

„Instrumente des Umweltschutzes im Wirkungsverbund“

Bericht über die Siebten Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht vom 10. bis zum 12.11.1999

Von Caspar David Hermanns, Osnabrück

Der Begriff Umwelt ist in aller Munde. Dies kommt auch nicht von ungefähr, hat sich doch die Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen trotz intensiver Bemühungen in der Vergangenheit nicht nachhaltig reduziert und sich der Umfang an Initiativen zur Reduzierung der Umweltbelastung in allen Bereichen von Wissenschaft und Praxis durchaus sehen lassen kann. Grund genug für Professor Dr. Hans-Werner *Rengeling*, Direktor des Instituts für Umweltrecht der Universität Osnabrück, die unterschiedlichen Ansätze bei den Siebten Osnabrücker Gesprächen zum deutschen und europäischen Umweltrecht vom 10. bis zum 12. November 1999 zusammenzuführen. So machte *Rengeling* auch schon in seiner Begrüßungsansprache deutlich, daß er trotz der Unterschiedlichkeit der verschiedenen Fachwissenschaften auf große Überschneidungsbereiche hoffe. Aufgrund der Interdisziplinarität der Veranstaltung konnte darüber hinaus die Volkswagen-Stiftung, Hannover, vertreten durch ihren Generalsekretär Dr. Wilhelm *Krull*, als Mitveranstalter gewonnen werden. Die Volkswagen-Stiftung verbänden mit der Förderung des diesjährigen Kolloquiums zumindest die Hoffnung, so *Krull*, daß die Vorstellung der einzelnen Vorhaben einen ansatzweisen Überblick über den derzeitigen Forschungsstand verschaffen könne und ein koordiniertes Zusammenwirken erleichtert werde.

Insbesondere die inhaltliche und methodologische Untersuchung der Fragen, inwieweit die in Rede stehenden Steuerungsinstrumente für eine planmäßige Kombination relevant sein können, stand auf dem Programm. Hierbei lagen die Schwerpunkte auf der deutschen und europäischen Ebene, jedoch wurden auch globale Aspekte einbezogen. Trotz des vielseitigen Hintergrundes lautete der Untertitel der diesjährigen

Umweltgespräche, die sich in vier große Abschnitte gliederten, schlicht „Umwelt als knappes Gut“.

Zunächst referierten und diskutierten die Beteiligten über „Das Instrumentarium des Umweltschutzes im Überblick“, dem „juristischsten“ der behandelten Themenkreise. Dabei wurde durch Überblicksreferate aus den Bereichen Recht, Ökonomie und Politik eine Bestandsaufnahme hinsichtlich des vorhandenen Instrumentariums getroffen. So stellte Prof. Dr. Christoph Engel (Bonn) die „Funktionen der rechtlichen Instrumente des Umweltschutzes im Verbund mit ökonomischen und politischen Instrumenten“ dar. Ausgangspunkt der Überlegungen, so Engel, sei die Abgrenzung von rechtlichen und nicht-rechtlichen Steuerungsinstrumenten. Ökonomisch gedeutet seien ordnungsrechtliche Sanktionen auf nicht umweltgerechtes Handeln negative Anreize. Das ordnungsrechtliche Steuerungsinstrument sei aber durch seine Steuerungsschärfe einerseits und der Störungsresistenz andererseits sehr starr, was auf Seiten der Normunterworfenen zu einer ungunstigen Grenzwertorientierung führe. Demzufolge könne durchaus über einen Verbund der verschiedenen Steuerungsinstrumente nachgedacht werden. Hierbei stelle sich jedoch das Problem, wie die notwendige Grenzziehung zwischen den verschiedenen Steuerungsinstrumenten richtig vorzunehmen sei. Zumindest solange dies nicht erfolgt sei, habe man mit dem Umweltrecht als traditionellem Ordnungsrecht ein geeignetes umweltrechtliches Instrumentarium zur Hand, schloß Engel.

Diesen Ball auffangend setzte sich Professor Dr. Gertrude Lübbe-Wolff unter dem Titel „Ist das Umweltrecht zu technikorientiert?“ ebenfalls mit der Effizienz des Umweltordnungsrechts auseinander. Dabei ging sie auch auf die These ein, daß die insbesondere in Deutschland verbreitete Technikorientiertheit umweltökonomisch wenig effizient sei. Dieser Aussage mochte sich die Bielefelder Umweltrechtlerin nicht anschließen. Zwar sei es richtig, daß der durch Ausführungsvorschriften konkretisierte Stand der Technik

