



Rechtliche und ökonomische Handlungsoptionen sowie Steuerungsinstrumente am Beispiel der Reduzierung von Umweltbeeinträchtigungen

Jeannette Edler¹ & Jesko Hirschfeld²

¹Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht, Universität Rostock, Deutschland

²Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Berlin

Abstract

Options for action and management or controlling tools

The objective of this article is to examine the legal settings and economic perspective concerning options for action and controlling tools in Germany. The article deals on the one hand with general information on options for action and controlling tools and on the other hand with details concerning controlling tools, especially those which work indirectly.

Firstly, it has to be made clear what is to be renewed or which goals are to be reached. A goal can be defined in terms of quality or quantity. But sometimes the goal is not a special fact or a number. Then, it has to be concretized what has to be changed. The weaker, boundlessness and unclear, the target fails, the more difficult to implement.

Next step is to examine which competencies have to be obtained and which instruments there are in general.

Different disciplines like law, environmental sciences, economics and techniques have to work together for best results. For example you have to clarify legally whether the desired objective can be set in the legally permissible limits and what are the international, European communities or national specifications. From socio-economic point of view it is fundamentally a question of costs and benefits of measures to improve water quality in the Oder, the Odra Basin and the Baltic Sea together with the Odra Basin (Oderhaff) balanced. The normative decision about which strains the budget is reasonable and what the benefit-cost ratio reasonable, it can only be made through a political process.

Control deficits are divided into their causes, namely lack of controllability, knowledge, implementation and / or motivation.

Basically, different instruments of environmental law are distinguished: environmental planning, direct and indirect behavior control. These are different in impact and intensity. While prevalent in direct instruments of administrative coercion, will be replaced in case of indirect instruments of coercion freedom, flexibility, market and private autonomy. Examples of indirect controlling and working legal instruments are taxes, allowances, subsidies or selfbinding contracts.

Even if there are management tools, is the different interpretations of concepts or even the different application, an additional problem.

All instruments have their own capacities, advantages and disadvantages. A combination of less direct working, more selfregulating instruments and a few strict working tools is better than the older system, because people have choice and more efficient outcomes can be reached. Acceptance and compliance of rules is rising

Which combination of tax instruments and concrete measures embodiments promises the best outcome is only after completion of a complex balancing process between the multi-dimensional effects (ecologically, economically, socially - and even within these categories can in turn be addressed different dimensions) are chosen measures and their costs .

Indirect control mechanisms are in a position to guide the behavior, particularly in a case related to the combination.

But they make sense only when essential conditions are met.

In history, there was first a law described like "command and control". Now, there is a new century of modern instruments and new concepts of selfregulating and selfbinding tools ending in a new form of law and order - so called governance-conception.

1 Einführung

Der Titel des Beitrags enthält bereits die wesentlichen Gliederungspunkte wie auch die Stichworte der Zusammenfassung: es geht um die abstrakte Darstellung der Steuerung von Verhalten und mögliche Mittel zur Lenkung und Einwirkung aber auch um die zur Verfügung stehenden (Kombinations-) Alternativen der konkreten Gestaltung der Einflussnahme. Es soll zudem nicht vergessen werden, an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass ebenjenes Thema auch durch den wechselseitigen Austausch der Begrifflichkeiten in der Reihenfolge, nämlich „Steuerungsinstrumente und Handlungsoptionen“, einen gänzlich anderen Sinngehalt erfahren könnte, dergestalt, dass unter möglichen Steuerungsinstrumenten gewählt werden kann, indem Handlungsoptionen für den Normgeber offen gehalten und einer gesetzgeberischen Abwägung zugänglich gemacht werden. In diesem Beitrag geht es jedoch zunächst und hauptsächlich um die bereits in einem früheren Stadium einsetzende Frage, wie das Verhalten in Hinblick auf das gewünschte Ergebnis beeinflusst werden kann. Erst in einem späteren Verfahrensabschnitt wird sich den möglichen Handlungsalternativen innerhalb der geeigneten Instrumente des Normgebers zugewandt.

