

Maßstäbe und Wirkungen staatlicher Steuerung im Umweltschutz

Zusammenfassung

Die staatliche Steuerungsfähigkeit in den komplexen Herausforderungen der Globalisierung ist begrenzt, aber zugleich in neuer Weise gefragt und notwendig. Effektiv entfalten kann sie sich nur im Zusammenwirken mit den dynamischen Kräften des Marktes und der Zivilgesellschaft. Kern der ethischen Herausforderung ist die Vernetzung der unterschiedlichen Rationalitäten in Politik, Ökonomie und Ökologie. Eine solche Kohärenz herzustellen ist unter dem aktuellen Problemdruck der Finanzkrise besonders schwierig.

1 FINANZKRISE UND UMWELTSCHUTZ: EIN ANLASS ZUM VERNETZTEN DENKEN

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat viele gesellschaftliche Bereiche arg in Mitleidenschaft gezogen. Gleichwohl, so wird gerne mit Hinweis auf die Doppeldeutigkeit des chinesischen Schriftzeichens für Krise/Chance betont, bietet sie auch Chancen der Erneuerung. Ob sich dieser Optimismus mit Blick auf die Lage der Umwelt bestätigt, wird im Folgenden untersucht.

Einerseits sind Energie- und Ressourcenverbrauch, Treibhausgas- und Schadstoffemissionen oder auch die Vernichtung ökologisch wertvoller Flächen zurückgegangen, weil die wirtschaftliche Produktion geschrumpft ist. Wird weniger hergestellt, wird weniger Umwelt verbraucht. Insofern bietet die Wirtschaftskrise der Natur eine kleine Verschnaufpause. Andererseits heißt Umweltschutz in der Epoche der fortgeschrittenen und globalisierten Industrialisierung, dass es nicht genügt, die Natur einfach unberührt zu lassen, sondern sie muss aktiv bewahrt werden. Dazu sind Investitionen und technische Innovationen erforderlich; doch genau dafür fehlt es an Geld. Die öffentlichen Haushalte sind infolge der Wirtschaftskrise massiv überschuldet, und viele Unternehmen im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor befinden sich in einer Kreditklemme.

Bisher wurde die Wirtschaftskrise kaum als Chance für eine ökologische Umgestaltung und Kursänderung der wirtschaftlichen Entwicklung genutzt. Das eklatanteste Beispiel für dieses Versäumnis ist die Abwrack-

prämie, die offiziell Umweltprämie heißen soll und vom Bundeswirtschaftsministerium in einer „Richtlinie zur Förderung des Absatzes von Personenkraftwagen“ umgesetzt wurde. Von „öko“ ist bei dieser Maßnahme wenig zu spüren. Nicht nur, dass sie keine Auflage zum Kauf eines umwelt- und klimaschonenden Fahrzeugs enthielt, auch wurde ignoriert, dass aufgrund der hohen Umweltbelastung bei der Herstellung eines Autos die Gesamtbilanz notwendigerweise negativ ausfallen muss, wenn ein Pkw vorzeitig verschrottet wird. Grün war lediglich die Rhetorik zur Begründung der Richtlinie. Das eigentliche Ziel war dagegen die Förderung eines wichtigen Wirtschaftszweigs und der Schutz von Arbeitsplätzen, also ein ökonomisch-soziales Anliegen.

Das vernetzte Miteinander der drei Zieldimensionen Wirtschaft, Soziales und Umwelt, wie es im Leitbild der Nachhaltigkeit programmatisch angestrebt wird¹, wurde nicht hinreichend bedacht. Erklären lässt sich dies erstens mit divergierenden Zeithorizonten. Umwelt- und Klimaschutz wirken meist zeitverzögert, in Jahren oder Jahrzehnten; der gerettete Arbeitsplatz wird dagegen sofort wahrgenommen. Folglich ist jede Regierung, die ihre Chancen auf Wiederwahl verbessern will, gut beraten, in solchen Notfällen kurzfristig zu agieren. Zweitens hat Umweltschutz häufig mit dem Problem zu kämpfen, dass der Kreis der Kostenträger und der Kreis der Nutzenempfänger nicht übereinstimmen. Weniger klimaschädliche Autos müssen klein und sparsam sein – und werden von den deutschen Herstellern nur begrenzt angeboten. Also hätte eine Umweltprämie den deutschen Haushalt belastet und ausländische Unternehmen und Arbeitnehmer unterstützt, was in einer Krisenlage kaum zu vermitteln ist (dass dies dann trotzdem eingetroffen ist, war so nicht geplant; die Ursache liegt also bei den Kunden und nicht bei der Regierung).

Gleichwohl besteht die Chance zu einer nachhaltigen Ausrichtung der Wirtschaft nach wie vor. Der aktuell vorherrschende allgemeine Zweifel am Wachstumscredo und die Einsicht in die ökologischen Notwendigkeiten als aktuelles Zeichen der Zeit² verleihen den Regierungen dafür eine ausreichende Legitimation, die jedoch trotz aller Beteuerungen nicht genutzt wird. Dabei wäre mehr Nachhaltigkeit sinnvoll. Sie bringt etwa mit Blick auf den Klimawandel eine recht hohe volkswirtschaftliche Rendite³,

¹ Vgl. *Markus Vogt*, Prinzip Nachhaltigkeit. Ein Entwurf aus theologisch-ethischer Perspektive, München 2009, 134–179.

² Vgl. *Jochen Ostheimer*, Zeichen der Zeit lesen. Erkenntnistheoretische Bedingungen einer praktisch-theologischen Gegenwartsanalyse, Stuttgart 2008, 15–36.

³ Die Zahlen aus dem Stern-Bericht sind bekannt: Die Gesamtkosten der durch den Klimawandel verursachten Schäden werden sich jährlich auf 5 bis 20 % des globalen Bruttoinlandsprodukts belaufen, entsprechende Vorkehrungen nur auf 1 % bzw. nach neuer

und sie sorgt für mehr globale Stabilität, was angesichts der zahlreichen (bewaffneten) Konflikte und der hohen Migrationsströme unverzichtbar ist. Diese Friedensdividende lässt sich zwar nicht direkt messen, aber nach ihr zu streben ist politisch sinnvoll und ethisch unbedingt geboten.

Die wechselseitige Überlagerung der Finanz-, Klima-, Energie-, Ressourcen- und Sicherheitskrise zeigt eine tiefe Ambivalenz des gegenwärtigen Globalisierungsprozesses. Die Welt befindet sich inmitten einer Vielzahl gleichzeitiger Umbrüche. Nur auf der Basis einer Analyse der inneren Zusammenhänge der verschiedenen Krisenphänomene, die die Wechselwirkungen zwischen Ökologie, Ökonomie und Sozialem stärker beachtet, kann die Politik Handlungsfähigkeit zurückgewinnen. So haben sich beispielsweise in Deutschland die Investitionen im Energiebereich angesichts der Verknappung fossiler Energien (die bisher nur aufgrund der Finanzkrise noch vergleichsweise wenig auf die Preise durchschlägt) längst als Motor für einen expandierenden Exportmarkt bewährt. Eine stärkere Beachtung der ökologischen und sozialen Dimension kann auch die Wirtschaft selbst stabilisieren.

Investitionen in neue Bereiche wie Bildung und Forschung, Energie und Klimaschutz oder auch globale Entwicklung und Zusammenarbeit haben in Zeiten einer krisenhaften Verknappung der Mittel jedoch mit vielfältigen Widerständen zu kämpfen. Sie sind nur durchsetzbar auf der Grundlage eines klaren strategischen Konzeptes und eines breiten gesellschaftlichen Konsenses über die ethischen Grundlagen, Prioritäten und Grenzen staatlicher Steuerung. Dies schließt einen Kulturwandel hinsichtlich des Verständnisses von Wohlstand sowie der Zuordnung staatlicher, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Verantwortung mit ein.

