehbare materielle Ineffektivität von der breiten Öffentlichkeit kaum als solche wahrgenommen wird. Diese Überlegungen lassen sich in der Form von zwei weiteren Hypothesen verdichten:

Hypothese 3: Je größer der gesellschaftliche Interessenkonflikt, desto wahrscheinlicher ist eine Gesetzgebung mit stark symbolischer Ausprägung.

Hypothese 4: Im Fall konfligierender Interessen tendiert der Gesetzgeber dazu, das mächtigere Interesse faktisch (sachlich-materiell) zu bedienen, das schwächere Interesse hingegen bloß symbolisch zu befriedigen.

Informationsasymmetrien als treibenden Faktor für symbolische Gesetzgebung auszumachen setzt voraus, dass das Regelungsproblem, um das es geht, nicht so einfach strukturiert ist, dass der Prinzipal es selbst vollständig verstehen und jedes opportunistische Verhalten durchschauen würde. Mit anderen Worten, Informationsasymmetrien – und damit die Möglichkeiten zur Täuschung des Prinzipals – sind tendenziell umso größer, je höher die Komplexität des Regelungsproblems. Denn mit steigender Problemkomplexität steigen auch die nötigen Transaktionskosten (Informationskosten), um das Problem und mögliche Lösungen verstehen und bewerten zu können. Dies gilt im Grundsatz für beide Prinzipal-Agenten-Verhältnisse: Je kom-

plexer das Regelungsproblem, umso eher können organisierte Interessengruppen ihre Informationsvorsprünge im Gesetzgebungsverfahren zu ihren Gunsten geltend machen; zudem bleibt der Wählerschaft ein für sie ungünstiger „Ausgang“ des Gesetzgebungsverfahrens, das in der Hauptsache Partikularinteressen favorisiert, verborgen. Zusammengefasst:

Hypothese 5: Je komplexer und undurchsichtiger, je weniger eindeutig und zurechenbar ein gesellschaftliches (Umwelt-)Problem, desto eher wird eine symbolische Gesetzgebung erlassen werden.

IV. Zwei Fallstudien aus der deutschen Umweltgesetzgebung

Die folgenden Fallstudien stützen sich im Wesentlichen auf Medienberichte, Erklärungen von Interessengruppen sowie Sekundärliteratur. Für die Untersuchung der gesetzgeberischen Intentionen wurden Leitfadenterviews mit Schlüsselpersonen durchgeführt, die maßgeblich in die Gesetzesformulierung eingebunden waren. Zwischen Mai 2000 und Januar 2001 wurden 16 Interviews mit einer durchschnittlichen Länge von 80 Minuten durchgeführt. Befragt wurden Bundestagsabgeordnete sowie leitende Beamte der relevanten Ministerien und des Umweltbundesamtes.

1. Ozongesetz

Das im Sommer 1995 erlassene Ozongesetz, in den Medien und Fachliteratur als „Alibiveranstaltung“, „symbolische Politik“ bzw. Gesetzgebung mit „heißer Nadel“ glossiert, kann als Paradebeispiel für symbolische Gesetzgebung gelten. Vor dem Hintergrund starken Sommersmogs⁴ in den späten 1980ern wurden die Gesundheitsgefahren durch Ozon ein öffentliches Thema in Deutschland. Die Debatte wurde primär von Seiten der SPD und Bündnis 90/Die Grünen sowie einiger Umweltgruppen initiiert, die unisono Verkehrsbeschränkungen (Tempolimits, Fahrverbot bei Sommersmog) als zentrale Gegenmaßnahme forderten. Die Bundesregierung in Koalition aus CDU/CSU und FDP sah zunächst keinen Handlungsbedarf und verwies auf

4 Ozon, die wichtigste Substanz des „Sommersmogs“, wird bei hoher Sonneneinstrahlung zeitverzögert aus bestimmten Vorläufersubstanzen – flüchtigen Kohlenwasserstoffen (NM-VOC) sowie Stickoxiden (NO_x) – gebildet und kann, vor allem bei sensiblen Personen wie Kindern, Lungenschäden hervorrufen sowie die Vegetation schädigen. Vorläufersubstanzen entstehen vor allem bei der Verbrennung fossiler Energieträger in Industrie und Verkehr, NM-VOC auch durch Verdunsten organischer Lösemittel und Lacke. Die physiko-chemischen Eigenschaften der Sommersmog-Bestandteile führen mitunter zu der scheinbar paradoxen Situation, dass die höchsten Konzentrationen in ländlichen „Reinluftgebieten“ und nicht in den Ballungsgebieten auftreten.

die zu erwartenden zeitverzögerten Wirkungen früherer Gesetzgebung Mitte der achtziger Jahre (Minderung industrieller Abgase und Einführung des Kfz-Katalysators). Die Regierung sprach sich insbesondere gegen Verkehrsbeschränkungen aus, sondern favorisierte, wenn überhaupt, dann langfristige, technisch orientierte Lösungen.