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist der allgemein gewünschte und erforderliche schonende Umgang mit Ressourcen. Der Übernutzung wirksam und nachhaltig entgegenzuwirken, den Zustand der Umwelt im besten Fall sogar zu verbessern, einen gerechten Güterzugang zu gewährleisten sowie Nutzungspotentiale für kommende Generationen zu erhalten, sind hochrangige Ziele. In einer Gesellschaft wirken jedoch verschiedenste Kräfte auf unterschiedlichen Ebenen mit vielfach widerstreitenden, gegenläufigen Interessen. So kehrt sich der ursprünglich am Gemeinwohl orientierte und kostenlos gewährte Zugang zum Umweltverbrauch zu sozial- und umweltschädlichem Verhalten um, wenn mit dem betreffenden Verhalten gleichzeitig andere, zumeist monetäre Interessen verfolgt werden.

Der Staat ist jedoch kraft seiner Staatsgewalt in der Lage, das Instrumentarium und die Normsätze anhand seiner festgelegten Werteordnung vorzugeben. Im Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik ist der Umweltschutz als Staatsziel nach Art. 20a GG fest verankert worden. Mit der Einführung ebenjenen Artikels ist daher eine objektive Pflicht des Staates normiert, welche mehr als einen unverbindlichen Programmsatz darstellt, aber weniger als einen subjektiven Anspruch des Bürgers enthält (Sachs 2003, Art. 20a). Die Frage, die sich in diesem Kontext stellt, ist, ob und inwieweit dem Ziel des Umweltschutzes „schonender Umgang mit den Ressourcen“ durch Steuerungsinstrumente nachgekommen werden kann, welche Handlungsoptionen bestehen und wie eine adäquate Lösung aussehen kann.

2 Zieldefinition

Zunächst ist eine klare Definition des zu verfolgendes Zieles erforderlich. Dazu sind nachstehende Fragen zu beantworten: Was bzw. wohin will man? Und: ist das Ziel realistisch bzw. möglich?

Ein Ziel kann beispielsweise in der Festlegung von qualitäts- oder quantitätsbezogenen Parametern näher definiert werden. Je schwächer, unabgegrenzter und unklarer die Vorgabe ausfällt, umso schwieriger wird die Umsetzung des geplanten Vorgehens sich in der Realität darstellen. Als Beispiele für konkrete Vorstellungen mögen hier die Festlegung von zulässigen Belastungsgrenzwerten oder die qualitative Zielvorgabe der Wiederherstellung eines bestimmten Zustandes, für eine unkonkrete Bestimmung der schonende Umgang mit einer Ressource genannt sein.

Sodann ist aus juristischer Sicht zu klären, ob das gewünschte Ziel sich in den rechtlich zulässigen Rahmen einordnen lässt und welche Vorgaben sich aus völker-, gemeinschafts- und nationalrechtlicher Hinsicht ergeben können. Dazu sind die einschlägigen Vorschriften auf Anwendbarkeit und konkreten inhaltlichen Gehalt hin zu überprüfen, also die Vereinbarkeit des Ziels mit dem konkreten Normsatz. Der Zielvorgabende muss sich zudem an die aus dem GG folgende Kompetenzverteilung halten und die Zuständigkeit für sich bejahen können. Die rechtlichen

Fragestellungen sind allerdings nur insoweit für den Juristen beantwortbar, soweit er über die tatsächlichen Inhalte informiert ist. Dazu wird/werden die wissenschaftliche/n Expertise/n der entsprechenden betroffenen Einzeldisziplin/en benötigt aber auch der interdisziplinäre Ansatz verfolgt.