Wiederholt haben Bürger und Unternehmen in der gegenwärtigen Krise nach einem helfenden Staat gerufen, der dem auch gerne nachgekommen ist, weil er, welch Missverständnis, vermeinte, einen Ruf nach einem starken Staat zu vernehmen. Doch zu einer Regulierung der Finanzmärkte zeigte er sich bislang nicht in der Lage. Stattdessen hat man „die Bankenkrise mit demselben Mittel bekämpft, das zur Krise geführt hat: man pumpte viel billiges Geld in das System.“⁴ Das treibt lediglich zu neuen Spekulationen an, gegenwärtig vor allem in den Bereichen Ernährung,

ren Schätzungen auf etwa 2 %; vgl. *Nicholas Stern*, *The economics of climate change*, Cambridge u. a. 2007; *Ders.*, *Der Global Deal. Wie wir dem Klimawandel begegnen und ein neues Zeitalter von Wachstum und Wohlstand schaffen*, München 2009. Daraus ergibt sich bei frühzeitigen Investitionen in Klimaschutz eine mögliche Rendite von 3 bis 19 %.

⁴ *Alois Glück*, *Warum wir uns ändern müssen. Wege zu einer zukunftsfähigen Kultur*, München 2010, 25.

Landwirtschaft und Rohstoffe. Nach dem Abenteuer in der virtuellen Welt, das in der „Dotcom-Blase“ endete, scheinen die großen Anleger nun ihren Gewinn bei „Mutter Natur“ zu suchen.

2 MASSSTÄBE STAATLICHER STEUERUNG IM UMWELTSCHUTZ

Im Folgenden wird auf einer grundsätzlichen Ebene darüber nachgedacht, welche Maßstäbe sinnvollerweise die staatliche Umweltpolitik leiten sollen. In ethischer Hinsicht wird zunächst Umweltschutz als solcher und dann als staatliche Aufgabe begründet. Anschließend wird in einer verfassungsrechtlichen Perspektive zwischen Umweltschutz als Grundrecht und als Staatsziel unterschieden. Abschließend werden zentrale Leitlinien für das Handeln des Staates und das heißt insbesondere der Verwaltung formuliert.

2.1 *Ethische Begründungen staatlicher Umweltverantwortung*

Umwelt ist ein Kollektivgut. Eine intakte Natur ist zum Nutzen aller; sie zu erhalten ist Aufgabe aller. Umweltschutz liegt im Allgemeininteresse. Er ist daher sowohl Staatsaufgabe als auch Bürgeraufgabe, im Ganzen eine Gemeinwohlaufgabe. Bei Umweltgütern, die wie ein stabiles Klima oder die Biodiversität globaler Natur sind, ändert sich an dieser prinzipiellen Feststellung nichts; lediglich die Umsetzung sieht sich mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert, weil Interessen, Fähigkeiten und Objekt des Handelns noch stärker divergieren.

Ausgehend von dieser Bestimmung der Umwelt als Gemeinschaftsgut kann Umweltschutz sowohl im Rahmen von Klugheitsabwägungen als auch rechtsethisch begründet werden. Erstens ist er eine Sache der Klugheit, wie das Nachhaltigkeitskonzept zeigt, das ja immer ein Naturnutzungskonzept ist und dem dauerhaften Nießbrauch den Vorrang gegenüber der kurzfristigen Übernutzung einräumt. Die ethisch entscheidende Aufgabe ist dann, die unterschiedlichen Nutzungsansprüche zu erfassen, gegeneinander abzuwägen sowie Formen zu finden, die eine dauerhaft stabile Bewirtschaftung sicherstellen.⁵ Die Erfahrung zeigt, dass die Institution Eigentum in vielen Fällen sinnvoll ist, weil sich auf diese Weise zum einen Konflikte leichter vermeiden lassen und zum anderen oft-

⁵ Vgl. *Elinor Ostrom*, Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt, Tübingen 1999.

mals eine höhere Sorgfalt im Umgang mit der Umwelt an den Tag gelegt wird.⁶ Aus dem Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des Eigentums leiten sich dann wiederum bestimmte Pflichten ab, zu denen auch Umweltschutzanforderungen gehören können.

Zweitens lässt sich rechtsethisch argumentieren: „Wer zur Umweltzerstörung beiträgt, greift in die Rechte anderer ein.“ Die naturalen Grundgüter zu erhalten ist „eine Gerechtigkeitspflicht [...], ein kategorischer Imperativ der stärksten Verbindlichkeit, ein kategorischer Rechtsimperativ.“⁷

Die zweite Argumentation ist die ethisch schärfere, aber politisch, insbesondere in globalen Zusammenhängen, deutlich schwieriger umsetzbar. Zudem ist sowohl grundsätzlich als auch im Einzelfall zu klären, welche Eingriffe in die Umwelt rechtsethisch relevant sind und welche nicht. Denn Leben heißt immer die Umwelt zu verändern. Daher ist im Konkreten zu klären, welche Formen von Umweltnutzung durch ökonomischen Gewinn gerechtfertigt werden und welche als Verletzung einer Gerechtigkeitspflicht kategorisch verboten sind.⁸

Dieser Einwand macht deutlich, dass immer auch zu klären ist, was unter Umwelt verstanden wird. Denn davon hängen die Umweltschutzmaßnahmen ab.⁹ (a) Im weitesten Sinn meint dieser Begriff sowohl die natürliche Umwelt als auch die soziale mitsamt der Technosphäre. Auch wenn diese Bestimmung für politisch-praktische Zwecke zu weit ist, darf sie doch nicht übersehen werden, weil der Mensch von Natur aus ein Kulturwesen ist. (b) In einem etwas engeren Sinn umfasst dieser Begriff die gesamte Biosphäre, deren Teil der Mensch ist. (c) Drittens kann, was meist der Fall ist, aus diesem Bereich der Aspekt der Rohstoffe ausgeklammert werden; zur Umwelt gehören dann Luft, Wasser, Boden, Pflanzen und Tiere. Allerdings ist der Begriff der Rohstoffe seinerseits nicht eindeutig. (d) Noch etwas weiter zugespitzt bezieht sich der Umweltbegriff auf Luft, Wasser und Boden. Viele Missverständnisse in der öffentlichen De-

⁶ So argumentiert schon Thomas von Aquin; vgl. zur Bedeutung der Eigentumslehre für den Zugang katholischer Sozialethik zur Umweltfrage *Thorsten Philipp*, Grünzonen einer Lerngemeinschaft. Umweltschutz als Handlungs-, Wirkungs- und Erfahrungsort der Kirche, München 2009, 81–86.

⁷ *Otfried Höffe*, Moral als Preis der Moderne. Ein Versuch über Wissenschaft, Technik und Umwelt, Frankfurt a. M. 1993, 173ff, Zitate: 173, 187; vgl. auch *Anton Leist*, Ökologische Ethik II: Gerechtigkeit, Ökonomie, Politik, in: *Julian Nida-Rümelin* (Hg.), Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung. Ein Handbuch, Stuttgart 1996, 425–427.

⁸ Vgl. auch *Anton Leist*, Ökologische Gerechtigkeit als bessere Nachhaltigkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24 (2007), 3–10.

⁹ Vgl. *Otfried Höffe*, Sittlich-politische Diskurse. Philosophische Grundlagen, politische Ethik, biomedizinische Ethik, Frankfurt a. M. 1981, 138–141.

batte resultieren daraus, dass jeweils unterschiedliche Begriffe bzw. Bereiche von Umwelt vorausgesetzt werden.¹⁰

Nach der Begründung von Umweltschutz als solchem kann in einem zweiten Schritt die besondere Verantwortung des Staates in diesem Handlungsfeld hergeleitet werden, ebenfalls in einer doppelten Weise. Insofern der Schutz von Boden, Luft und Wasser sowie von Landschaft und Klima dem Allgemeinwohl dient¹¹, für das der Staat in besonderer Weise Verantwortung trägt, ist eine staatliche (Mit)Verantwortung in diesem Feld eine Selbstverständlichkeit. „Der moderne Staat – gerade auch in Deutschland – hat stets Aufgaben wahrgenommen, die jetzt Umweltschutz heißen.“¹²

Zudem besitzt allein der Staat die für den Schutz des Allgemeinwohls sowie individueller Rechtsansprüche erforderlichen Mittel. „Die Dimension der Aufgabe, die Notwendigkeit von Anordnung und Durchsetzung gegenüber vielen und auch mächtigen Nutzern erfordern schließlich Mittel und Macht, über die nur der Staat verfügt.“¹³ Insbesondere im Blick auf die globalen und langfristigen Herausforderungen, die die Handlungsmöglichkeiten des Einzelnen bei Weitem überschreiten, ist zumindest eine Impuls gebende und Rahmen setzende Verantwortung des Staates unverzichtbar, um die konkurrierende und oft auf kurzfristige Interessen angelegte Umweltnutzung durch Produzenten und Konsumenten gerecht einzugrenzen.

