



► Warum ist Umweltrecht wichtig für Wirtschaftswissenschaftler?

■ VON PROF. DR. JUR. DIEMUT MAJER

I.

Die Ökonomie als Lehre vom Kreislauf der Wirtschaftsgüter wurde im England des 18./19. Jahrhunderts entwickelt und hat seitdem ihren Siegeszug um die Welt angetreten. Damals war man sich noch nicht bewusst, dass zum "richtigen" Wirtschaften auch die "richtige" Umwelt gehört. Die Umwelt wurde als unbegrenzt nutzbares Wirtschaftsgut angesehen, wie die riesigen Umweltschäden an Boden, Wasser, Luft etc. durch Kohlebergbau, Stahl-, chemische Industrien etc. im 19. und 20. Jahrhundert zeigen. Man nahm, weder in der ökonomischen Theorie noch in der Praxis, die stillschweigenden Grundannahmen oder Tatsachen zur Kenntnis, die dieses Wachstum eigentlich erst ermöglichten, aber nicht in den Betriebskosten wirtschaftlicher Unternehmen erscheinen, weil sie als sog. Nullfaktoren galten bzw. gelten. Dazu gehörte unter anderem die Vorstellung, dass die Naturgüter prinzipiell unbeschränkt vorhanden sind, ferner dass sie unbegrenzt belastbar sind, sowie, dass sie dem Menschen, d.h. der Wirtschaft, kostenlos zur Verfügung stehen: Die Nutzung von Wasser für die Industriebetriebe, die Einleitung von Abwasser, die Bodenschätze in der freien Natur, die Inanspruchnahme von Licht, Luft etc. - all das wurde ohne Kostenberechnung als zulässig angesehen. Hinzu kam die Vorstellung von prinzipiell oder unbegrenzt ausdehnbaren Wirtschaftsräumen (z.B. USA), - alles Vorstellungen, die schließlich zu Bausteinen für die seitdem herrschende Lehre vom ständigen Wachstum als Basis jeden Fortschritts geworden sind. Heute weiß man, dass diese Annahmen falsch sind: Die

Bodenschätze sind nicht unendlich, Wasser ist kostbar, Raum, d.h. Grund und Boden, ist beschränkt und die Luft ist nicht unbegrenzt belastbar. Jedoch herrscht nach wie vor, und seit den Jahren des Umbruchs nach 1990 sogar verstärkt, die "Philosophie" des (unbegrenzten) Wachstums und das Gebot permanenter Steigerung des Bruttosozialprodukts. Umweltgüter werden in erster Linie als Wirtschaftsgüter betrachtet, obwohl sie gerade das Gegenteil hiervon sind: Wirtschaftsgüter sind beliebig vermehrbar, Wasser, Licht, Luft, Natur nicht.

Ähnlich illusionär wie diese früheren Grundannahmen war (und ist) das Haftungsrecht für Umweltschäden ausgestaltet. Es folgt dem im deutschen und europäischen Recht üblichen "Reparaturprinzip", nach dem der Verantwortliche (Verursacher) für den bereits eingetretenen Schaden haftet, aber nur dann, wenn ihm vorsätzliches oder fahrlässiges Handeln nachzuweisen ist. Dies setzt voraus, dass überhaupt ein Verursacher festgestellt werden kann, ferner, dass dieser individualisierbar ist und dass diesem "mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit" (d.h. mit 99 %-iger Wahrscheinlichkeit), ein persönliches schuldhaftes Verhalten nachzuweisen ist. Bei vielen Umweltschäden (Wasser, Abfall, Luft, Boden) fehlt es heute an sämtlichen Voraussetzungen: Weder ist ein Verursacher feststellbar, noch ist dieser individualisierbar (Gewässerverschmutzung, Waldschäden, etc.), noch können die Behörden klare Schuld nachweise erbringen, wenn es an klaren Zuständigkeitskriterien und -regeln im betroffenen Betrieb fehlt. Gleichwohl hat sich im Haftungsrecht bis heute nichts geändert: Ein Staatshaftungsgesetz des Bundes wurde 1982 vom Bundesver-

fassungsgericht aus formalen Gründen für nichtig erklärt. Seitdem ist nichts geschehen. Der Bundesgerichtshof hat im Waldschädenurteil vor zehn Jahren vergeblich eine neue gesetzliche Regelung angemahnt. Nach wie vor herrscht, von Ausnahmen wie der Haftung für den Betrieb gefährlicher Anlagen abgesehen, das individuelle Schadensrecht.

