



**Augsburger Universitätsreden 44**

# **„Das Amt des Kanzlers wird schwierig bleiben“**

**Zur Verabschiedung  
von Kanzler Dr. Dieter Köhler**

# Augsburger Universitätsreden 44

Herausgegeben vom Rektor der Universität Augsburg

ISSN 0939-7604



Dr. Dieter Köhler  
Kanzler der Universität Augsburg 1970 - 2001  
Foto: Anne Wall

## „Das Amt des Kanzlers wird schwierig bleiben“

Grußworte und Ansprachen  
anlässlich der  
Verabschiedung von  
Kanzler Dr. Dieter Köhler  
am 26. April 2001

Mit einem Festvortrag über  
**Umweltschutz im freien Markt**  
von Prof. Dr. Reiner Schmidt

Augsburg 2001

# Inhalt

## **Würdigung** 7

Prof. Dr. Wilfried Bottke  
Rektor der Universität Augsburg

## **Grußworte**

Ministerialrat Walter Ziegerer 13  
Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung  
und Kunst

Thomas A. H. Schöck 17  
Kanzler der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg,  
Bundessprecher der Kanzler der Universitäten  
der Bundesrepublik Deutschland

Dr. Manfred Scholz 21  
Vorsitzender des Hochschulrates der Universität Augsburg  
und der Gesellschaft der Freunde der Universität Augsburg e.V.

Johann Mayr 27  
Vorsitzender des Personalrates der Universität Augsburg

## **Umweltschutz im freien Markt** 31

Festvortrag von Prof. Dr. Reiner Schmidt  
Institut für Umweltrecht der Universität Augsburg

## **Zum Abschied** 47

Dr. Dieter Köhler  
Kanzler der Universität Augsburg 1970 – 2000

## Umweltschutz im freien Markt

Prof. Dr. Reiner Schmidt  
Institut für Umweltrecht der Universität Augsburg

zeptieren. Sie haben mir aber auch in väterlicher Strenge „jetzt reicht's aber“ gesagt, wenn ich Ihrer Meinung nach zu forsch eine Angelegenheit verfolgt habe. Ich danke Ihnen für die lebhaften Gespräche in guter Atmosphäre, zu denen sich Universitätsleitung und Personalrat in den Stiftungshäusern im Wallis trafen. Diese Treffen kamen auf Anregung von Herrn Kurt Bösch zustande, dem es wichtig war, dass wir uns auch immer wieder einmal ohne Zeitdruck unterhalten konnten.

Für all diese Jahre unserer vertrauensvollen Zusammenarbeit darf ich Ihnen, Herr Dr. Köhler, und auch Ihnen, Herr Professor Blum, aufrichtig danken.

Ihnen, sehr verehrter Herr Kanzler, darf ich zum Abschluss versichern, dass Sie – dem eingangs zitierten § 2 des BayPVG entsprechend – Ihre 31-jährige Amtszeit in vertrauensvoller Zusammenarbeit zum Nutzen der Universität ausgeübt haben, und dies – was ich besonders hervorheben will – mit sehr viel Menschlichkeit auch zum Wohl der Beschäftigten dieser Universität.

Die Beschäftigten und der Personalrat wünschen Ihnen und Ihrer Familie beste Gesundheit und weiterhin die gewohnte Tatkraft und Energie.

### I. Einleitung

Ein Universitätskanzler ist zu verabschieden. Der Vortrag zum Abschied soll das Thema Umwelt behandeln. Hätte es nicht näher gelegen, auf das tägliche Arbeitsumfeld von Herrn Köhler Bezug zu nehmen, etwa auf Fragen der Hochschulpolitik, der Wissenschaftsfreiheit oder Forschungsförderung? Dem ist zu entgegnen: Im Rahmen der profilbildenden Projekte dieser Universität steht der Umweltschutz an erster Stelle. Aber jenseits einer solchen etwas bürokratischen Argumentation lässt sich eine Verbindung zwischen dem heutigen Thema und Herrn Köhler herstellen.

Dr. Köhler ist Jurist. Zur vornehmsten Aufgabe des Juristen gehört die Wahrnehmung aller Dinge, die *notitia omnium rerum*. Oder etwas anders gewendet: Die Rechtswissenschaft hat bei Bewältigung der wichtigsten Fragen des Gemeinwesens mitzuwirken.

War dies im ausgehenden 18. Jahrhundert die Ausrüstung des Bürgers mit eigenen Rechten gegen die Obrigkeit, war dies im 19. und 20. Jahrhundert die Bewältigung der technischen und sozialen Revolution, dann stehen wir heute vor der großen weltweiten Aufgabe der Bewahrung einer lebenswerten Umwelt. Die rapide wachsende soziale Verelendung von zwei Dritteln der Menschheit, die großen Elendsmigrationen sind nur ein Symptom einer überbevölkerten Erde. Auch der von vielen lustvoll herbeigeredete Zusammenprall der Zivilisationen zwischen der islamischen und

der christlichen Welt, ist nur vordergründig ein religiöses Problem (*Frühwald*). In Wahrheit handelt es sich um soziale, ökologische und ökonomische Fragen, zu deren Lösung ein angemessenes Umweltrecht beizutragen hat. Unter Angemessenheit ist dabei der vernünftige Ausgleich zwischen dem Einzelnen und der Gemeinschaft, zwischen einem Staat und einem anderen, zwischen regionalen Zusammenschlüssen und der Gemeinschaft der Völker zu verstehen.