Bei der Ausgestaltung staatlicher Umweltschutzmaßnahmen ergeben sich vielfältige Abgrenzungsprobleme. Grundsätzlich ist zu erörtern, wie weit die Pflicht des Staates geht, Risikovorsorge zu betreiben und ökologische Gefahren zu vermeiden.¹⁴ Denn zum einen gehen zahlreiche Bürger bestimmte Risiken wissentlich und freiwillig ein, etwa wenn sie in Gebiete ziehen, die hochwassergefährdet sind. Zum anderen sind durch den

¹⁰ Zur grundlegenden Einführung des Begriffs „Umwelt“ für staatlichen Natur-, Ressourcen- und Strahlenschutz vgl. *SRU* [Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen], Umweltgutachten 1987, Stuttgart 1987, Nr. 1–40. Zur Differenzierung zwischen Naturschutz, Tierschutz und Nachhaltigkeit für umweltethische Begründungsmodelle vgl. *Wilhelm Korff*, Umweltethik, in: *Hans-Werner Rengeling* (Hg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Bd. 1, 2. Aufl., Köln u.a. 2003, 46–53.

¹¹ Zur Relecture der klassischen Gemeinwohltheorie im Blick auf Umwelt als öffentliches Gut vgl. *Vogt*, *Prinzip Nachhaltigkeit*, 463–466.

¹² *Dietrich Rauschning*, *Staatsaufgabe Umweltschutz*, in: *Deutschland nach 30 Jahren Grundgesetz. Staatsaufgabe Umweltschutz. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* Bd. 38, Berlin/New York 1980, 170.

¹³ *Ebd.*, 172, vgl. 206.

¹⁴ Vgl. *Ortwin Renn*, *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World (Risk, Society and Policy)*, London: Earthscan 2008.

Eingriff in die Umwelt bedingte Gefährdungen oftmals von individueller Sensibilität und Vulnerabilität abhängig. Belastungen durch Radioaktivität oder bestimmte Chemikalien wirken auf verschiedene Menschen sehr unterschiedlich, was durch Grenzwerte in ihrer Allgemeinheit gerade nicht erfasst werden kann. Zudem sind Schädigungen in der Regel nicht monokausal auf bestimmte Belastungen zurückzuführen, woraus sich grundlegende Nachweisprobleme ergeben.

Offen ist ferner, wie weit die Vorsorgepflicht des Staates in zeitlicher Hinsicht reicht und wie unterschiedliche Naturnutzungsansprüche unterschiedlicher Generationen miteinander zu vermitteln sind.

Zudem ist – angesichts der bescheidenen Ergebnisse der Klimakonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 – deutlich, dass Umweltschutz so grundlegende Aufgaben einschließt, dass der Staat sie nicht im Alleingang bewältigen kann.¹⁵ Die Herausforderungen des Umweltschutzes betreffen fundamentale Werte und kulturelle Vorstellungen, die die gesamte Gesellschaft angehen. Ihre Bewältigung setzt die Eigenverantwortung und öffentliche Kommunikation in vielen gesellschaftlichen Handlungsfeldern wie etwa Wissenschaft und Bildung, Wirtschaft und Konsum voraus. Umweltschutz zeigt zugleich die Notwendigkeit und die Grenzen staatlicher Handlungsmöglichkeiten. Diese paradoxe Spannung lässt sich nur durch eine veränderte Zuordnung von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft zur Ermöglichung von akteursspezifischer Verantwortung auflösen.

Ein weiteres Abgrenzungsproblem bei der staatlichen Umweltverantwortung ist die Gefahr, dass die Staatstätigkeit überhandnimmt. Zurückhaltung beim Erweitern und vor allem Klugheit bei der Ausgestaltung der Staatsaufgaben ist geboten. Gerade in Deutschland führt die hohe Zahl von mehreren tausend Umweltgesetzen und -verordnungen oft zu erheblichem Kontrollaufwand oder zu Verzögerungen von Baugenehmigungen. Die Qualität des Umweltschutzes hängt nicht von der Menge der zu beachtenden Vorschriften ab. Vielmehr gilt auch hier, dass der Staat sich weitestgehend aus den Details heraushalten und lediglich kohärente verbindliche und verlässliche Rahmenbedingungen vorgeben soll. Innovative technische Lösungen müssen wesentlich in den Unternehmen selbst erfunden und angewendet werden. Eigenverantwortung ist daher in vielen Bereichen des Umweltschutzes unverzichtbar.

¹⁵ *Peter Sloterdijk*, Das 21. Jahrhundert beginnt mit dem Debakel vom 19. Dezember 2009. Interview mit A. Kreye, in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 294, 21.12.2009, 10.

2.2 Grundrecht oder Staatsziel: die Bedeutung des Umweltschutzes in der Verfassung

Umweltschutz umfasst Maßnahmen zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Diese beinhalten den Schutz von Boden, Wasser und Luft, von Artenvielfalt und Landschaftsästhetik sowie der menschlichen Gesundheit vor belastenden Chemikalien, Strahlen und Lärm. Ob derartige Maßnahmen eine genuine Aufgabe des Staates darstellen, wird insbesondere seit den 1980er Jahren in einigen europäischen Ländern intensiv und kontrovers diskutiert.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Interpretation von Umweltschutz gibt es zwei Linien. Die einen sehen den Umweltschutz in den Stand eines durch die Verfassung gewährleisteten Rechts erhoben, das der einzelne Bürger für sich in Anspruch zu nehmen berechtigt ist. Für andere steht die Aufnahme des Umweltschutzes in die Staatszielbestimmungen im Vordergrund, was eine größere interpretatorische Freiheit gestattet.¹⁶

2.2.1 Ein Grundrecht auf Umweltschutz?

Eine besondere Pflicht des Staates zum Schutz der Umwelt besteht dann, wenn Umweltgüter über ihre ästhetische und ökonomische Wertdimension hinaus als „kritische Ressource“ die Voraussetzung menschlicher Existenz sind wie etwa sauberes Wasser oder saubere Luft.¹⁷ Dabei wird aber letztlich nur ein Abwehrrecht gegen die Gefährdung von Gesundheit und Eigentum formuliert, nicht schon ein individueller Anspruch auf eine bestimmte Umweltqualität.¹⁸ Eine unmittelbar verfassungsrechtliche Herleitung der Legitimation und Pflicht des Staates zum Umweltschutz ist problematisch. Diese kann besser aus der Willensbildung der demokratisch legitimierten Organe abgeleitet werden.

2.2.2 Umweltschutz als Staatszweck?

Während ein Grundrecht einen subjektiven Anspruch des Einzelnen darstellt, handelt es sich bei einem Staatsziel um eine objektive Verpflichtung.

¹⁶ Vgl. *Doris Hattenberger*, Der Umweltschutz als Staatsaufgabe. Möglichkeiten und Grenzen einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes, Wien/New York 1993, 1–3.

¹⁷ Vgl. *Leist*, Ökologische Gerechtigkeit, 4.