Als das Ozon-/Sommersmogthema bereits in den Medien und auch in den Parlamenten intensiv diskutiert wurde, begannen 1993 einige von SPD und Grünen regierte Bundesländer, Sommersmogverordnungen zu erlassen, die bei Erreichen bestimmter Grenzwerte temporäre Verkehrsbeschränkungen vorsahen. Wegen der umstrittenen Rechtsgrundlagen für diese Verordnungen wurde von diesen Ländern sowie der Opposition im Bundestag zugleich eine bundeseinheitliche Regelung gefordert. Nach hitzigen Debatten im Kabinett und im Bundestag wurde im Juli 1995 schließlich das Ozongesetz als Ergänzung zum Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) mit einer befristeten Geltungsdauer bis Dezember 1999 erlassen, wodurch die bestehenden Länder-Verordnungen unwirksam wurden.

Erklärtes Ziel des Ozongesetzes war es, eine Regelung zu schaffen, die „1. dem weiteren Anwachsen derartiger Spitzenbelastungen durch Fahrverbote für nicht schadstoffarme Fahrzeuge vorbeugt, 2. die Grundlage für eine weitere dauerhafte Senkung der Grundbelastung für Ozon legt, worauf es in erster Linie ankommt“ (BT-Drs. 13/1754, S. 4.). Allerdings wurden diese ambitionierten Ziele durch die materiellen Regelungen des Ozongesetzes keinesfalls umgesetzt. Das Hauptinstrument des Gesetzes, ein generelles Fahrverbot für alle nicht schadstoffarmen Fahrzeuge (§ 40a (1) BImSchG), wurde maßgeblich konterkariert einerseits durch die voraussetzungsvollen Eingreifbedingungen (hoher Ozonwert, bestimmte Witterung), die eine tatsächliche Anwendung des Fahrverbots extrem unwahrscheinlich machte. So wäre ein Fahrverbot in den Jahren 1991–1995 lediglich ein einziges Mal ausgerufen worden, hätte es das Ozongesetz bereits gegeben. Eine dauerhafte Senkung der Ozonkonzentrationen war damit so gut wie ausgeschlossen, denn das Gesetz wäre ja nur dann zur Anwendung gekommen, wenn die Ozonwerte sich gegenüber der ohnehin starken Belastungssituation Anfang der neunziger Jahre (Abb. 2) weiter erhöht hätten. Selbst dann aber hätten ausgerufene Fahrverbote kaum ein weiteres Ansteigen der Ozonspitzen verhindern können. Denn die §§ 40d, 40e BImSchG sahen weit reichende Ausnahmen vor (u. a. für den öffentlichen Verkehr, Berufspendler und Urlaubsfahrer), so dass selbst bei vollständiger Befolgung des Fahrverbotes die Ozonspitzen lediglich nur um wenige Prozent gekappt worden wären. In den Interviews mit beteiligten Akteuren bestätigte sich die Analyse, dass das Ozongesetz zur Erreichung der proklamierten Ziele nicht geeignet war. So sahen Politi-

ker der Regierungskoalition wegen der bereits früher eingeleiteten Maßnahmen (siehe unten) im Grunde keinerlei sachlichen Handlungsbedarf für ein Ozongesetz. Das Ozongesetz sei ein „typisches Gesetz, das gemacht worden ist, um den Volkswillen ruhig zu stellen“ (Koalition, 17.1.2001). Angesichts des massiven Drucks und des enormen „emotionalen Potentials“ (BMW, 25.5.2000) habe man schließlich handeln müssen, „ohne in der Sache zu einer Veränderung der Situation beizutragen, was auch bekannt war“ (BMU, 6.7.2000). So sei das Ozongesetz ein „reines Symbolgesetz mit einer gewissen Alibifunktion“ (Koalition, 25.5.2000) gewesen.

Vor diesem Hintergrund überrascht es kaum, dass das Ozongesetz praktisch keinerlei sachliche Wirkungen zeigte. Das Fahrverbot wurde nur ein einziges Mal verhängt, das jedoch zu keinen signifikanten Verminderungen des Verkehrsaufkommens und daher zu keinen messbaren Auswirkungen auf die Ozonkonzentration führte (BMU 1999). Allerdings zeigte das Ozongesetz Wirkungen politisch-strategischer Art. Wie Abbildung 2 verdeutlicht, nahm das bis 1995 sukzessiv ansteigende Medieninteresse an dem Ozon-/Sommersmogthema nach dem Jahr der Verabschiedung des Ozongesetzes schlagartig ab. Offenbar gelang es dem Gesetzgeber in der Tat, nicht nur die Ozonverordnungen der Länder außer Kraft treten zu lassen, sondern vor allem das Ozon-Thema wirksam aus dem Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit zu verbannen.