tatsächlich nicht am Ergebnis für die Umwelt orientiert sei und eine Verfolgung von Emissions- oder gar Immissionsvorgaben, also prozeßorientierten Ansätzen, sicherlich effizienter sei. Doch auch wenn insofern dem derzeitigen Umweltordnungsrecht eine hohe Ineffizienz bescheinigt werde, könne sie dies, so *Lübbe-Wolff*, nicht ohne weiteres bestätigen. Zum einen müsse berücksichtigt werden, daß eine Orientierung an den Emissionen und Immissionen voraussetze, daß diese meßbar seien. Dieser Aspekt werde besonders bei der Diskussion um handelbare Umweltnutzungszertifikate vergessen. Des weiteren könne man auch mittels technischer Vorgaben prozeßorientiert arbeiten. Als Beispiele führte *Lübbe-Wolff* allgemein sicherheitstechnische Vorgaben und Technikvorgaben zur Reduzierung diffuser Emissionen sowie technische Minimierungsvorgaben, konkret die 17. BImSchV, an. Hierauf habe sich auch die Behördenpraxis eingestellt, wie eine Befragung insbesondere nordrhein-westfälischer Umweltbehörden ergeben habe. Aus alledem ergebe sich, schloß *Lübbe-Wolff*, das von einer Ineffizienz des Umweltordnungsrechts durch Technikvorgaben und die Behördenpraxis keine Rede sein könne. Die nachfolgende Diskussion wurde dann auch von der Frage bestimmt, ob in der Öffentlichkeit der unrichtige Eindruck der Ineffizienz des Ordnungsrechts vorherrsche oder aber ob tatsächlich verstärkter Handlungsbedarf hinsichtlich einer Optimierung der umweltrechtlichen Instrumente bestehe. Dabei machte nicht nur *Lübbe-Wolff* den politischen Wandel der letzten Jahre zu einer verstärkten Entlastung der Wirtschaft und einen Rückzug aus der Umweltpolitik zugunsten der Wirtschaft für das schwindende Vertrauen in das Umweltordnungsrecht verantwortlich. Dem wurde entgegengehalten, daß das Ordnungsrecht keinen ganzheitlichen Umweltschutz gewährleiste und die inzwischen vielfältigen Umwelttechnologien entsprechende Umweltinstrumente bereithalten würden. Auch würden die politischen, rechtlichen

und naturwissenschaftlichen Zielsetzungen differieren, was einen ordnungsrechtlichen Schwerpunkt schon an sich ausschließe, vielmehr auch das Erfordernis nach ökonomischen Handlungsinstrumenten deutlich mache. Andere Diskutanten stellten wiederum allein auf die Effizienz ab, mit der der Umweltschutz erreicht werden würde, so daß sich für sie das Verhältnis der Instrumente zueinander als sekundär darstellte. So konnte auch die Forderung nach einem Mix der verschiedenen Steuerungsinstrumente nicht überraschen. Vor diesem Hintergrund war man sich demgemäß einig, daß eine selektive, auf die eigene Disziplin beschränkte, Sichtweise nicht weiter führe, vielmehr „Grenzgänger“ zwischen Politik, Recht und Technik gefragt seien.

Nicht weniger umfassend wurde unter dem Oberthema „Ansatzpunkte, Reichweite und Leistungsgrenzen einzelner Instrumente“ des Umweltschutzes unter der Leitung von Professor Dr. Philip Kunig (Berlin) diskutiert. Im Rahmen einer exemplarischen Untersuchung verschiedener rechtlicher, ökonomischer und politischer Instrumente wurden dabei vor allem Fragen nach den Möglichkeiten ihrer Fortentwicklung erörtert und insbesondere freiwillige Selbstverpflichtungserklärungen als eine Art dieser Instrumentarien näher beleuchtet. Diese würden zwei wesentliche Aspekte enthalten, nämlich die Verpflichtungen, zum einen bestimmte Handlungen zu unterlassen und des weiteren die zur Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtung notwendigen Informationen bereitzustellen. Der Vorteil von Selbstverpflichtungserklärungen sei vor allem, daß das Kooperationsprinzip eine bessere Berücksichtigung finde und so vielfach eine schnellere Umsetzung umweltpolitischer Ziele bei höherer Ökonomieverträglichkeit gegeben sei. Da Selbstverpflichtungen aber rechtlich nicht bindend seien, mußten auch die Befürworter von

~~Nachdem in der dritten Abschätzung der Berechnungen, daß „Möglichkeiten an Gefahrenabwehrungen geeigneten Instrumenten in verschiedenen Bereichen~~

des Umweltschutzes" im Mittelpunkt standen, wurden zur Abrundung der Tagung schlußendlich die „Möglichkeiten der Kombination von Instrumenten“ des Umweltschutzes einer systematischen Betrachtung unterworfen. Dabei standen Effizienzgesichtspunkte möglicher Kombinationen verschiedener Steuerungsinstrumente sowie deren rechtlicher Zulässigkeit im Vordergrund.

Mit der diesjährigen Neuorientierung der traditionellen Osnabrücker Umweltgespräche ist *Rengeling* einen neuen Weg gegangen. Der breite interdisziplinäre Ansatz der Zusammenkunft bestimmte die angeregten und intensiven Diskussionen, im Verlauf derer den Beteiligten nicht selten erst die jeweils unterschiedlichen fachlichen Ausgangspunkte der Diskutanten anderer wissenschaftlicher Disziplinen bewußt wurden. Insofern konnte man während der dreitägigen Beratungen viel Neues erfahren, wenn auch der juristische Part zwangsläufig reduziert wurde. Vor diesem Hintergrund sieht nun eine erweiterte Fachwelt nicht nur dem folgenden Tagungsband, sondern auch den Achten Osnabrücker Gesprächen zum Umweltrecht mehr als gespannt entgegen.