¹⁸ Vgl. *Rauschnig*, Staatsaufgabe Umweltschutz, 179–185; *Hattenberger*, Umweltschutz als Staatsaufgabe, 40–127; *Michael Kloepfer*, Umweltschutzrecht, München 2008, 36–40.

tung des Staates, die alle Staatsorgane in die Pflicht nimmt. „Der Begriff ‚Staatsaufgaben‘, verstanden als Gegenstandsbereich staatlicher Betätigung und Einflussnahme im Sinn einer Kompetenzaufteilung zwischen Staat und Gesellschaft, führt zur Frage nach der Zweckbestimmung des Staates.“¹⁹ Staatszwecke sind vorverfassungsrechtliche, präpositive Determinanten des Staatshandelns und damit für die Entstehung des Staates konstitutive Faktoren. Im Unterschied zur frühneuzeitlichen Tradition geht die moderne Staatszwecklehre davon aus, dass das politische System in seiner Zwecksetzung autonom und nicht durch gesellschaftlich vorgegebene, für wahr gehaltene und damit invariante Zwecke bestimmt ist. Als Staatsaufgabe erscheint demzufolge, was Parlament und Regierung in einem rechtmäßigen Verfahren an Programmen auf den Weg bringen.²⁰ Daher ist es sprachlich klarer, statt vom „Staatszweck“ von „Staatszielen“ oder „Staatsaufgaben“ zu reden, weil dieser Ausdruck „sich schon seinem alltäglichen Sinn nach auf die Frage bezieht, was der Staat soll, und zwar ohne jede essentialistische Nebenbedeutung.“²¹ Im Sinne eines demokratisch verantworteten Staatszwecks ist die Legitimation des Staates, Umweltschutzaufgaben zu übernehmen, unbestreitbar.²²

Inhaltlich rechtfertigen lässt sich die verfassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzes zumindest in zweifacher Weise. Erstens entspricht sie der öffentlichen Wertschätzung der Umwelt. Zweitens werden im freiheitlichen Verfassungsstaat als Staatsziele insbesondere Gemeinwohl, Friedenssicherung, Wohlfahrt und Freiheit genannt. Diesen vier klassischen Staatszwecken kann die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen schlüssig subsumiert werden.²³ Die Bestimmung von Umweltschutz als staatliche Aufgabe ist eine konsistente Ausfaltung staatlicher Zielbestimmung. Kritikern, die eine immer stärkere Ausweitung freiheitsabsorbierender staatlicher Eingriffe befürchten, lässt sich entgegenhalten, dass Umweltschutz heute zur Sicherung von Gemeinwohl, Frieden, Wohlfahrt und Freiheit notwendig ist.

Da eine intakte Umwelt ein Gut ist, das allgemein als wichtig eingeschätzt wird, das aber nicht ausschließlich der Individualsphäre zugeordnet werden kann, ist ein Schutz über den Weg der Grundrechte wenig aussichts-

¹⁹ Hattenberger, Umweltschutz als Staatsaufgabe, 12; vgl. Dietrich Murswieck, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG), in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 15 (1996), 223.

²⁰ Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Diskurse über Staatsaufgaben, in: Dieter Grimm (Hg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, 18 f.

²¹ Ebd., 17.

²² Vgl. Rauschning, Staatsaufgabe Umweltschutz, 170.

²³ Vgl. Hattenberger, Umweltschutz als Staatsaufgabe, 14–17, 128–173.

reich. Die Aufnahme des Umweltschutzes in die Staatszielbestimmung erhöht dessen abwägungsrelevantes Gewicht, ohne dass diese Verpflichtung umfassend gerichtlich durchgesetzt werden kann oder die Staatsorgane auf einen bestimmten Weg der Zielerreichung verpflichtet sind. Vielmehr wird durch diese Festlegung der Umweltschutz als unbeliebige Aufgabe von den Irrungen und Wirrungen der Tagespolitik und der Wahrhythmik abgekoppelt und dem politischen Handeln zeitüberdauernd – wie es auch der Sache angemessen ist – als immer neu zu aktualisierende Aufgabe vorgegeben.²⁴

In das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wurde Umweltschutz erst spät als ein eigenes Thema eingeführt; zuvor wurden lediglich einzelne Bereiche des Umweltschutzes in den Zuständigkeitskatalogen der Artikel 74 und 75 genannt (Schutz vor möglichen Gefahren der Kernenergie; Abfallbeseitigung; Luftreinhaltung; Landschaftsschutz u. a.). 1994 wurde dann mit der Einfügung des Artikels 20a Umweltschutz als Staatsziel verankert:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“²⁵

Diese Staatszielbestimmung stellt eine allgemeine Verpflichtung des Gesetzgebers und der Verwaltung zum entsprechenden Handeln dar, kann jedoch nicht unmittelbar als Grundlage für einklagbare Rechte herangezogen werden.

2.3 Leitlinien für die staatliche Wahrnehmung von Umweltverantwortung

Vorsorge-, Verursacher-, Integrations- und Kooperationsprinzip sind die vier grundlegenden Leitlinien der Umweltpolitik in Deutschland. Sie sind teilweise älter als die Verankerung des Umweltschutzes in der Verfassung, die zwar die übergeordnete Idee formuliert, zu ihrer Umsetzung aber konkreter Regelungsprinzipien bedarf. Das Vorsorgeprinzip verpflichtet über die Gefahrenabwehr hinaus zur Minderung von Risiken für Mensch und Natur. Das Verursacherprinzip konkretisiert sich insbesondere in der Internalisierung von Kosten sowie im Haftungsrecht (vgl. dazu etwa die kontroversen Diskussionen bei Gentechnik oder Atomkraft). Das noch

²⁴ Vgl. *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 40–44; *Murswieck*, Staatsziel Umweltschutz.

²⁵ Die Formulierung „und die Tiere“ wurde durch eine Änderung am 1.8.2002 hinzugefügt.

recht neue Integrationsprinzip soll vor allem zum Schutz der Umwelt *in ihrer Gesamtheit* verpflichtet und so die bloße Verlagerung von Belastungen von einem Umweltmedium auf andere verhindern. Das Kooperationsprinzip zielt auf eine Beteiligung der betroffenen Akteursgruppen und eine Mitsprache bei Entscheidungen, also auch auf Verfahrenstransparenz und Informationspflicht.

Von besonderer Bedeutung dabei ist eine mögliche Umkehrung der Beweispflicht. Denn einzelnen Bürgern fehlt es nicht selten an finanziellen und technischen Mitteln, um eine Schädigung infolge bestimmter Umwelteingriffe eindeutig nachzuweisen. Es ist im Einzelnen zu prüfen, in welchen Bereichen eine solche Umkehr sinnvoll ist, damit das Recht auf Schutz vor gefährlichen Umwelteinflüssen nicht leer, weil faktisch nicht durchsetzbar ist.

Umweltschutz stellt wie etliche andere staatliche Tätigkeiten auch einen Eingriff in die Freiheit bestimmter Personen(gruppen) dar. Freiheitseinbußen können allein darüber gerechtfertigt werden, dass sie zum Schutz anderer wichtiger Güter geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind. Deshalb ist eine unbegrenzte Verantwortung des Staates für die Natur auch von der Staatszwecklehre her nicht angemessen. Die Abgrenzung ist hier jedoch stets problematisch, denn Umweltschutz wirkt häufig präventiv. Vorsorgeregulungen entziehen sich aber einer genauen Kontrolle ihrer Erforderlichkeit und Wirksamkeit, da es ja gerade nicht zum befürchteten Schaden kommen soll und eher Ziele vorgegeben als Schäden zugerechnet werden. Aufgrund des Querschnittscharakters grundlegender Probleme lassen sich die Verantwortungsbereiche und Aufgaben oft nicht eindeutig abgrenzen.

Mit der Verwendung dynamischer unbestimmter Rechtsbegriffe, die im technischen Sicherheitsrecht wohl unvermeidlich sind, überträgt der Gesetzgeber die Entscheidung über die Intensität der Umweltschutzanforderungen der Exekutive.²⁶ Damit gewinnt die Umweltverwaltung einen zentralen Stellenwert für den konkreten Vollzug des staatlichen Umweltschutzes. Nach Erwägungen von Kosten-Nutzen-Rechnungen hat die Exekutive über die Kontrolldichte zu entscheiden, wobei auf der einen Seite Vollzugsdefizite, auf der anderen Seite Kontrollkosten und Freiheitseinbußen zu minimieren sind. Zudem ist zu bedenken, dass den Bürgern und den korporativen gesellschaftlichen Akteuren Verantwortung

²⁶ Vgl. *Rauschning*, Staatsaufgabe Umweltschutz, 199f.

entzogen und ihr Engagement gelähmt werden kann, wenn der Staat zu viele Aufgaben übernimmt.²⁷

Das größte methodische Problem des Umweltrechtes besteht darin, dass es kein klar abgrenzbares Rechtsgebiet darstellt, weil viele Handlungsfelder betroffen sind. Daher sind die Schaffung von Kohärenz und die Implementation in unterschiedlichen Bereichen, also die Überwindung rein sektoraler Denkweisen und Handlungskonzepte, zentrale Herausforderungen. Aus diesem Grund wurde in Deutschland jahrzehntelang an der Einführung eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs gearbeitet. Das Ziel dieses Vorhabens war es, die Vielzahl an unterschiedlichen Gesetzen zum Umwelt- und Naturschutz zu vereinheitlichen und zu harmonisieren und Genehmigungsverfahren zu vereinfachen. Dies wäre im Interesse einer größeren Handlungsfähigkeit der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure unbedingt notwendig und könnte zugleich den Naturschutz voranbringen. Das Vorhaben wurde allerdings Anfang 2009 für gescheitert erklärt.²⁸

Es ist als eine Form von Politikversagen zu kritisieren, wenn der Gesetzgeber kein umfassendes und kohärentes Umweltrecht vorlegt und damit faktisch Entscheidungen an die Gerichtsbarkeit verlagert, wie es in den vergangenen Jahren immer wieder zu beobachten gewesen ist.