II.

Es ist daher kein Wunder, wenn Ökonomie und Umweltwissenschaft/Umweltrecht bis heute weitgehend als Widerspruch empfunden werden. Das gilt nicht nur für die theoretischen Ansätze, sondern vor allem für die faktische Entwicklung. Umweltkosten werden im Betrieb als Belastung der Betriebsbilanz verbucht, während Massenschäden, z.B. die hohen Straßenschäden durch den Schwerlastverkehr, die Gewässerverschmutzung durch die Luftbelastung oder das Waldsterben, in der gesamtwirtschaftlichen Bilanz nicht einmal als Belastung auftauchen. Sie werden einfach verschwiegen. Der frühere "Waldschadensbericht" der Bundesregierung schrumpfte zum "Waldzustandsbericht". Die Kosten werden über die Steuern dem Steuerzahler, d.h. den Bürgern, aufgebürdet. (Es gibt Berechnungen, nach denen die Gesamtbilanz des Bruttosozialprodukts wegen dieser Schäden um Summen, die fast die Höhe des Bundeshaushalts erreichen, vermindert werden müsste.) Was Not tut, ist die Anerkennung des Faktums, dass das "richtige" Wirtschaften eine "richtige" Umwelt voraussetzt, oder anders gesagt: Dass die genannten Grundtatsachen die Ökonomie bestimmen, wenn die Menschheit überleben will. Schon Ende

der 60er Jahre gab es Ansätze (z.B. Club of Rome 1971), herrschend sind sie nicht geworden. Was Not tut, ist somit eine Abkehr des Denkens von einem prinzipiell möglichen unbegrenzten Wachstum ohne Berücksichtigung der Umweltgüter, weil es keine Alternative gibt. In Deutschland gibt es seit den letzten 10-15 Jahren ein weit entwickeltes Umweltbewusstsein, das schon viele Erfolge durch das Engagement zahlreicher Unternehmen erreicht hat. Diese Erfolge gilt es zu erhalten und zu verstärken.

III.

Die Politik, d.h. der Gesetzgeber, hat im Umweltrecht den geschilderten Gegebenheiten vielfach bereits Rechnung getragen. Entstanden in den 70er Jahren, in der Zeit der politischen Reformen nach den turbulenten Jahren der 1968'er Revolution, wurden damals die Grundlagen gelegt, die in den 80er und 90er Jahren - abgesehen vom Abfallrecht - nicht mehr entscheidend geändert wurden. Schon damals wurde die Idee entwickelt und ins Gesetz aufgenommen, dass man nicht nur Schäden "bekämpfen" müsse (Reparaturprinzip) sondern von vornherein die Entstehung von Schäden vermeiden müsse (Vorsorgeprinzip). Dieses Prinzip ist allerdings wenig konkret formuliert, da die Grundfrage "Was müssen Bürger und Behörden tun, damit kein Schaden entsteht?" nur schwer zu beantworten ist. Es fehlt an Kriterien, Kontrollmechanismen und Sanktionen. Sehr viel präziser ist hingegen das Reparaturprinzip ausgestattet: Was muss geschehen, wenn etwas passiert ist (Beseitigung, Kosten, Haftung)? Deutschland hat, neben der Schweiz, im europäischen Vergleich die beste Umweltgesetzgebung. Das Problem liegt aber im Vollzug, d.h. in der mangelnden Kenntnis oder im mangelnden Durchsetzungswillen der Behörden, deren Blick, wie viele Fälle zeigen, zudem oft durch andere Problematiken bestimmt ist (Arbeitsplätze etc.), die mit Umweltrecht eigentlich nichts zu tun haben.