2. Großfeuerungsanlagenverordnung

Die Großfeuerungsverordnung (GFAnV) von 1983 gilt als höchst effektive und substanzielle Umweltgesetzgebung (Mez 1995) und erscheint daher als Musterbeispiel nicht-symbolischer Gesetzgebung. Ende der sechziger Jahre wurde international bekannt, dass die Hochschornsteinpolitik in Deutschland und anderen Industrieländern zwar die Luftqualität in den Ballungsräumen deutlich verbesserte, dass aber der damit verbundene Ferntransport saurer Schadgase (v. a. Schwefeldioxid, SO_2 , und NO_x) aus Feuerungsanlagen sich schädlich auf bestimmte Ökosysteme auswirkte, worauf der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) die Bundesregierung bereits 1974 hinwies, ohne dass diese jedoch darauf reagierte. Dies geschah erst, nachdem das „Waldsterben“ durch schwefelhaltige Industriegase, beginnend mit einer dreiteiligen Serie im „Spiegel“⁵ vom November 1981, zu einem öffentlichen Thema par excellence geworden war. Der Zustand des Waldes als „nationalem Symbol“ (Boehmer-Christiansen 1998) wurde zum Kristal-

5 „Säureregen: ‚Da liegt was in der Luft‘ – Schwefelhaltige Niederschläge vergiften Wälder, Atemluft und Nahrung“ (Der Spiegel, 16., 23., 30.11.1981).

lisationen grüner sozialer Bewegungen. Die Arbeiten der sozialliberalen Koalitionsregierung (bis Herbst 1982) fortführend, beschloss die zwischenzeitlich gewechselte, nun CDU-CSU-FDP-Regierung die GFAnIV gegen den heftigen Widerstand der Kraftwerksindustrie am 23. Februar 1983 kurz vor den Wahlen zum 10. Deutschen Bundestag am 6. März 1983. Der Bundesrat setzte noch wesentliche Verschärfungen durch, mit denen die GFAnIV als 13. BImSchV („Verordnung über Großfeuerungsanlagen“) am 1. Juli 1983 in Kraft trat.

Das materielle Ziel der GFAnIV war eindeutig. Der damals neu gewählte Bundeskanzler Kohl formulierte, „der deutsche Wald ist in Gefahr ... Nach Meinung der Experten ist die Luftverunreinigung durch SO₂ die größte Gefahr. Großfeuerungsanlagen sind die Hauptverursacher der Luftverunreinigung durch SO₂ ... Diese Luftverunreinigungen werden, sobald die neue Verordnung für Großfeuerungsanlagen greift, weitgehend zurückgehen“ (Bundesregierung, 6.11.1982).

In der Tat war die GFAnIV gut geeignet, dieses ambitionierte Ziel zu erreichen. Die Verordnung sah strenge Grenzwerte für eine Reihe von Luftschadstoffen vor, die sowohl für Neu- wie auch für Altanlagen galten. Dazu mussten Altanlagen innerhalb weniger Jahre mit entsprechenden Filteranlagen nachgerüstet werden. Die GFAnIV spezifizierte eindeutige Anweisungen für Anlagenbetreiber, die leicht durch die zuständigen Behörden überwacht werden konnten, zumal 90 % der betroffenen Kraftwerke von einer überschaubaren Zahl von Elektrizitätsunternehmen betrieben wurde. Verbunden mit hohen Strafen im Falle der Nichteinhaltung war somit eine gute Umsetzbarkeit der Verordnung gewährleistet. Die geführten Interviews bestätigten die Erwartung, dass mit der GFAnIV in der Tat „ein Riesendurchbruch in der Gesamtluftsituation“ (BMI, 22.12.2000) intendiert war.

Neben diesen klaren materiellen Zielsetzungen war die GFAnIV zugleich durch eine starke politisch-strategische Dimension gekennzeichnet. „Kein anderes Instrument der Luftreinhaltung hat die Gemüter so erhitzt und soviel Aufmerksamkeit bei den Massenmedien, aber auch bei den Bürgern gefunden wie diese Maßnahme. Daher rührt der hohe politische Stellenwert dieser Verordnung als Kampfmittel gegen die Luftverschmutzung und die Waldschäden“ (Kuhnt 1983: 568). Beide beteiligten Bundesregierungen suchten das strategische Potenzial der Verordnung im Kampf für ihre jeweilige politische Existenz zu nutzen und insbesondere den Einzug der neu gegründeten Partei der Grünen in den Bundestag zu verhindern (Mez 1995).

Insgesamt zeigte die GFAnIV sowohl hohe antizipative sachlich-materielle wie auch politisch-strategische Effektivität und kann daher als nicht-symbolische Gesetzgebung mit hohem integrativen Potenzial charakterisiert wer-

den. Die tatsächlichen Emissionsreduzierungen übertrafen sogar die hohen Erwartungen. Nachdem bis 1993 die öffentlichen Energieversorger ihr Nachrüstungsprogramm abgeschlossen hatten, sanken die jährlichen SO₂-Emissionen aus bundesdeutschen Kraftwerken um 90 % gegenüber 1982, NO_x um 75 % (Umwelt/BMU 9/1993: 354–356, siehe Abb. 3). Außerdem wurde die Verordnung zu einem großen politischen Erfolg für die CDU-CSU-FDP-Regierung, der noch ein Jahrzehnt später häufig hervorgehoben wurde.