3 CHANCEN UND WIRKUNGEN STAATLICHER STEUERUNG IM MARKTGESCHEHEN

3.1 Handlungsmöglichkeiten des Nationalstaats

Die Umweltverschmutzung im heutigen Ausmaß ergibt sich wesentlich aus der Differenz zwischen individueller und kollektiver Rationalität beim wirtschaftlichen Umgang mit natürlichen Ressourcen. Der wirtschaftliche Erfolg und der relativ hohe Wohlstand für viele war und ist teils mit dem Preis zunehmender Umweltbelastung und -zerstörung bezahlt. Die wichtigste Ursache dafür besteht darin, dass in der Wirtschaft der Faktor Umwelt meist als freies Gut aufgefasst wird, was vor allem daran liegt, dass in diesem Bereich Eigentumsrechte als Voraussetzung für

²⁷ Vgl. *Hattenberger*, Umweltschutz als Staatsaufgabe, 19–20.

²⁸ Vgl. *Michael Kloepfer* (Hg.), *Das kommende Umweltgesetzbuch*, Berlin 2006; *Ders.*, *Umweltschutzrecht*; *Hans-Joachim Koch/Susan Krohn*, *Das Naturschutzrecht im Umweltgesetzbuch. Den Auftrag der Föderalismusreform erfüllen* (Forum Umweltgesetzbuch 7, hg. vom Umweltbundesamt), Berlin 2008.

Tauschbeziehungen nicht (ausreichend klar) definiert sind. Damit wird übersehen, dass das Gut Umwelt knapp und seine Nutzung rivalisierend ist. Daraus resultiert eine Überstrapazierung der Umwelt, und infolgedessen ergeben sich Umweltprobleme, die als Marktversagen interpretiert werden können, d. h. als „schwerwiegende statische und dynamische Ineffizienzen“²⁹. Dieser strukturell angelegte Mechanismus der Externalisierung von Kosten widerspricht dem Prinzip der Marktwirtschaft und legitimiert staatliche Eingriffe. Denn der Markt allein ist nicht in der Lage, dieses Problem zu lösen, weil sich die verschiedenen Akteure infolge prohibitiv hoher Transaktionskosten wechselseitig blockieren.

Dem Staat stehen unterschiedliche Formen der Intervention zur Verfügung; und wie bei allem staatlichen Handeln sollten auch hier die Maßnahmen gleichermaßen möglichst wirksam, möglichst freiheitlich und mit einem möglichst geringen Aufwand verbunden sein.³⁰ Der Staat kann erstens selbst aktiv werden und in seiner eigenen Sphäre für Umweltschutz sorgen, zum Beispiel Verwaltungsgebäude energetisch sanieren. Zweitens und nun auf andere Akteure bezogen kann er auf freiwillige Maßnahmen wie etwa Selbstverpflichtungen durch die Umweltverschmutzer setzen. Dazu bieten sich moralische Appelle, die Androhung einer Gesetzesinitiative oder die Schaffung von Programmen wie EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), ISO 14000 (International Organization for Standardization) oder GRI (Global Reporting Initiative) an.³¹ Drittens vermag der Staat etwa durch Subventionen Anreize für ein umweltfreundlicheres Verhalten zu schaffen. Die damit verbundenen ökonomisch-politischen Probleme wie Mitnahmeeffekte, Ineffizienz oder Forcierung des Lobbyismus liegen auf der Hand; ein Beispiel, das gegenwärtig als ein solches Problem diskutiert wird, sind die Einspeisetarife für Strom aus erneuerbaren Quellen.

Neben staatlicher Verwaltung, der Unterstützung freiwilliger Maßnahmen und Subventionen verfügt der Staat als vierte Handlungsmöglichkeit über das Instrument des Rechts. Er kann Ge- und Verbote erlassen, die die Wirtschaftsakteure unter Androhung von Sanktionen zu beachten haben. Damit handelt sich der Staat aber ein Kompetenzproblem ein. Er

²⁹ Gebhard Kirchgässner, Umweltschutz als Staatsaufgabe, in: Dieter Grimm (Hg.): Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, 464–483, 461; vgl. auch Hans-Werner Sinn, Das grüne Paradoxon. Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik, München 2008, 375–389.

³⁰ Vgl. Kirchgässner, Umweltschutz als Staatsaufgabe.

³¹ So sind beispielsweise die Kirchen in Deutschland sehr stark in dem von der Europäischen Union aufgelegten Umweltmanagementprogramm EMAS engagiert und stellen darin mit über 500 Einrichtungen derzeit (März 2010) die größte Gruppe der zertifizierten EMAS-Organisationen dar.

muss wissen, welche Probleme genau vorliegen und was von wem getan werden kann bzw. muss. Mit Blick auf den Klimawandel muss er beispielsweise einen Maßstab entwickeln, um erlaubte Emissionsmengen unterschiedlicher Verschmutzer festzulegen; er muss also bestimmen, inwiefern Ungleiche gleich bzw. ungleich zu behandeln sind. Dabei kommt es nicht nur auf Gerechtigkeit an, sondern zugleich auch auf Effizienz sowie auf Nebenfolgen wie z. B. Standortverlagerung und Arbeitsplatzabbau (die nicht selten als Druckmittel bei politischen Verhandlungen genutzt werden). Nicht zuletzt verlieren Unternehmen den Anreiz, umweltschonendere Technologien zu entwickeln, weil dies erstens mit Kosten verbunden ist und zweitens im Falle eines Erfolges leicht eine Verschärfung der Auflagen nach sich zieht. Stattdessen wird oftmals in Lobbyarbeit investiert, weil hier der Ertrag höher ist.

Wegen dieser Schwierigkeiten, die als Informations- und Kontrollprobleme zusammengefasst werden können, sind fünftens marktwirtschaftlich ausgerichtete Instrumente oftmals vorzuziehen. Diese machen spürbar, dass die Umwelt ein knappes Gut ist, und sorgen somit dafür, dass die ökologischen Kosten internalisiert werden. Eine solche Kostenwahrheit kann durch Umweltsteuern erreicht werden. Dabei reklamiert der Staat das Eigentumsrecht an den Umweltgütern zunächst für sich und legt die Höhe der Abgabe fest, zu welcher die Produzenten das Gut „Umwelt“ erwerben können. Dadurch geht der Aufwand für den Umweltverbrauch in die Kostenkalkulation und damit in den Endpreis des Produktes ein. Dies kann erstens die Effizienz erhöhen und zweitens einen Anreiz schaffen, umweltbewusstere Technologien zu entwickeln, um die eigenen Produkte konkurrenzfähig zu halten. Die Schwierigkeit besteht allerdings darin, die richtige Höhe der Abgaben zu ermitteln, so dass einerseits die Umwelt effektiv geschützt, die Konkurrenzfähigkeit aber andererseits nicht zerstört wird. Dieses Problem umgehen Umweltzertifikate, die anders als Steuern vorab den Umweltverbrauch auf eine bestimmte Menge begrenzen, die dann versteigert oder auf eine andere Weise zugeteilt wird. Insbesondere in Verbindung mit einer sukzessiven Verringerung und Abwertung der handelbaren Zertifikate wird die Marktdynamik zugunsten eines effektiven und effizienten Umweltschutzes genutzt.