Aus diesem komplexen Problemfeld will ich im Folgenden einen kleinen Ausschnitt zum Zusammenhang von Umweltschutz und Wirtschaft darstellen.

## II. Die spezielle Schwierigkeit einer vorausschauenden Politik

Eine gesunde nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung setzt voraus, dass die natürlichen Grundlagen des Wirtschaftens bewahrt werden. Umweltschutzmaßnahmen sind standortsichernde Zukunftsinvestitionen. Diese einfache Erkenntnis ist in der Bundesrepublik zur Zeit nicht sonderlich populär. Hier bestimmen seit längerem nicht mehr die eigentlichen Umweltziele, sondern zunehmend stärker andere, insbesondere wirtschaftspolitische Ziele die Art und den Umfang des umweltpolitischen Instrumentariums. Ein Beispiel sind die Einnahmen aus der Ökosteuer. Sie dienen der Reduzierung der Rentenversicherungsbeiträge. Die Höhe der Steuersätze ist primär am Ziel der Beschäftigungssicherung und erst sekundär am Ziel der Minderung der Treibhausgasemissionen ausgerichtet. Ein weiteres Beispiel findet sich im neuesten Gutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU 2000, Tz. 93): das 100.000-Dächer-Programm zur Förderung der Fotovoltaikanlagen verfolgt offenkundig primär ein technologisches Ziel; der Klimaschutzeffekt ist gering.

Der Hauptgrund für die zunehmende Einbettung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen in die Umweltpolitik besteht darin, dass zunehmend die sogenannten „schleichenden Umweltprobleme“ an Bedeutung gewonnen haben. Es sind nicht mehr die klassi-

schen Fragen wie Luftverschmutzung und Gewässerverunreinigung, sondern längerfristige, irreversible Phänomene wie die Klimafolgeschäden, der Artenschwund, der Verlust fruchtbarer Böden und die Vernichtung des Tropenwaldes. Damit tritt der *Vorsorgeeffekt* stärker in den Vordergrund. Der bisherige umweltpolitische Ansatz, im Nachhinein durch Minderung von Schadstoffemissionen spezifizierte Schäden zu verringern, wird den langfristigen Umweltrisiken nicht mehr gerecht.

Ein Großteil der Kosten des heute unterlassenen Umweltschutzes tritt erst in der Zukunft auf. Der Nutzen einer heute eingeleiteten Vorsorgepolitik wird erst den zukünftigen Generationen zugute kommen. Die derzeitige Situation lässt aber daran zweifeln, ob darüber ein gesellschaftlicher Konsens besteht, dass in Zukunft auftretende Umweltschäden genauso hoch bewertet werden wie heute auftretende. Unter dem Aspekt der intergenerationellen Verteilungsgerechtigkeit wäre dies wünschenswert. Es muss also das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer vorsorgenden Umweltpolitik verstärkt werden. Fehleinschätzungen sind hierbei wegen der langfristig schwer prognostizierbaren naturwissenschaftlichen Zusammenhänge unvermeidlich. Das Risiko der Fehlleitung volkswirtschaftlicher Ressourcen ist gegenüber dem Risiko einer Situation abzuwägen, in der sich die naturwissenschaftlichen Prognosen als zutreffend erweisen. Es fragt sich, ob unsere Gesellschaft und damit unsere Politik reif genug sind, um solche Zukunftsfragen jetzt zu behandeln.

Auch das Recht gerät hier an seine Grenzen. Das ist kurz am Beispiel zu erläutern. Droht eine konkrete Gefahr, etwa für die Gesundheit durch die Emission bestimmter Schadstoffe, dann hält das Recht zur Abwehr ein Instrumentarium bereit – Verbote, das Gebot bestimmte Grenzabstände einzuhalten, die Festsetzung von Grenzwerten und dergleichen. Ist dagegen nur Vorsorge zu treffen, etwa weil man befürchtet, dass ein Stoff, der zwar nach dem augenblicklichen wissenschaftlichen Erkenntnisstand unproblematisch ist, vielleicht aber in Zukunft Schäden hervorrufen könnte, dann wird es fragwürdig, die Zulassung eines Betriebs im Hinblick auf solche ungesicherten Annahmen abzulehnen.

### III. Umweltschutz und wirtschaftliche Entwicklung

Werfen wir zunächst einen Blick auf die Entwicklung der Umweltpolitik in der Bundesrepublik.