V. Ergebnisse der Fallstudien im Lichte der aufgestellten Hypothesen

Auf der Basis des oben entwickelten zweidimensionalen Begriffs (symbolischer) Gesetzgebung können die beiden kontrastierenden Fallstudien jeweils als bestimmte Gesetzgebungstypen kategorisiert werden. Bezogen auf die graphische Darstellung in Abb. 1 lässt sich das Ozongesetz als prototypische symbolische Gesetzgebung in der unteren rechten Ecke beschreiben, wohingegen die GFAnIV als eine substanziell höchst effektive Regelung mit zugleich „integrativem Potenzial“ sich am oberen Rand des Diagramms, horizontal etwa in der Mitte einordnen lässt. Beide Fallstudien wurden als „extreme Fälle“ gewählt und sind sicherlich nicht repräsentativ für Standard-Gesetzgebungsprozesse. Die meisten Fälle von Gesetzgebung sind vermutlich zwischen diesen beiden einzuordnen. Allerdings erlaubt die Wahl von extremen Fällen eine aufschlussreiche Illustration derjenigen Faktoren, die den Symbolcharakter eines Gesetzgebungsaktes beeinflussen.

Was lässt sich nun über die Faktoren, die der Theorie nach zu symbolischer bzw. nicht symbolischer Gesetzgebung führen, lernen? Die vergleichende Analyse zeigt, dass die Empirie fast alle der oben formulierten Hypothesen zumindest exemplarisch bestätigt.

Der politische Problemdruck (*Hypothese 1*) war in beiden Fällen beträchtlich. Während mit Blick auf das Ozongesetz hauptsächlich Umweltverbände und einige Landesregierungen Druck auf die Bundesregierung ausübten, war die Entstehung der GFAnIV durch breite politische Unterstützung im Zuge der „Waldsterben“-Diskussion getragen. In beiden Fällen wurde die Gesetzgebung zum Zeitpunkt größter öffentlicher Aufmerksamkeit verabschiedet (Abb. 2 und 3). Der anschließende Abfall öffentlicher Aufmerksamkeit, der im Falle der Sommersmog-Thematik besonders abrupt geschah, gibt einen Anhaltspunkt für die politisch-strategische Effektivität beider Maßnahmen, vor allem aber des Ozongesetzes.

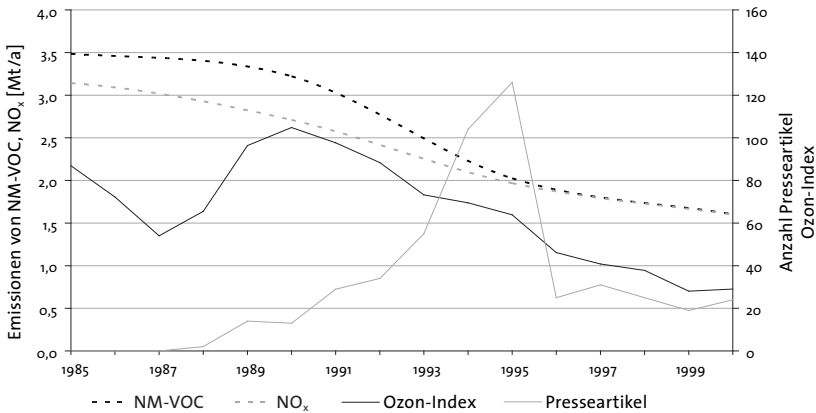


Abbildung 2: Sommermog-Intensität und öffentliche Aufmerksamkeit. Jährlicher Index über die Höhe der Ozonbelastung (gleitende Mittelwerte über 3 Perioden); jährliche Emissionen von Ozon-Vorläufersubstanzen (Ost- und Westdeutschland); jährliche Anzahl von Berichten in der „taz“⁶ zum Thema Ozon/Sommermog, Quellen: Auszählungen aus elektronischen Datenbanken; UBA 1994; 2000; 2003.

Das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen (*Hypothese 2*) erlaubt es, klar zwischen symbolischer und nicht-symbolischer Gesetzgebung zu unterscheiden. Auf der einen Seite stellte das Sommermog-Thema ein nicht – zumindest nicht mit den diskutierten Mitteln – behebbares Problem dar, das bestenfalls durch eine symbolische „Lösung“ gehandhabt werden konnte. Um den Sommermog wirksam zu reduzieren, hätte es jeden Sommer weiträumige und mehrwöchige Fahrverbote gebraucht (UBA 1995), die jedoch kaum öffentlich akzeptiert worden wären. Zumal da 1995 für die nächsten Jahre mit deutlichen Verbesserungen der Ozonsituation wegen der zeitverzögerten Wirkungen früherer Maßnahmen zu rechnen war, fällt die Kosten-Nutzen-Bilanz hier eindeutig negativ aus. Auf der anderen Seite stand die technisch durchführbare Nachrüstung von Kraftwerksanlagen, um vor dem Hintergrund der „Waldsterben“-Debatte saure Industrieemissionen zu reduzieren. Die Kosten der GFAnLV für die Energiewirtschaft wurden mit umgerechnet 1,5 Mrd. € pro Jahr für einen Zeitraum von 10 Jahren beziffert, wohingegen der volkswirtschaftliche Nutzen in der Größenordnung von 1,5 bis 4 Mrd. € pro Jahr geschätzt wurde (Newig 2003 mit weiteren Nachweisen.).