Ein sechster Weg verbindet rechtliche mit marktnahen Vorgaben. Haftungsregeln zwingen bereits aus ökonomischen Eigennutzerwägungen zu einem vorsichtigen Umgang mit der Umwelt. Wichtig ist dabei, dass das Prinzip der Gefährdungs- und nicht der Verschuldungshaftung möglichst weitgehend angewandt wird und dass der Umstand einer behördlichen Genehmigung das Recht auf Schadensersatz nicht schmälert.

Im Ganzen werden die marktnahen Instrumente der Steuern und Zertifikate sowie der Haftung insbesondere von ökonomischer Seite gegenüber den rechtlich-bürokratischen Maßnahmen als vorteilhaft bewertet. Es ist dabei von besonderer Bedeutung, dass der Staat darauf achtet, dass seine unterschiedlichen Steuerungsimpulse sich nicht wechselseitig beeinträchtigen. Zudem ist auf sämtliche Formen des Interventionismus und Adhocismus zugunsten einer verlässlichen Ordnungspolitik zu verzichten.³²

Diese Vorgabe lässt sich im Sinne des Subsidiaritätsprinzips deuten. Subsidiarität wird damit in Weiterentwicklung der klassischen Lehre als Steuerungsprinzip aufgefasst.³³ Sein Gegenstand ist die Zuordnung von Staat, Markt und Zivilgesellschaft. Denn es ist weder möglich noch wünschenswert, dass der Staat in Sachen Umweltschutz alle anfallenden Aufgaben allein erledigt. Gleichermassen ist es nicht vernünftig, ausschließlich auf die unsichtbare Hand des Marktes oder auf die zivilgesellschaftlichen Akteure zu vertrauen. Umweltschutz braucht das Zusammenspiel zwischen Gesetzgebung und öffentlicher Verwaltung, Unternehmen, Verbänden, Initiativen und Bürgern. Staatliche Umweltverantwortung zielt auf eine partizipative Kultur der Nachhaltigkeit.³⁴

3.2 Die Notwendigkeit supra- und internationaler Akteure in der Umweltpolitik

Umweltschutz als Staatsaufgabe ist nicht nur eine Aufgabe der Nationalstaaten, sondern wird vermehrt zu einer Herausforderung der internationalen Zusammenarbeit, weil sich etliche der aktuellen Umweltprobleme nur gemeinschaftlich bewältigen lassen. Daher ist es erforderlich, dass die

³² Vgl. auch *Simm*, Das grüne Paradoxon.

³³ Vgl. *Günter Wilhelms*, Subsidiarität im Kontext der ausdifferenzierten Gesellschaft, in: *Alois Baumgartner/Gertraud Putz* (Hg.), *Sozialprinzipien. Leitideen in einer sich wandelnden Welt*, Innsbruck 2001; zu Steuerungsproblemen vgl. *Helmut Willeke*, *Systemtheorie II: Interventionstheorie. Grundzüge einer Theorie der Intervention komplexe Sozialsysteme*, Stuttgart 1999, 218–268; *Ders.*, *Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme*, Stuttgart/Jena 1995; *Ders.*, *Heteropia. Studien zur Krisis der Ordnung moderner Gesellschaften*, Frankfurt a. M. 2003.

³⁴ Vgl. hierzu insbesondere den dritten, akteursbezogenen Teil der Agenda 21 (Kapitel 23–32 mit der Gesamtüberschrift „Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen“); *BMU* [Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit] (Hg.), *Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente (Agenda 21, Konventionen, Rio-Deklaration, Walderklärung)*, Bonn 1992, 217–243.

Staaten entsprechende supranationale Umweltschutzinstitutionen schaffen. Im Folgenden wird exemplarisch auf die Tätigkeiten der Europäischen Union sowie auf das Thema Umweltvölkerrecht eingegangen.

3.2.1 Europäische Union

Einen ersten großen Startpunkt in der europäischen Umweltgeschichte bildete das Europäische Naturschutzjahr 1970. Seit 1973 definiert die EG bzw. EU ihre umweltpolitischen Ziele in mehrjährig angelegten Umweltaktionsprogrammen (UAP), die der europäischen Umweltpolitik mittelfristige Zielsetzungen vorgeben und das umweltpolitische Handeln der Gemeinschaft in einen konzeptionellen Rahmen einbetten. Damit sind diese Programme älter als die erste Aufnahme von Umweltschutz in einen EG-Vertrag, was Ausdruck eines eher pragmatischen Zugangs ist. Das aktuelle UAP, das 2002 in Kraft trat und bis 2012 gilt, trägt den Namen *Unsere Zukunft liegt in unserer Hand*. Es benennt vier thematische Schwerpunkte der europäischen Umweltpolitik: Bekämpfung der Klimaänderungen; Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt; Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität; nachhaltige Nutzung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und des Abfalls. Hinzu kommen verschiedene weitere Umweltprogramme oder Maßnahmen zur Förderung regionaler und nationaler Umweltprojekte wie z. B. das Programm LIFE plus.

Neben den positiven Impulsen, die von derartigen Maßnahmen ausgehen, wird jedoch auf grundsätzlicher Ebene „die Verschiebung von Einfluss und Verantwortung aus der Umweltpolitik in andere Ressorts [kritisiert], bei denen die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie im Mittelpunkt des Interesses steht“.³⁵

Diese Entwicklung zeigt klar, wie sehr in der Politik Umwelt unter einer ökonomischen und nicht unter einer moralischen Perspektive, wie sehr also die Natur als Tauschressource und nicht als konditionales Gut wahrgenommen wird. Zugleich wird deutlich, wie wichtig internationale Kooperationen sind, um im Wettbewerb um Standortvorteile einen Ausverkauf der Natur zu verhindern. Drittens lässt sich gut erkennen, dass eine Internationalisierung des Umweltschutzes handlungsfähige nationale Akteure braucht, was in Deutschland aufgrund des Föderalismus besondere Anstrengungen erfordert.³⁶

³⁵ SRU [Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen], Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Stuttgart 2004, XI.

³⁶ Vgl. Hans-Joachim Koch, Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Umweltrecht, Stuttgart u. a. 2005; Ders., Rechtliche Vorgaben für ein Umweltgesetzbuch: Verfassungs-

3.2.2 Umweltvölkerrecht

Das Umweltvölkerrecht ist ein vergleichsweise junges, noch in Entwicklung begriffenes Gebiet im internationalen Recht.³⁷ Ein erster wichtiger Meilenstein in diesem Prozess war die UN-Konferenz in Stockholm 1972, die zur Institutionalisierung eines Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) führte. In Stockholm wurde teilweise Völkergewohnheitsrecht aufgegriffen, teilweise wurden neue Ansätze erarbeitet, insbesondere durch die Integration von Umweltschutz in die Konzepte von ökonomischer und sozialer Entwicklung. Maßgeblich bei dieser Konferenz war der Interessengegensatz zwischen Norden und Süden. Seither prägen Kompromisse zwischen diesen beiden Gruppen die Entwicklung des Umweltvölkerrechts bzw. die Abkommen bei globalen Konferenzen. Das Anliegen der Industrienationen, verbindliche Standards zu etablieren, wird mit Hilfen für wirtschaftliche, soziale und technische Entwicklung in südlichen Ländern „erkauft“. Dieser Interessengegensatz war auch beim Erdgipfel von Rio 1992 zu spüren, der einen weiteren maßgeblichen Entwicklungsschritt darstellt. Die dort verabschiedeten Konventionen zur Biodiversität und zum Klimaschutz sind seither zentrale Bezugspunkte für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts.

Bei den Verpflichtungen, die das Umweltvölkerrecht den Staaten als Völkerrechtssubjekten auferlegt, ist insbesondere das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung bedeutsam. Dabei treffen heterogene Gerechtigkeitsvorstellungen aufeinander: Insbesondere nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit und nach Maßgabe der Verursachung (z. B. beim Klimawandel durch CO₂-Ausstoß) unterliegen die Industrienationen besonderen Verpflichtungen.³⁸ Darüber hinaus ist der Rechtscharakter der Grundsätze häufig unklar; vor allem fehlt es an Instanzen, die die Einhaltung überwachen können. So war die Frage der Kontrolle der Reduktionsvereinbarungen ein, wenn nicht sogar der zentrale Konfliktpunkt zwischen China und den USA bei den Klimaverhandlungen in Kopenhagen im Dezember 2009.

recht, in: *Michael Kloepfer* (Hg.), *Das kommende Umweltgesetzbuch*, Berlin 2006, 22 f.