Seit 1971 findet sich das Ziel, die Umwelt zu schützen, in den Programmen der Bundesregierung. In den Zielkatalog des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes wurde es allerdings noch nicht aufgenommen. Dort sind weiterhin als Teilziele angegeben: Hoher Beschäftigungsstand, die Preisniveaustabilität und das außenwirtschaftliche Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum. Über das Rangverhältnis der verschiedenen Politikbereiche ist damit nichts ausgesagt. Die Aufnahme der Staatszielbestimmung Umweltschutz in das Grundgesetz im Jahr 1994 lässt aber zumindest den Schluss zu, dass dem Umweltschutz hoher politischer, sogar verfassungsrechtlich abgesicherter Rang zukommt. Dies bedeutet zwar keine Priorität für den Umweltschutz, aber immerhin kann davon ausgegangen werden, dass Umweltpolitik auch dann durchzusetzen ist, wenn sich dies auf die anderen Ziele negativ auswirken sollte.

Über Art und Ausmaß der Wirkungen von Umweltschutzmaßnahmen auf die gesamtwirtschaftlichen Zielgrößen lassen die bisherigen Untersuchungen keine eindeutigen Aussagen zu (SRU 1996, Tz. 136). Selbstverständlich sind aber nichtquantifizierbare Verknüpfungen herstellbar, positive wie negative, so wenn

- die Unternehmungen wegen hoher Umweltstandards in Konkurs gehen und damit die Beschäftigung zurück geht oder wenn andererseits Arbeitsplätze in umwelttechnologisch orientierten Branchen entstehen.
- Ähnlich ambivalent ist die Situation in Bezug auf das Preisniveau. Preise können wegen kostenintensiver Umweltschutzmaßnahmen für den Produktionsprozess steigen, andererseits kann eine umweltfreundliche Produktion sogar tendenziell preissenkend sein.

Für das außenwirtschaftliche Gleichgewicht und das wirtschaftliche Wachstum lassen sich ebenfalls widersprüchliche Beispiele finden: Absatzfördernder Export umweltschützender Technologien einerseits, ausfuhrhindernde Kostenbelastung andererseits.

Inzwischen sind immerhin Trends ökonomischer Wirkungsketten im Hinblick auf wachsende neue Märkte und entsprechende Auswirkungen auf den Beschäftigungsstand feststellbar. Umweltschutz wird nicht mehr länger als systemfremder Störfaktor für die Wirtschaftsentwicklung (SRU 1996, Tz 136), sondern als „systemimmanentes Element wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse“ angesehen.

Noch ist es nicht soweit, um das traditionelle Sozialprodukt in einer neuen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu erfassen, welche die Inanspruchnahme, Nutzung und Belastung der Umwelt mit einbezieht. Man spricht vom *Öko-Sozialprodukt*. Wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen zu Recht feststellt, sind die Abgrenzungsschwierigkeiten noch zu groß; auch bestünde die Gefahr, dass die Aussagefähigkeit des Sozialprodukts für wirtschaftliche Vorgänge im engeren Sinn verloren ginge. Aber immerhin sind in diesem Zusammenhang die Arbeiten des Statistischen Bundesamts zur umweltökonomischen Gesamtrechnung zu erwähnen, deren Schwerpunkt auf der Verbindung physischer Umweltdaten mit Wirtschaftsstatistiken liegen. Einige Zahlen sollen genannt werden, um die Dimensionen aufzuzeigen. In Deutschland betragen die Umweltschäden im Jahr 1992 rund 200 Mrd. DM, was etwa 6,8 % des Bruttosozialprodukts, d. h. des Wertes aller erzeugten Güter und Dienstleistungen in diesem Zeitraum ausmacht. Die Umweltschutzausgaben betragen demgegenüber 1,62 % des Bruttosozialprodukts (im Vergleich hierzu: 1,37 % in den USA, 1,33 % in Japan). Inwieweit sich eine Erhöhung der Umweltschutzausgaben auf die Arbeitsplätze in einzelnen Betrieben auswirken würde, lässt sich generell schwer sagen. Am meisten jedenfalls sind diejenigen Betriebe gefährdet, die sogenannte „homogene“ Güter produzieren, also Güter, die sich von ausländischen Konkurrenzprodukten kaum oder nicht unterscheiden und bei denen nationale Umweltschutzkosten den

Absatz verlustbringend machen (z. B. Mineralöl-, Aluminiumindustrie). Hier können relativ geringe umweltschutzbedingte Kostenunterschiede zur Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland führen. Entscheidende Standortfaktoren sind jedoch, wie empirische Studien zeigen, Umweltschutzaufgaben nicht. Bedeutender sind etwa die Lohn- und Energiekosten, die Infrastruktur oder die Arbeitsmoral.