6 Die „tageszeitung“ („taz“) wurde wegen der elektronischen Verfügbarkeit auch für ältere Jahrgänge gewählt. Wenngleich die politische Ausrichtung nicht repräsentativ für die öffentliche *Meinung* in Deutschland ist, ist sie doch repräsentativ für die *Aufmerksamkeit* für ein Thema (siehe Newig 2003).

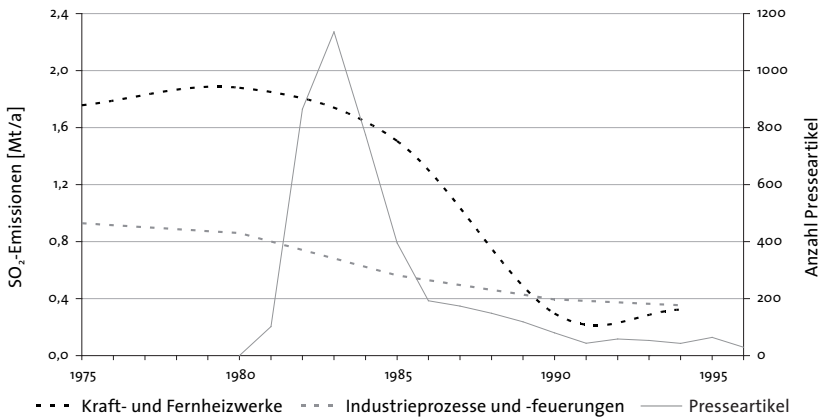


Abbildung 3: Jährliche Anzahl von Presseberichten zum Thema „Waldsterben“; jährliche Emissionen an Schwefeldioxid aus Großfeuerungsanlagen.
Quellen: UBA 1994: 240 ff.; Pressearchive⁷.

Aufschlussreich für das Verständnis der Entstehung der beiden Typen von Gesetzgebung ist der Unterschied in den jeweiligen Interessenkonflikten und Machtkonstellationen (*Hypothesen 3 und 4*). Im Falle der GFAnIV lehnten die Elektrizitätsversorger jegliche der geplanten Maßnahmen strikt ab. Da sie jedoch die ihnen entstehenden Kosten auf die Stromverbraucher (die sich kaum der Gründe für den Anstieg ihrer Stromkosten bewusst waren) abwälzen konnten, änderten sie ihre Einstellung, und sobald die Verordnung verabschiedet war, präsentierten sie sich gar als Pioniere in der Anwendung umweltschützender Technologien. Daher war ihre Ablehnung der GFAnIV weniger fundamental als ihre ursprüngliche Rhetorik erwarten ließ. Die mächtige Koalition der Befürworter strikter Schadstoffreduzierung (Forstwirtschaft, Umweltgruppen, die breite Öffentlichkeit) wurde unterstützt von den Herstellern von Filteranlagen, wohingegen die Elektrizitätsindustrie, die gesetzlich zur Versorgung verpflichtet ist, keine vergleichbare Machtposition innehatte. Beim Sommersmog-Konflikt dagegen ging es nicht nur um ökonomische Interessen, sondern auch um grundlegende Werte: die Gesundheit von Kindern gegen die Freiheit des Autofahrens. Einerseits war dies ein Konflikt zwischen gesellschaftlichen Interessen – Umweltschutzgruppen gegen

⁷ Seit 1987 „taz“-Volltextarchiv, Anzahl Artikel, die den Wortstamm „Waldsterben“ enthalten. Frühere Jahrgänge: teils HB-Volltextarchiv mit demselben Suchwort, teils Pressemappe „Luftverschmutzung“ des Hamburgischen Weltwirtschaftsarchivs (alle Artikel zum Thema „Waldsterben“). Lineare Regression dieser Zeitreihen in den überlappenden Intervallen ($r^2 = 0,71$ bzw. $0,74$) ergab Werte vor 1987, skaliert auf den Wertebereich der Zeitreihe Anzahl „taz“-Artikel.

Autolobby –, andererseits ein Konflikt auf der Ebene individueller Bürger. Mehrere Umfragen im Vorfeld der Verabschiedung des Ozongesetzes zeigten, dass regelmäßig etwa zwei Drittel der Bevölkerung Verkehrsbeschränkungen befürworteten, um Sommersmog zu bekämpfen (Emnid-Umfrage des Spiegel, 10.05.1993; ZDF-Umfrage nach taz, 6.08.1994). Zugleich beachteten nur wenige Autofahrer die gelegentlichen Tempolimits, die aufgrund einiger Länderverordnungen erlassen wurden. Dieser Befund lässt sich wie folgt interpretieren: Indem inkompatible Interessengegensätze – innergesellschaftlich, aber auch innerindividuell – symbolisch integriert wurden, gelang es dem Ozongesetz, eine psychologische Widersprüchlichkeit zu überwinden. Das Gesetz zeigt damit Merkmale individueller wie gesellschaftlicher Selbsttäuschung.