³⁷ Vgl. *Ulrich Beyerlin*, *Umweltvölkerrecht*, München 2000; *Astrid Epiney*, „Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24 (2007), 31–38.

³⁸ Vgl. *Bettina Kellersmann*, *Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz der globalen Umwelt*, Berlin u. a. 2000; vgl. auch *Epiney*, *Gerechtigkeit*, 32–34; *Vogt*, *Prinzip Nachhaltigkeit*, 406–426; *Ottmar Edenhofer/Christian Flachsland*, *Ein Global Deal für den Klimaschutz. Herausforderungen an die Energie- und Klimapolitik*, in: *Amosinternational* 2 (2008), 24–33.

Als ein weiteres Prinzip mit grundlegender ethischer Relevanz hat sich im internationalen Umweltrechtsdiskurs das Konzept des gemeinsamen Erbes der Menschheit etabliert, das die Übertragung des Nachhaltigkeitsprinzips auf hoheitsfreie Räume darstellt.³⁹ Es findet beispielsweise in der Seerechtskonvention von 1982 erfolgreich Anwendung, besitzt allerdings noch nicht den Status eines Völkergewohnheitsrechts. Hier wird deutlich, dass die zentrale Herausforderung im Wandel des Völkerrechts von einem Koexistenz- zu einem Kooperationsrecht besteht.⁴⁰ Denn die Lösung der dringendsten globalen Probleme erfordert eine aktive Zusammenarbeit und damit zugleich auch völlig neue Wege der fairen Verteilung von Rechten und Pflichten. Diese muss den extrem unterschiedlichen Voraussetzungen an Leistungsfähigkeit, an Verursachung und an Gefährdungspotentialen (z.B. durch Anstieg des Meeresspiegels oder Veränderung der Niederschlagsverteilungen) Rechnung tragen. Bei der Suche nach akzeptanzfähigen Modellen für einen Interessenausgleich ist der Selbstbestimmung sowie der (dauerhaften) Ernährungssicherheit im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung als besonders wichtigen Gütern ein Vorrang gegenüber sonstigen Interessen einzuräumen. Dabei tragen Staaten wie Unternehmen gleichermaßen eine große Verantwortung. Denn der Raubbau an den natürlichen Ressourcen schreitet unvermindert voran. Wichtig ist daher auch ein Schutz kleiner Unternehmen und der Subsistenzwirtschaft vor dem Konkurrenzdruck globaler Märkte und finanzstarker transnationaler Unternehmen. Bevor es zu einer für alle Beteiligten vorteilhaften Marktöffnung kommen kann, muss es zunächst funktionierende Märkte geben – und das heißt immer auch: funktionierende Rechtsstaaten.

3.2.3 Eine nachhaltige Weltordnung

Zur Bewältigung der multiplen Krise von Ernährung, Energie und Klima muss die Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts innerhalb der kommenden Jahrzehnte einen globalen Weltvertrag und entsprechende internationale Institutionen für die gerechte und vorsorgend risikomindernde Nutzung der natürlichen Umwelt schaffen. Nachhaltigkeit muss dabei als integrierendes Prinzip alle Institutionen, Abkommen und Maßnahmen durchdringen. Doch genau dies wurde beispielsweise bei den Millenniumsentwicklungszielen verfehlt. Nachhaltigkeit wird als Ziel 7 genannt und damit sektoral neben andere Ziele gestellt, ohne dass bedacht

³⁹ Vgl. *Kloepfer*, *Umweltschutzrecht*, 170.

⁴⁰ Vgl. *Epiney*, *Gerechtigkeit*, 34.

wird, dass Nachhaltigkeit ein zentrales qualitatives Merkmal aller Maßnahmen sein muss.⁴¹

Eine nachhaltige Weltordnung erfordert neue Formen der Kooperation von (supra-)staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Zu diesem Zweck muss Subsidiarität als Steuerungsprinzip für eine verschachtelte Mehrebenenpolitik regionaler, nationaler, internationaler und globaler Institutionen, d. h. als Weltordnungspolitik weiterentwickelt werden.⁴² Ihr Ziel muss sein, in der Unübersichtlichkeit der internationalen Gemengelage in neuer Weise Verantwortung und Solidarität zu ermöglichen und zu forcieren. Denn die Globalisierung hat die Nationalstaaten in eine Situation des globalen Wettbewerbs hineinmanövriert. Staaten kämpfen darum, als Wirtschaftsstandort attraktiv zu sein, und unterstützen „ihre“ Unternehmen, etwa durch eine Hochrüstung der Fischfangflotte, die im Ganzen weder wirtschaftlich noch ökologisch ist.⁴³

4 DAS GRÜNE DILEMMA: GUTES GEWISSEN ODER GUTES ERGEBNIS

In der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise kehren viele Staaten zu einer von nationalen und weitgehend ökonomischen Interessen definierten Politik zurück. Dadurch spitzt sich das Spannungsverhältnis zwischen Ökologie und Ökonomie auf neue Weise zu. Denn der globale Umwelt- und Klimaschutz ist auf die Bereitschaft zur Kooperation angewiesen. National oder regional beschränkter Klimaschutz führt leicht zu einem „grünen Paradoxon“.⁴⁴ Grüne Umweltpolitik, so das vernichtende Urteil von Hans-Werner Sinn angesichts der staatlichen Klimaschutzmaßnahmen, bewirke das Gegenteil von dem, was sie anstrebe. Sie sei gut gemeint, aber ohne Sinn für die (wirtschaftliche) Realität, weil sie bloß die Nachfrage-, nicht aber die Angebotsseite der Energiemärkte im Blick habe und daher lediglich die Nachfrage global verschiebe, aber nicht reduziere. Der grüne Aktionismus erzeuge zudem eine Vielfalt an letztlich widersprüchlichen Vorgaben und Eingriffen. Insbesondere sei der Zerti-

⁴¹ Vgl. Vogt, Prinzip Nachhaltigkeit, 427–432.

⁴² Vgl. dazu Jürgen Habermas, Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt a. M. 1998, 91–169, bes. 109.

⁴³ Vgl. Peter Cornelius Mayer-Tasch (Hg.), Meer ohne Fische? Profit und Welternährung, Frankfurt a. M./New York 2007.

⁴⁴ Vgl. Sinn, Das grüne Paradoxon. In eine ähnliche Stoßrichtung gehen mehrere im Auftrag von Bundesministerien erstellte Gutachten, vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, Zur Förderung erneuerbarer Energien, 16. Januar 2004 sowie *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung, Berlin 2010.

fikatehandel, der als ökonomischer Schlüssel für einen effektiven und effizienten Klimaschutz vorgeschlagen wird, nicht mit direkten Eingriffen wie zum Beispiel der Ökosteuer kompatibel; außerdem müsse er global erfolgen, andernfalls sei er kontraproduktiv. Denn in international offenen Märkten führe eine nationale Verteuerung des Primärenergieverbrauchs letztlich nur zu Verlagerungen; und eine ungleiche Besteuerung von Kohlendioxidemissionen je nach Brennstoff und Verbrennungsart verhindere, dass der Markt die effizientesten Einsparmechanismen entwickle.

Weil jedoch eine Einigung auf ein globales Emissionshandelssystem sehr unwahrscheinlich ist, schlägt der Wissenschaftliche Beirat des deutschen Finanzministeriums in einem Gutachten vom März 2010 vor, die Anstrengungen im Klimaschutz nicht auf die Vermeidung (d. h. primär Reduktion des CO₂-Ausstoßes), sondern auf die Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu richten.⁴⁵ Denn die adaptive Strategie ist im Unterschied zur Vermeidungsstrategie nicht ausbeutbar, weil Kostenträger und Nutznießer weitgehend identisch sind und daher keine Kooperation vorausgesetzt wird. Diese Haltung, die in vielen Ländern verbreitet ist, mag aus nationaler Sicht sinnvoll sein, ist jedoch von einem ethischen Standpunkt aus ein eklatanter Verstoß gegen globale und intergenerationelle Gerechtigkeit.