#### IV. Die Gerechtigkeitsfrage

Von tiefergehendem Interesse als die volkswirtschaftlichen Berechnungen und Daten ist die Frage nach der *Gerechtigkeit*. Ganz konkret gefragt: Wie viel an Belastung durch Umweltschutzaufgaben muss der einzelne im Interesse des Gemeinwohls hinnehmen? Welcher Maßstab gilt für das Umweltrecht bei der Grenzziehung zwischen der Einzelwohl- und der Gemeinwohlgerechtigkeit? Die gängige Argumentation hierzu wirft der Marktwirtschaft Blindheit gegenüber dem Umweltschutz vor. Dies ist eine verzerrte Perspektive. Der Marktmechanismus ist weit weniger die Ursache des Problems als nur sein Vehikel. Der Nobelpreisträger Senn hat dies wie folgt formuliert: „Das Marktsystem reflektiert die Präferenzen, die die Menschen durch ihr wirtschaftliches Verhalten ausdrücken. Wenn den Individuen nur ihre eigenen, eng definierten Gewinne und Verluste am Herzen liegen, dann kann auch der Markt nicht mehr leisten, als sein Rechenwerk auf diese eng definierten Kosten und Nutzen zu konzentrieren, unter Vernachlässigung der Art und Weise, wie sich unser Handeln auf die Umwelt auswirkt. Warum den Markt anklagen, wenn der Fehler in unseren Wertvorstellungen und Prioritäten liegt?“ (Die Freiheit gleicher Lebenschancen, FAZ v. 31.12.1999, S.15).

Diese Aussagen zum Markt lassen sich ohne weiteres auf das Rechtssystem übertragen. Dessen Leistungsfähigkeit hängt vor allem von der Bildung gesellschaftlicher Wertvorstellungen ab. Sie haben sich inzwischen soweit gewandelt, als ökologische Bindungen des Eigentums als inhaltliche Schranken der Eigentumsfreiheit selbstverständlich akzeptiert werden, ungeachtet zahlrei-

cher Streitigkeiten über die Abgrenzung im Einzelfall. Beispielsweise hält es das *BVerfG* für möglich, ohne Verfassungsverstoß jede Wassernutzung – von Bagetellfällen abgesehen – von einer Genehmigung abhängig zu machen.

Hierzu nochmals *Senn*:

„Wenn sich die Menschen spontan - und individuell - um die Folgen ihres Handelns für die Umwelt und für ihre Mitbürger kümmern sollten, dann wäre die Notwendigkeit von institutionellen Reformen gering. Wenn jedoch umgekehrt Institutionen sinnvoll umgeformt werden (z. B. durch Steuern und Subventionen oder durch die Zuweisung von Verfügungsrechten), so dass die individuellen Gewinne die Auswirkungen auf die Umwelt und auf die Mitmenschen besser widerspiegeln (Internalisierung externer Effekte), dann wäre die Notwendigkeit einer moralischen Untermauerung dementsprechend geringer. Hilfe erwächst uns mithin sowohl aus der Moral – durch die wir empfindsamer werden für umweltschädliche Effekte unserer Entscheidungen und Handlungen – als auch aus ordnungspolitischen Reformen“.

Ein intelligentes Institutionendesign kann die Moral entlasten. Die Frage ist, ob ein solches Design, also ein angemessenes Arsenal an Instrumenten zur Verfügung steht, um allen Belangen, denen der Wirtschaft *und* der Allgemeinheit zu genügen. Hiermit sind wir bei der Kernfrage angelangt. Sind die zur Verfügung stehenden Instrumente des Umweltrechts geeignet, um den notwendigen Ausgleich zwischen allgemeinem und individuellem Interesse herbei zu führen?

Das ganze Arsenal kann im folgenden nicht durchgemustert, sondern soll zunächst unter dem Aspekt betrachtet werden, ob ausreichende Flexibilitätsreserven bestehen.

Die Zielkonflikte, die zu bewältigen sind, sind polygonal. Es geht nicht nur um das Interesse des Individuums einerseits und das des Staates andererseits, vielmehr geht es im Normalfall um Rechtsverhältnisse zwischen Genehmigungsbehörde, Anlagenbetreiber,



Nachbarn und Interessen unterschiedlicher öffentlicher Träger, einer Kommune, des betreffenden Landes oder der Bundesrepublik als solcher.

#### V. Die Flexibilitätsreserven

Gesetze, insbesondere Umweltgesetze werden heute nicht nur unter dem Gesichtspunkt gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten betrachtet, sondern als programmatische Handlungsaufträge, als Handlungsgrenzen und ganz allgemein als Steuerungsfaktoren, die mehr als nur Garantien für die Entscheidungsrichtigkeit bieten. Mit dem Gesetz wird der Auftrag an die Verwaltung verbunden, gesetzliche Ziele weiter zu konkretisieren. Dem Gesetz kommt vor allem Impuls- und Orientierungs- und erst in zweiter Linie Grenzziehungsfunktion zu. Deutlicher denn je wird gesehen, dass das Gesetz flexibles Verwaltungshandeln nicht nur zulässt, sondern sogar fordert. Die Befugnis zur Fortentwicklung der Gesetze im Rahmen einer sehr zurückgenommenen Gesetzesdirektive findet selbst im Bestimmtheitsgrundsatz keine feststehende Schranke mehr. Auch das *BVerfG* hat im Hinblick auf die Notwendigkeit situationsgerechter Flexibilität den Gesetzgeber von etwa noch bestehenden rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen gelöst. Es ist keineswegs übertrieben, festzustellen, dass der Verwaltung eine faktische Normbildungsmacht zu gewachsen ist.