Schließlich erlaubt auch das Kriterium der Problemkomplexität (*Hypothese 5*), die Entstehung symbolischer gegenüber nicht-symbolischer Gesetzgebung zu erklären. Obwohl Wissenschaftler häufig die Komplexität der Ursachen von Waldschäden betonen, wurde der Zusammenhang in der öffentlichen Debatte als klar und einfach beschrieben: Saure Schadgase aus Kohlekraftwerken verursachen Waldschäden und müssen daher durch gesetzgeberische Maßnahmen reduziert werden. Im Gegensatz dazu erschien das Sommersmog-Problem als erheblich komplexer, zum einen, weil lokale Ozonkonzentrationen stark variabel und wenig vorhersehbar sind, zweitens, da die Wirkungen von Verkehrsbeschränkungen wegen des Zusammenwirkens unterschiedlicher Faktoren (Witterung, Emission von Vorläufersubstanzen) schwer vorherzusagen sind. Hinzu kam, drittens, eine normative Unsicherheit in Bezug auf die gesundheitlich und ökologisch noch zu tolerierenden Ozonkonzentrationen. Angesichts dieser unübersichtlichen Fakten- und Bewertungslage war es für den Gesetzgeber relativ unproblematisch, eine symbolische Regelung zu erlassen, deren Unwirksamkeit nicht sofort durchschaut werden würde.

VI. Symbolische Gesetzgebung: Machtpolitik oder gesellschaftliche Selbsttäuschung?

Symbolische Gesetzgebung, so wurde eingangs festgestellt, gilt meist als gesetzgeberische Fehlleistung. Der Gesetzgeber „tut so, als ob“ und täuscht damit die Wählerschaft, während die gesellschaftlichen Probleme fortbestehen. Am Beispiel des Ozongesetzes wurde deutlich, dass symbolische Gesetzgebung durchaus effektiv sein kann, politisch-strategische Ziele zu erreichen, um etwa ein unliebsames Thema von der Tagesordnung zu verbannen. Da-

bei ist nicht jede Gesetzgebung symbolisch. Um symbolische klar von nicht-symbolischer Gesetzgebung zu unterscheiden, wurde ein zweidimensionales Konzept von Gesetzgebung entwickelt, das eine rechtlich-materielle und eine symbolisch-politische Komponente umfasst. Anhand der kontrastierenden Beispiele von Ozongesetz und Großfeuerungsanlagen-Verordnung konnte die Gültigkeit einiger zuvor aus der *Public-Choice*-Theorie abgeleiteter Hypothesen zur Entstehung symbolischer im Unterschied zu nicht-symbolischer Gesetzgebung exemplarisch bestätigt werden. Demnach wird symbolische Gesetzgebung begünstigt durch ein hohes Maß öffentlicher Aufmerksamkeit an einem Thema, ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Regelung, intensive und wertgeladene Konflikte, Informationsasymmetrien zugunsten des Gesetzgebers sowie eine hohe Komplexität des Regelungsgegenstandes.

Die Analyse zeigt, dass für die Erklärung und Interpretation symbolischer Gesetzgebung *drei unterschiedliche Symbolbegriffe* eine Rolle spielen. Als „bloß symbolische“ Gesetzgebung wird das Gesetz selbst zum (Verweisungs-) Symbol (Edelman) im Sinne eines „anstelle von“. Daneben spielen in der Entstehungsgeschichte häufig Verdichtungssymbole (Edelman) eine Rolle, die gesellschaftlich-politische Strömungen bündeln (Autofahrerfreiheit, Kindergesundheit, Waldsterben) und maßgeblich zur Entstehung symbolischer Gesetzgebung beitragen können. Und schließlich kann symbolische Gesetzgebung wie im Falle des Ozongesetzes als „Symbol“ im Wortsinne von etwas „Zusammengeworfenen“ (*symballein*) unvereinbare gesellschaftliche Positionen zur symbolischen „Lösung“ eines materiell nicht lösbaren Problems integrieren.

Ein zentrales Element symbolischer Gesetzgebung ist Täuschung. Frühere Arbeiten zu symbolischer Politik und Gesetzgebung haben – kritisch – untersucht, wie politische und ökonomische Eliten ihre Machtstellung (aus)nutzen, um die Öffentlichkeit oder die Wählerschaft zu täuschen. Solche Analysen stehen in Einklang mit der Ökonomischen Theorie der Politik. In der Tat haben die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews mit Politikern, die an der Entstehung des Ozongesetzes maßgeblich beteiligt waren, klar gezeigt, dass eine Täuschung im Sinne einer Alibi-Maßnahme vor dem Hintergrund eines komplexen Regelungsgegenstandes intendiert war.