Analysiert man den ökonomischen Zugang zu Umwelt- und Klimaschutz, für den hier Sinn exemplarisch steht, auf den zugrundeliegenden ethischen Argumentationstyp, zeigt sich eine konsequenzialistische Denkweise. Bestritten wird nicht das ethische Anliegen des Klimaschutzes als solches, sondern die Wirksamkeit staatlicher Steuerung im Umweltschutz, wenn die gegebenen Bedingungen globaler Märkte ignoriert werden. Als entscheidend wird nicht die Gesinnung, sondern allein das Endergebnis angesehen. Die effizientesten Wege dazu würden vom Markt gefunden, und Gewinne seien ein verlässlicher Indikator dafür.⁴⁶

Anders drückt sich das moralische Empfinden und ethische Denken bei vielen Umweltbewegten aus. „Es ist überall nichts in der Welt, ja überhaupt auch außer derselben zu denken möglich, was ohne Einschränkung für gut könnte gehalten werden, als allein ein *guter Wille*.“⁴⁷ Dieser Grundgedanke der kantischen Moralphilosophie kann gleichsam als

⁴⁵ Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung.

⁴⁶ Vgl. *Friedrich August von Hayek*, Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel 1968.

⁴⁷ *Immanuel Kant*, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, Werkausgabe Bd. 7, hg. *Wilhelm Weischedel*, Frankfurt a. M. 1996, BA 1.

grünes Ideal gelten. Die Pflicht zum Umweltschutz wird als ein kategorischer Imperativ angesehen, der sich mit einem fast schon religiös aufgeladenen Streben nach einem reinen Gewissen verbindet.

Diesem Unterschied in der ethischen Begründungsweise korrespondiert eine moralisch-emotionale Divergenz, was sich dann in unterschiedlichen Programmen und Vorgehensweisen ausdrückt. Der philosophische Streit zwischen Deontologie und Teleologie hat im Umweltschutz sein politisches Korrelat. Am Beispiel der staatlichen Steuerung im Umweltschutz wird deutlich, dass die Polarität zwischen dem Denken von den Maßstäben her und dem Denken von den Wirkungen her unter den Bedingungen unvollkommener Rahmenordnungen und sich wandelnder Herausforderungen immer wieder neu aufbricht.

LITERATURVERZEICHNIS

- Ulrich Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, München: Beck 2000.
- BMU* [Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit] (Hg.), Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente (Agenda 21, Konventionen, Rio-Deklaration, Walderklärung), Bonn: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1992.
- Ottmar Edenhofer/Christian Flachsland*, Ein Global Deal für den Klimaschutz. Herausforderungen an die Energie- und Klimapolitik, in: *Amos international* 2 (2008), 24–33.
- Astrid Epiney*, „Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24 (2007), 31–38.
- Alois Glück*, Warum wir uns ändern müssen. Wege zu einer zukunftsfähigen Kultur, München: Herbig 2010.
- Jürgen Habermas*, Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1998.
- Doris Hattenberger*, Der Umweltschutz als Staatsaufgabe. Möglichkeiten und Grenzen einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes, Wien/New York: Springer 1993.
- Friedrich August von Hayek*, Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel: Institut für Weltwirtschaft 1968.
- Otfried Höffe*, Sittlich-politische Diskurse. Philosophische Grundlagen, politische Ethik, biomedizinische Ethik, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1981.

- Otfried Höffe*, Moral als Preis der Moderne. Ein Versuch über Wissenschaft, Technik und Umwelt, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1993.
- Immanuel Kant*, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, Werkausgabe Bd. 7, hg. *Wilhelm Weischedel*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1996, 7–102.
- Franz-Xaver Kaufmann*, Diskurse über Staatsaufgaben, in: *Dieter Grimm* (Hg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden: Nomos 1994, 15–41.
- Bettina Kellersmann*, Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz der globalen Umwelt, Berlin u. a.: Springer 2000.
- Gebhard Kirchgässner*, Umweltschutz als Staatsaufgabe, in: *Dieter Grimm* (Hg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden: Nomos 1994, 453–485.
- Michael Kloepfer* (Hg.), Das kommende Umweltgesetzbuch, Berlin: Duncker & Humblot 2006.
- Michael Kloepfer*, Umweltschutzrecht, München: Beck 2008.
- Hans Joachim Koch*, Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Umweltrecht, Stuttgart u. a.: Boorberg 2005.
- Hans-Joachim Koch*, Rechtliche Vorgaben für ein Umweltgesetzbuch: Verfassungsrecht, in: *Michael Kloepfer* (Hg.), Das kommende Umweltgesetzbuch, Berlin: Duncker & Humblot 2006, 21–31.
- Hans-Joachim Koch/Susan Krohn*, Das Naturschutzrecht im Umweltgesetzbuch. Den Auftrag der Föderalismusreform erfüllen (Forum Umweltgesetzbuch 7, hg. vom Umweltbundesamt), Berlin 2008.
- Wilhelm Korff*, Umweltethik, in: *Hans-Werner Rengeling* (Hg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. 1, 2. Aufl., Köln u. a.: Heymann 2003, 35–53.
- Anton Leist*, Ökologische Ethik II: Gerechtigkeit, Ökonomie, Politik, in: *Julian Nida-Rümelin* (Hg.), Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung. Ein Handbuch, Stuttgart: Kröner 1996, 386–456.
- Anton Leist*, Ökologische Gerechtigkeit als bessere Nachhaltigkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24 (2007), 3–10.
- Peter Cornelius Mayer-Tasch* (Hg.), Meer ohne Fische? Profit und Weltenernährung, Frankfurt a.M./New York: Campus 2007.
- Dietrich Murswieck*, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG), in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 15 (1996), 222–230.
- Jochen Ostheimer*, Zeichen der Zeit lesen. Erkenntnistheoretische Bedingungen einer praktisch-theologischen Gegenwartsanalyse, Stuttgart: Kohlhammer 2008.

- Elinor Ostrom*, Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt, Tübingen: Mohr Siebeck 1999.
- Thorsten Philipp*, Grünzonen einer Lerngemeinschaft. Umweltschutz als Handlungs-, Wirkungs- und Erfahrungsort der Kirche, München: Oekom-Verlag 2009.
- Dietrich Rauschnig*, Staatsaufgabe Umweltschutz, in: Deutschland nach 30 Jahren Grundgesetz. Staatsaufgabe Umweltschutz. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Bd. 38 (hg. Rudolf Bernhardt), Berlin/New York: de Gruyter 1980, 167–210.
- Ortwin Renn*, Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World (Risk, Society and Policy), London: Earthscan 2008.
- Hans-Werner Sinn*, Das grüne Paradoxon. Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik, München: Econ 2008.
- Peter Sloterdijk*, Das 21. Jahrhundert beginnt mit dem Debakel vom 19. Dezember 2009. Interview mit A. Kreye, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 294, 21.12.2009, 10.
- SRU* [Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen], Umweltgutachten 1987, Stuttgart: Kohlhammer 1988.
- SRU* [Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen], Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Stuttgart: Kohlhammer 2004.
- Nicholas Stern*, The economics of climate change, Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Press 2007.
- Nicholas Stern*, Der Global Deal. Wie wir dem Klimawandel begegnen und ein neues Zeitalter von Wachstum und Wohlstand schaffen, München: Beck 2009.
- Markus Vogt*, Prinzip Nachhaltigkeit. Ein Entwurf aus theologisch-ethischer Perspektive, München: Oekom-Verlag 2009.
- Günther Wilhelms*, Subsidiarität im Kontext der ausdifferenzierten Gesellschaft, in: *Alois Baumgartner/Gertraud Putz* (Hg.), Sozialprinzipien. Leitideen in einer sich wandelnden Welt, Innsbruck: Tyrolia-Verlag 2001, 125–141.
- Helmut Willke*, Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme, Stuttgart/Jena: Fischer 1995.
- Helmut Willke*, Systemtheorie II: Interventionstheorie. Grundzüge einer Theorie der Intervention in komplexe Sozialsysteme, Stuttgart: Lucius & Lucius 1999.
- Helmut Willke*, Heteropia. Studien zur Krisis der Ordnung moderner Gesellschaften, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2003.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung, Berlin 2010.
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Zur Förderung erneuerbarer Energien, Köln: 16. Januar 2004.