Die nach wie vor wichtigste Unterscheidung für die unterschiedliche Dichte der Bindung des Normanwenders ist die zwischen Final- und Konditionalprogramm. Selbst im Konditionalprogramm, also bei Rechtssätzen, die nach dem Schema wenn – dann funktionieren, entstehen beachtliche Freiräume durch die Einfügung von unbestimmten Rechtsbegriffen, Beurteilungsspielräumen, Handlungsermessen. Als Beispiel soll das *BImSchG* dienen. Eine Anlage ist u. a. dann zu genehmigen, wenn schädliche Umweltauswirkungen nicht hervorgerufen werden können und wenn ausreichend Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen wurde. Es liegt auf der Hand, dass die Anwendung der ge-

nannten Begriffe Interpretationsspielräume offen lässt. Ausgeweitet ist der Handlungsspielraum für die Verwaltung zusätzlich dann, wenn nicht eine bestimmte Rechtsfolge, sondern nur ein bestimmter Zweck vorgegeben wird. Hier ist dann Raum für eine experimentelle Verwaltungspraxis, die auf Veränderungen der Umwelt reagiert und im Zeitpunkt des Gesetzerlasses noch unbekannte Mittel-Zweck-Kausalitäten bewältigt. Auch hierfür ein Beispiel: Nach § 1 BauGB sollen die Bauleitpläne u. a. eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten.

Die Entlastung des Gesetzgebers von technischen Detailregelungen ist ein zusätzlicher Grund für die Favorisierung finalprogrammierter Gesetzesformen. Der Verwaltung ist hier weitgehende Freiheit bei der Wahl der Mittel gegeben. Wird dieser der Auftrag überlassen, kollidierende Rechtsgüter und unterschiedliche Instrumente in ein angemessenes Verhältnis zu bringen, dann beschränkt sich das Recht darauf, statt soziales Verhalten direkt zu normieren, Organisation, Verfahren und Neuverteilung von Steuerungsrechten zu regulieren.

#### VI. Die Ausrichtung des geltenden Umweltrechts

Eine gängige, fundamentale Kritik an der Eignung des Umweltrechts bezieht sich auf die begrenzten Möglichkeiten der steuernden Einwirkung auf andere, jeweiligen Eigengesetzlichkeiten folgende Subsysteme. Der Staat sei keine zentrale, oberhalb der Gesellschaft angesiedelte geeignete Steuerungsinstanz und vertraute deshalb eher auf die Lösung durch Selbststeuerung der gesellschaftlichen Teilsysteme. Das Umweltordnungsrecht, aus dem Recht der polizeilichen Gefahrenabwehr entstanden, gilt als schwerfällig und unflexibel, als den vielfältigen Interdependenzen seines Steuerungsbereiches nicht gewachsen. Es sei ungeeignet zur Mobilisierung von Eigeninteressen an einem schonenden Umgang mit Umweltressourcen, ungeeignet zur Bewältigung der über die klassische Funktion der Gefahrenabwehr hinausgehen-

den Vorsorgeaufgaben. Nutzungsge- oder -verbote, Auflagen und dergleichen stammten aus dem Arsenal des 19. Jahrhunderts, seien aber einem modernen kooperativen Verwaltungsstaat unangemessen. Man setzt stattdessen auf *Umweltabgaben* und andere „weiche Instrumente“.

Nun ist keineswegs zu bestreiten, dass das Umweltrecht unter massiven Vollzugsdefiziten leidet. Zuverlässige quantitative Aussagen hierüber sind nicht möglich. Die Ursachen der Vollzugsdefizite liegen weniger in einem zu starren Ordnungsrecht als in der Organisation und der personellen Ausstattung der Umweltverwaltung, außerdem in der vollzugsabgeneigten Motivation seitens aller am Vollzug Beteiligten. Selbstverständlich lässt sich auch das Umweltordnungsrecht verbessern. Etwa durch Vorgabe deutlicherer Vollzugspflichten. Faktisch bedeutet dies eine Reduzierung des Opportunitätsprinzips. Während es im allgemeinen Polizeirecht noch durchaus sachgerecht war, die behördliche Intervention von einer einzelfallbezogenen Opportunitätsprüfung abhängig zu machen, ist dies im Umweltrecht vielfach anders. Bei der Durchsetzung gesetzlicher Standards geht es eben nicht um den Einzelfall, weil es sich typischerweise um Summierungs- und Anreicherungsfragen handelt. Die genannten Anwendungsspielräume werden deshalb überwiegend kritisch gesehen. Einer der im Rahmen einer empirischen Untersuchung befragten Beamten sagte wörtlich: „Je größer der Ermessensspielraum der zuständigen Beamten ist, um so größer wird der Druck von Firmenvertretern“. Andererseits sind im Interesse eines auf die konkrete Situation zugeschnittenen Verwaltungshandelns Anwendungsspielräume unverzichtbar.