Die Bedeutung der Umwelt und damit der Grundlagen einer lebensfähigen und überlebensfähigen Gesellschaft wird nirgends so deutlich wie im Bereich der Wirtschafts-

wissenschaften, aus dem viele Führungskräfte der Zukunft hervorgehen werden. Sie werden das Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie gestalten und sich der umweltpolitischen Diskussion stellen müssen. Sie werden erkennen, dass sich Ökonomie und Ökologie nicht widersprechen (müssen) und dass die Nichtberücksichtigung von Umweltbelangen oder -auflagen aus Kostengründen nicht dazu führt, dass Kosten gespart werden, sondern dass diese Kosten später doch aufgebracht werden müssen und zwar in viel höheren Umfang. Das erfordert Einsicht und Gemeinsinn. Je größer das Unternehmen, desto größer die Verantwortung. Umsatz, Gewinne, Wettbewerb, Märkte, Expansion - all das hat eine "Umwelt", die es zu erhalten und zu verbessern gilt; alles, was hier "unbegrenzt" gemacht oder gedacht wird, richtet sich selbst zugrunde, wenn es nicht begleitet wird von der rechtzeitigen Beschränkung, dem Innehalten (Sophrosyne), das schon in der antiken Philosophie als Grundlage jedes menschlichen Da-Seins erkannt wurde.

Auf der europäischen Ebene versuchten die Brüsseler Instanzen auf Druck der Mitgliedsstaaten (vor allem der deutschen Bundesregierung), der ursprünglich als "Wirtschaftsgemeinschaft" konzipierten und agierenden EG umweltpolitische Zügel anzulegen, zaghaft im Vertrag von Maastricht (1992), deutlicher im Vertrag von Amsterdam (1996/1997), der die Berücksichtigung von Umweltbelangen i.S. nachhaltiger Entwicklung in allen Politikfeldern verlangt, und neben einer harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens und Wirtschaftswachstums auch Umweltschutz und Umweltqualität als Ziel der EG nennt. Norm und Wirklichkeit klaffen jedoch, wie die Berichte der EG-Kommission zeigen, hier noch weit auseinander, zumal neben der Vollzugsproblematik noch zahlreiche nationale Vorbehalte im EG-Vertrag die Durchsetzung des Umweltrechts erschweren. Vollends ungelöst erscheint, trotz vieler Ansätze im Kleinen, eine Verwirklichung des Umweltschutzes im Rahmen der mittel- und osteuropäischen EG-Beitrittskandidaten. Das 5. Aktionsprogramm des (Umwelt-)Ministerrats der EG stellte schon 1992 fest: "Es ist nicht fünf Minuten vor 12 Uhr, sondern fünf Minuten nach 12 Uhr".

IV.

Die Universität Karlsruhe (TH) besitzt zahlreiche umweltwissenschaftliche Einrichtungen; und auch in einigen Vorlesungen gibt es umweltrechtliche Ansätze. Die Vorlesung "Deutsches und Europäisches Umweltrecht", die seit dem SS 2000 im Studium Generale stattfindet, bietet einen Überblick über das gesamte Umweltrecht an, das oft als unübersichtlich und kompliziert empfunden wird. Der Stoff wird nach den grundlegenden Prinzipien ("Vorsorgeprinzip", "Reparatur (-Verursacher)-Prinzip", "Kooperationsprinzip") strukturiert und sodann in seinen allgemeinen Grundlinien dargestellt. Auch praktische Fälle werden besprochen. Das europäische Umweltrecht, das vielfach nur in Spezialvorlesungen angeboten wird, findet in Grundzügen ebenfalls Berücksichtigung unter Einbeziehung umweltrechtlicher Fälle des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg. Die Studierenden können daraus das notwendige "Problem-bewusstsein" erlernen und einen Grundbestand an Erkenntnissen mit nach Hause nehmen, der sie befähigt, Umweltrecht zu bewerten ("starkes Recht", "schwaches Recht") und Ansätze für die richtige Lösung zu finden. (Teilnahmescheine [Referat, Colloquium etc.] und EG-Credits werden angeboten). ■

Zur Autorin

Prof. Dr. jur. Diemut Majer, studierte Rechtswissenschaft und Politische Wissenschaft in Freiburg i. Br., Bonn, FU Berlin und am Bologna Center (School for Advanced International Studies) der Johns-Hopkins University Baltimore (USA). Promotion in Freiburg i.Br., Habilitation an der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität in Bern, wo sie seit 1985 als Tit. Prof. für öffentliches Recht, Umweltrecht und EG-Recht lehrt. Seit 1993 ist sie Lehrbeauftragte für EG-Recht, Internationales Recht sowie (seit 1997 bzw. 1999) für Informationsrecht und Umweltrecht an der Universität Karlsruhe (TH). 5 Monographien und ca. 120 Veröffentlichungen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, des EG-Rechts und des Umweltrechts.