Allerdings offenbart der Fall des Ozongesetzes auch eine weitere Art von Täuschung. Obwohl die überwältigende Mehrzahl der Bundesbürger laut Umfragen Verkehrsbeschränkungen bei starkem Sommersmog befürwortete, um Gesundheitsgefahren abzuwenden, wurden Tempolimits aufgrund von Länderverordnungen praktisch nicht befolgt. Dieses scheinbar irrationale Verhalten legt nahe, dass Bürger ihre Schizophrenie durch eine Strategie der Selbsttäuschung zu überwinden suchen (Davidson 1985; Ames/Dissanayake

1996; Lazar 1999; Hansjürgens 2000). Dieses „Paradox“ tritt auf, wenn ein Individuum sich selbst überzeugt, dass etwas richtig ist, während zugleich die Überzeugung des Gegenteils aufrecht erhalten wird (Pears 1985). Obwohl einige Autoren dies als „Irrationalität“ (Lazar 1999) verstehen, interpretieren andere dies als intentionale Strategie (Davidson 1985; Pears 1985), die dann grundsätzlich mit dem *Public-Choice*-Ansatz kompatibel ist. „Rational“ oder nicht – wenn sich ein beträchtlicher Teil der Gesellschaft im Zustand der Selbsttäuschung über einen Gegenstand befindet, lässt sich von gesellschaftlicher Selbsttäuschung sprechen (LaFleur 1996; Blühdorn 2007). Im Falle des Ozongesetzes lag offenbar beides vor: Absichtsvolle Täuschung im Zuge von Machtpolitik wie auch (gesellschaftliche) Selbsttäuschung.

Literatur

- AMES, ROGER T. / DISSANAYAKE, WIMAL (Hrsg.) (1996) *Self and deception: a cross-cultural philosophical enquiry*, Albany.
- ARNOLD, THURMAN W. (1962): *The Symbols of Government*, New Haven.
- BECKER, GARY S. (1985) Public policies, pressure groups, and dead weight costs, in: *Journal of public economics* 28: 275–399.
- BERNHOLZ, PETER / BREYER, FRIEDRICH (1994) *Grundlagen der Politischen Ökonomie. Band 2: Ökonomische Theorie der Politik*, Tübingen.
- BLANKENBURG, ERHARD (1977) Über die Unwirksamkeit von Gesetzen, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*: 31–56.
- BLÜHDORN, INGOLFUR (2007) Sustaining the Unsustainable: Symbolic Politics and the Politics of Simulation, in: *Environmental Politics* 16 (2): 251–275.
- BOEHMER-CHRISTIANSEN, SONJA (1998) Environment-friendly deindustrialisation: impacts of unification on East Germany, in: Tickle, A./Welsh, I. (Hrsg.): *Environment and Society in Eastern Europe*, Harlow, Essex.
- BUCHANAN, JAMES M. / TOLLISON, ROBERT D. (Hrsg.) (1984) *The theory of public choice*, Ann Arbor.
- CAMPBELL, ROBERT M. (1993) Symbolic Regulation: The Case of Third-Party Regulation of Canada Post, in: *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques* XIX (3): 325–339.
- CARSON, W. G. (1974) Symbolic and Instrumental Dimensions of Early Factory Legislation: A Case Study in the Social Origins of Criminal Law, in: Hood, R. (Hrsg.): *Crime, criminology and public policy : essays in honour of Sir Leon Radzinowicz*, London et al.: 107–138.

- COTTERRELL, ROGER (1992) *The Sociology of Law: An Introduction*, London, Dublin, Edinburgh.
- DAVIDSON, DONALD (1985) Deception and division, in: Elster, J. (Hrsg.): *The multiple self*, Cambridge.
- DIEDERICHSEN, UWE (1997) Die Methodologie des missglückten Gesetzes – zur Einführung in die Schlussdiskussion, in: Diederichsen, U./Dreier, R. (Hrsg.): *Das missglückte Gesetz*, Göttingen: 159–172.
- DIEKMANN, ANDREAS (1980) *Die Befolgung von Gesetzen. Empirische Untersuchungen zu einer rechtssoziologischen Theorie*, Schriftenreihe zur Rechtssoziologie und Rechtsstatsachenforschung, Berlin.
- DOWNES, ANTHONY (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- DWYER, JOHN PATRICK (1990) The Pathology of Symbolic Legislation, in: *Ecology Law Quarterly* 17: 233–316.
- EDELMAN, MURRAY (1962) *The symbolic uses of politics*, Urbana et al.
- EDELMAN, MURRAY (1976) *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*, Frankfurt a. M., New York.
- ELSTER, JON (Hrsg.) (1985) *The multiple self*, Cambridge.
- FRIEDMAN, LAWRENCE MEIR (1975) *The legal system: a social science perspective*, New York.
- GUSFIELD, JOSEPH R. (1963) *Symbolic Crusade: Status politics and the American temperance movement*, Urbana, Ill.
- HANSJÜRGENS, BERND (2000) Symbolische Umweltpolitik – Eine Erklärung aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, in: Hansjürgens, B./Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.): *Symbolische Umweltpolitik*, Frankfurt a. M.: 144–182.
- HENDERSON, JAMES A. / PEARSON, RICHARD N. (1978) Implementing Federal Environmental Policies: The Limits of Aspirational Commands, in: *Columbia Law Review* 78: 1429–1470.
- KINDERMANN, HARALD (1988) Symbolische Gesetzgebung, in: *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie* 13: 222–245.
- KUHNT, DIETMAR (1983) Die Verordnung über Großfeuerungsanlagen (13. BImSchV), Verfahrensgeschichte, Inhalte, Auswirkungen, Problematik, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*: 567–584.
- LAFLÉUR, WILLIAM R. (1996) A Half-Dressed Emperor. Societal Self-Deception and Recent „Japanokritik“ in America, in: Ames, R. T./Dissanayake, W. (Hrsg.): *Self and deception: a cross-cultural philosophical enquiry*, Albany: 263–285.
- LAZAR, ARIELA (1999) Deceiving Oneself Or Self-Deceived? On the Formation of Beliefs „Under the Influence“, in: *Mind* 108 (430): 265–290.

- LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE (1993) Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit im Umweltschutz, in: Aarnio, A./Paulson, S.L./Weinberger, O./Wright, G.H. von/Wyduckel, D. (Hrsg.): Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit. Festschrift für Werner Krawietz zum 60. Geburtstag, Berlin: 383–396.
- LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE (2000a) Verfassungsrechtliche Grenzen symbolischer Umweltpolitik, in: Hansjürgens, B./Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.): Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt a.M.: 217–238.
- LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE (2000b) Erscheinungsformen symbolischen Umweltrrechts, in: Hansjürgens, B./Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.): Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt a.M.: 25–62.
- MAYNTZ, RENATE / SCHARPF, FRITZ W. (1995) Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, R./Scharpf, F.W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a.M., New York: 39–72.
- MCCORMICK, ROBERT E. / TOLLISON, ROBERT D. (1981) *Politicians, Legislations, and the Economy*, Boston, The Hague, London.
- MEZ, LUTZ (1995) Reduction of Exhaust Gases at Large Combustion Plants in the Federal Republic of Germany, in: Jänicke, M./Weidner, H. (Hrsg.): *Successful Environmental Policy: a critical evaluation of 24 cases*, Berlin: 173–186.
- NEWIG, JENS (2003) *Symbolische Umweltgesetzgebung. Rechtssoziologische Untersuchungen am Beispiel des Ozongesetzes, des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes sowie der Großfeuerungsanlagenverordnung*, Schriften zur Rechtssoziologie und Rechtsstatsachenforschung, Berlin.
- NEWIG, JENS (2007) Symbolic Environmental Legislation and Societal Self-Deception, in: *Environmental Politics* 16 (2): 279–299.
- NOLL, PETER (1981) Symbolische Gesetzgebung, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1981: 347–364.
- PEARS, DAVID (1985) The goals and strategies on self-deception, in: Elster, J. (Hrsg.): *The multiple self*, Cambridge.
- PELTZMAN, S. (1976) Toward a More General Theory of Regulation, in: *Journal of Law and Economics* 19: 211–240.
- RICHTER, RUDOLF / FURUBOTN, EIRIK G. (1996) *Neue Institutionenökonomik – Eine Einführung und kritische Würdigung*, Tübingen.
- SARCINELLI, ULRICH (1989) Symbolische Politik und politische Kultur. Das Kommunikationsritual als politische Wirklichkeit, in: *Politische Vierteljahresschrift* 30 (2): 292–309.
- STIGLER, G.J. (1971) The Theory of Economic Regulation, in: *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3–21.
- TOLLISON, ROBERT D. (1997) Rent Seeking, in: Mueller, D.C. (Hrsg.): *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge: 506–525.
- UBA (1994) *Daten zur Umwelt 1992/93*, Berlin.
- UBA (1995) *Hintergrundinformation: Sommersmog*, Berlin.

- UBA (2000) Daten zur Umwelt 2000, CD-ROM. Berlin.
- UBA (2003) Hintergrundinformation: Sommersmog (aktualisiert, Stand: Mai 2003), Berlin; URL: <http://www.umweltdaten.de/uba-info-presse/hintergrund/sommersmog-2003.pdf>.
- VOIGT, RÜDIGER (1986) Grenzen rechtlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument, in: Voigt, R. (Hrsg.): Recht als Instrument der Politik, Opladen: 14–34.
- VOß, MONIKA (1989) Symbolische Gesetzgebung: Fragen zur Rationalität von Strafgesetzgebungsakten, Ebelsbach.
- WENGER, DAVID R. (2003) Symbolische Gesetzgebung oder die Tendenz zur Verrechtlichung des Nichtrechtlichen, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), I. Halbband Band 122: 215–246.
- WITTEVEEN, WILLEM J. (1999) Significant, Symbolic and Symphonic Laws, in: Schooten, H. van (Hrsg.): Semiotics and Legislation. Jurisprudential, Institutional and Sociological Perspectives, Liverpool: 27–70.
- ZEEGERS, NICOLLE / WITTEVEEN, WILLEM / KLINK, BART VAN (Hrsg.) (2005) Social and Symbolic Effects of Legislation under the Rule of Law. Studies in Political Science, Lewiston, Queenston, Lampeter.