Der Flexibilisierung des Umweltrechts im Interesse von dessen Anpassungsmöglichkeit auf die konkrete Lage sind demnach deutliche Grenzen gesetzt, will man nicht auf jede normative Steuerung verzichten.

## VII. Umweltökonomische Abgaben und ordnungsrechtliche Regelungen

Unter den indirekten Instrumenten der Umweltverhaltenssteuerung sind neben den Umweltinformationen, den Umweltabsprachen und Zertifikaten die Umweltabgaben die prominentesten.

Das Modell der Umweltabgaben hat den Vorteil, Anreize zur Umweltverschmutzung zu verringern, die Investitionen dorthin zu lenken, wo die Vermeidungskosten am geringsten sind und den Adressaten Handlungsvarianten zu eröffnen. Auf diese Weise steht es näher zur Marktwirtschaft als etwa der ordnungsrechtliche Eingriff. Allerdings kann keineswegs behauptet werden, jede Abgabensenkung sei marktkonform; es kommt vielmehr auf die Ausgestaltung im Einzelnen an. Dem gegenüber stehen die Nachteile ordnungsrechtlicher Lösungen, also die Festsetzung von Grenzwerten und der Erlass von Auflagen bei Genehmigungen. In solchen Fällen besteht kein Anreiz, den festgelegten Wert zu unterschreiten. Man wird im Gegenteil aus Konkurrenzgründen bis an die Grenze des Erlaubten gehen. Außerdem muss man sich vergegenwärtigen, wer die Grenzwerte, etwa für eine Luftverschmutzung, festlegt. Dies ist nicht etwa der Ministerialbeamte am grünen Schreibtisch, sondern es sind die Sachverständigen, die normalerweise in enger Beziehung zur Wirtschaft stehen. Das Schlagwort vom „Schweigekartell der Obergeringenieure“ kennzeichnet in seiner Pointierung das Phänomen der Eigenproduktion von Normen, an deren Weiterentwicklung kein wirkliches Interesse besteht. Hinzu kommt eine weitere Funktionsschwäche des Grenzwertmodells. Unternehmerische Entscheidungen über Investitionen zur Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen werden vom Staat unmittelbar und ohne Ausweichmöglichkeit vorgegeben. Fehlallokationen, das heißt Mehrkosten, sind unvermeidbar. Es wäre trotzdem vorschnell, eine eindeutige Rangfolge zwischen Emissions- und Abgabennormen herzustellen. Emissionsnormen sind zweifellos ökologisch treffsicherer. Wenn es um die richtige Verteilung der Emissionen im Raum geht, können global wirkende Abgaben ohnehin nicht verwendet werden. Für die Abwehr ernster, irreversibler Schäden sind ordnungsrechtli-

che Lösungen unerlässlich. In der Praxis wird daher vielfach nur eine Kombination der unterschiedlichen Instrumente in Betracht kommen. Abgaben werden parallel zum Ordnungsrecht konzipiert werden müssen, als Anreizinstrument zur Erfüllung oder zur Übererfüllung der ordnungsrechtlichen Vorgaben. Bei der Abwasserabgabe wird dies praktiziert. Die Höhe der Abgabe richtet sich nach der Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers. Man kann aber nicht unbegrenzt einleiten, wenn man eben bereit ist zu zahlen. Vielmehr wird auch eine Jahresschmutzwassermenge der Höhe nach festgelegt.

Unter den Umweltabgaben, den Gebühren, Beiträgen, allgemeinen Nutzungsentgelten und Sonderabgaben spielen die Steuern wegen ihrer Breitenwirkung eine besondere Rolle. Der immer wieder erhobene Einwand von der Gegenläufigkeit von Lenkungs- und Fiskalzweck, das Argument also, das Aufkommen der Steuer tendiere gegen Null, wenn der Umweltlenkungszweck erreicht werden soll, ist wenig einleuchtend. Nach dem in der Umweltökonomie seit den 70er Jahren vertretenen Standard-Preis-Ansatz ist das Ziel nicht die Nullbelastung der Umwelt, sondern ein Belastungsmaß, das politisch festgelegt wird und gemeinwohlverträglich sein muss. Eine richtig konzipierte Umweltsteuer wird daher immer auch ein Aufkommen erreichen. Der Belastungsgrund der Steuer muss immer im Leistungsfähigkeitsprinzip liegen. Dieses ist das verfassungsrechtliche Fundamentalprinzip, wonach die Steuerlast eines jeden nach seiner Fähigkeit zu bemessen ist, Steuerleistungen aus seinem Einkommen zu erbringen. Eine der am heftigsten umstrittenen Fragen in diesem Zusammenhang ist es, ob jede Umweltnutzung als wirtschaftliche Betätigung angesehen werden kann, ob in jedem Naturverzehr ein steuerbarer Ertrag zu sehen ist. Wäre dies der Fall, dann könnte beispielsweise Steuergegenstand jeder Verbrauch von Luft, jede Nutzung des Bodens werden. Als Beispiel sei nur eine Bodenversiegelungsabgabe genannt. Das *BVerfG* hat jedenfalls in der Wasserpennigentscheidung (BVerfGE 93, 319) die Wasserentnahme als Abschöpfung eines Vorteils anerkannt und zugelassen, dass der Staat hieran Abgaben knüpft. Es ist heute noch nicht abzusehen, was alles in Zukunft als abgabepflichtiger Ge-

genstand im Rahmen der Verfassungsordnung in der Bundesrepublik akzeptiert wird. Ist es demnächst das Befahren der Berge mit Skiern, das Reiten auf Waldwegen, dann ist es in Zukunft vielleicht die Nutzung der knappen Ressource Natur überhaupt, etwa das Wandern im Gebirge. Noch ist es nicht soweit. Der Sondervorteil, der mit einer Umweltnutzung gegeben sein muss, um an ihn eine Abgabe knüpfen zu können, wird derzeit noch davon abhängig gemacht, dass wie beim Wasser, eine allgemeine Benutzungsordnung geschaffen worden ist. Die rechtspolitische Entwicklung wird eine andere Sicht jedoch nicht ausschließen, wenn anderen Umweltmedien wie der Luft und dem Boden wegen der auf der Erde entstehenden drangvollen Enge eine ähnlich hohe Einschätzung wie dem Wasser als Umweltgut zugesprochen wird.

In Zukunft wird bei der Auswahl ökonomischer und fiskalischer Instrumente zur Erreichung umweltpolitischer Ziele im marktwirtschaftlichen System deutlicher darauf zu achten sein, dass das gesetzte Ziel mit den geringst möglichen Interventionen in den marktwirtschaftlichen Mechanismus zu erfolgen hat. Dabei werden sicher *Zertifikatslösungen*, wie sie etwa in den USA praktiziert werden, eine Rolle spielen. Bei dieser Lösung wird ein Umweltstandard behördlich festgelegt und durch die limitierte Ausgabe von handelbaren Emissionsrechten mengenmäßig fixiert. Die Zertifikate gewähren dann dem Inhaber das Recht zur Emission in der verbrieften Höhe. Das Umweltmedium, das die Belastung trägt, wird somit zum knappen Gut und es bilden sich Preise für dessen Nutzung heraus. Dies wird beispielsweise für CO<sup>2</sup>, dessen Schadstoffwirkung weitestgehend globaler Natur ist, bereits praktiziert. An diese Universität sind im Übrigen für solche Modelle entscheidende Arbeiten geleistet worden, etwa durch Herrn Peter *Michaelis* oder Herrn Fritz *Rahmeyer*, der das RECLAIM-Programm näher untersucht hat. Dieses Programm trat im Jahr 1994 in der hochbelasteten Region um Los Angeles in Kraft und löste die bis dahin auflagenorientierte Umweltpolitik zur Reduktion von Schwefeldioxyd und Stickstoffoxyd-Emissionen ab. Die US-amerikanischen Erfahrungen waren positiv. In Deutschland, in der Europäischen Union sind noch Bedenken zu zerstreuen und juristische Hürden zu nehmen.

## VIII. Freihandel und Umweltschutz

Eine weitergehende Frage ist die nach dem Verhältnis von Freihandel und Umweltschutz. Das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung, mag dieses auch nicht mehr sein als ein vages Leitbild, als ein Hoffnungsträger für das Überleben des und auf dem blauen Planeten. Dieses Leitbild will die ökonomischen und sozialen Bedingungen der Menschen mit der langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen verbinden. Der Konsens darüber, dass der Schutz der Umwelt integraler Bestandteil jeder Entwicklung sein soll, lässt sich schnell erzielen. Der Boden eines gemeinsamen Konzepts wird aber schnell verlassen, wenn dieses bei Schaffung eines Rechtsregimes für den internationalen Handel umgesetzt werden soll. Hier trifft dann die traditionelle Freihandelsvorstellung und deren Verwirklichung in einer Außenhandelsordnung zusammen mit der internationalen Umweltpolitik. Der Vorwurf, das WTO-Regelwerk, als Nachfolger des GATT, sei ökologisch blind, liegt nahe. Kritiker dieser Entwicklung mögen sich bestätigt fühlen, durch den von der Welthandelsordnung vorgegebenen Zwang zu Nivellierung von Produktionsprozess und Produktionsstandards auf niedrigstem Niveau.

Als Beispiel für einen typischen Konflikt sei das Shrimps-Turtle-Verfahren genannt. Worum ging es? Meeresschildkröten sind vom Aussterben bedroht. Sie werden vom Washingtoner Artenschutzabkommen erfasst. Die USA erließen deshalb ein Importverbot für Shrimps, die aus Ländern eingeführt werden, in denen mit Netzen gefischt wird, die keine technische Einrichtung zum Schutz von Meeresschildkröten besitzen. Die vier asiatischen Staaten Indien, Malaysia, Pakistan und Thailand, die sich durch diese Maßnahme belastet fühlten, durchliefen daraufhin den dafür in der Welthandelsordnung vorgesehenen Instanzenzug. In letzter Instanz entschied der sog. „Appellate Body“, dass das Importverbot eine ungerechtfertigte Diskriminierung ausländischer gegenüber inländischen Produkten darstelle. Im Ergebnis führte das Streitbeilegungsverfahren der Welthandelsordnung zwar zu einer Niederlage des Umweltschutzes. Es ließe sich aber durchaus an anderen Fällen zeigen, dass im Konflikt zwischen freiem

Handel und Umweltschutz letzterer nicht immer auf der Strecke bleibt. Ich erwähne nur die zahlreichen Handelsbeschränkungen für gefährdete Tierarten, für Elfenbein, gewisse Tropenhölzer und gefährliche Chemikalien.

Die Kritik am Freihandel, als dem angeblichen Hauptverursacher unerwünschter externer Effekte, greift jedoch zu kurz. Sie übersieht, dass es zumeist die kostenlose Nutzbarkeit von Umweltgütern ist, die letztlich schädlich wirkt. Der Verzicht auf die Internalisierung externer Effekte hat eine umweltbelastende Wirkung. Diese kann durch den protektionistischen Einsatz des handelspolitischen Instrumentariums, wenn überhaupt, nur unvollkommen ausgeglichen werden. Außerdem: Der außenpolitische Ökoprotektionismus, setzt man sich über seine ordnungspolitische Fragwürdigkeit hinweg, stößt auf Grenzen. Trotz der überdurchschnittlichen Zunahme der Exporterlöse in vielen Volkswirtschaften, dient die Produktion nämlich überwiegend der Befriedigung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage. Überzeugend erscheint deshalb auf den ersten Blick die Fundamentalkritik, die in dem Wachstum, das mit grenzüberschreitenden Austausch von Gütern und Dienstleistungen verbunden ist, die Ursache für Umweltschäden erblickt. Auf den zweiten Blick stimmt aber auch diese Kritik nicht. Sieht man von einer nur theoretisch denkbaren Null-Lösung ab, also von einem Stillstand der Entwicklung in vorindustriellen Volkswirtschaften, dann spricht die Erfahrung eher für die Förderung des Wachstums. Dieses ist zwar mit Ressourcenmehrverbrauch verbunden. Der mit dem Abbau von Handelshemmnissen verbundene Wohlstandsgewinn begünstigt aber das Umweltbewusstsein und damit die umweltschonende Produktion von Verbrauchsgütern. Auch wird der Export von Umweltschutztechnologien ermöglicht. Die Ökobilanz fällt bei diesem Ansatz deshalb positiv aus. Die schlechte Umweltsituation in Zentralverwaltungswirtschaften und der vergleichsweise gute Zustand der Umwelt in Volkswirtschaften, die marktwirtschaftlich organisiert sind, sind deutliches Indiz dafür, dass Umweltgüte mit Wohlstandsmehrung einher geht. Dies gilt zumindest dann, wenn die Bevölkerungszahl nicht zunimmt. Vereinfacht gesagt bleiben als Hauptprobleme der mit dem wirtschaftli-

chen Wachstum vermehrt anfallende industrielle Sondermüll und die übermäßige Inanspruchnahme der Weltkollektivgüter durch hochentwickelte Volkswirtschaften.

Ein internationales Handelsregime wie das WTO-Regelwerk hat drei Problemkreise zu bewältigen: Die Etablierung einer funktionierenden Kontrolle, die Angleichung abweichender nationaler Umweltschutznormen und schließlich die Zulässigkeit einzelstaatlicher handelspolitischer Instrumente zum Zwecke des Umweltschutzes. Im Rahmen der Europäischen Union wurde ein entsprechendes, inzwischen wirksames Rechtsregime entwickelt. Die internationale Entwicklung hinkt dahinter weit zurück. Nimmt man das Parallelbeispiel der EU, dann stimmt dies eher hoffungsvoll. Denn innerhalb der EU hat man, um der Sorge einzelner Staaten vor einer Aushöhlung nationaler Umweltschutz-niveaus Rechnung zu tragen, mehrere Schutzklauseln und Schutzergänzungsklauseln ermöglicht, die nationale Alleingänge zugunsten des Umweltschutzes erlauben. Die Einräumung dieser Option war anfänglich als Ende des gemeinsamen Marktes eingestuft worden. Er hat sich inzwischen jedoch nicht nur als vernünftiger und verträglicher, sondern sogar als unentbehrlicher Schritt in Richtung auf einen ökologisch qualifizierten Binnenmarkt entpuppt. Es ist zu erwarten, dass sich dieser Prozess, wenn auch mit Verzögerung in der internationalen Welthandelsordnung fortsetzen wird.