Der Staat will ökologische Ziele erreichen und kann dabei nicht ohne weiteres eingreifen oder Handeln beeinflussen, denn gesellschaftspolitische und ökonomische Faktoren sind zu berücksichtigen. Ein ökologisch vorbildhafter Staat wird nur dann in der Lage sein, auf lange Sicht zu bestehen und das ökologische Maß zu halten oder gar noch zu steigern, wenn eine entsprechende Wirtschaftskraft im Staat die Maßnahmen finanziert; diese jedoch steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem globalen Handeln und dem wirtschaftlichen Erfolg. Beispielhaft seien Standortvorteile durch geringe öffentliche Lasten, Steuern oder finanziell günstigere Umweltstandards genannt, die dem Ziel des Umweltschutzes in der Summe eher abträglich zu sein scheinen. Der Staat ist dabei angesichts angespannter Haushalts- und Personallagen gezwungen, sich Know-how, Effizienz und Initiative Privater zu bedienen (Schmidt-Preuß 2001).

Aus sozioökonomischer Sicht geht es grundsätzlich darum, Kosten und Nutzen von Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte in der Oder, dem Oderhaff und der Ostsee miteinander abzuwägen. Handlungsbedarf besteht in erster Linie aufgrund vorliegender Gefährdungen bestehender Nutzungen – wie beispielsweise der Badenutzung von Oderhaff und Ostseeküste, die durch Gewässereutrophierung und andere Gewässerqualitätsbeeinträchtigungen betroffen sein können. Auch die Wertschätzung von Biodiversität – in Bezug beispielsweise auf Auenlandschaften, Vögel und Fische – kann durch schlechte Gewässerqualität beeinträchtigt werden. Maßnahmen zur Verringerung von Nährstoffeinträgen in die Oder entfalten also Nutzen beispielsweise in Form verhinderter Verluste im Bereich des Badetourismus und steigenden Nutzen durch die Wertschätzung von Naturlandschaften.

Demgegenüber müssen jedoch auch die Kosten betrachtet werden, die mit solchen Maßnahmen verbunden sind. So können beispielsweise erhebliche Investitionen in Kläranlagen notwendig sein, oder aber auch deutliche Einschränkungen der intensiven landwirtschaftlichen Praxis. Hierbei gilt es aus sozioökonomischer Sicht, eine effiziente Lösung zu finden, die auf möglichst breite Akzeptanz der betroffenen und beteiligten Akteure trifft. Die beste Kosteneffizienz zeigt eine Maßnahme, die entweder zu gegebenem Kostenbudget die höchste Verbesserung beispielsweise eines bestimmten Wasserqualitätsziels erreicht oder ein vorgegebenes Wasserqualitätsziel zu den geringsten Kosten erreicht. In der umfassenderen Betrachtung einer Kosten-Nutzen-Analyse ist es das Nutzen-Kosten-Verhältnis, das eine Aussage über die relative Vorteilhaftigkeit einzelner Maßnahmen oder Maßnahmenpakete gegenüber anderen ermöglicht. Die Perspektive der Kosten-Nutzen-Analyse ist deutlich breiter als die der Kosten-Effizienz-Analyse. Zum einen hat sie das Potenzial, mehrere Nutzendimensionen einzubeziehen – und nicht nur einen einzelnen Qualitätsparameter wie z. B. Stickstofffracht pro Jahr. Zum anderen ist sie unabhängig von konkreten Zielvorgaben wie einem bestimmten Budget oder einem konkreten Qualitätswert. Allerdings ist die Kosten-Nutzen-Analyse ein sehr aufwändiges Verfahren, das häufig aus Kosten- und Kapazitätsgründen nicht eingesetzt werden kann (Pearce et al. 2006, Dehnhardt et al. 2008) – so auch im IKZM-Oder-Projekt, das sich auf eine Kosten-Effizienz-Analyse beschränkt.

Zusammengefasst besteht die Zielsetzung aus sozioökonomischer Sicht darin, ein optimales Verhältnis zwischen Nutzen bzw. positiven Wirkungen und den Kosten einer Maßnahme zu finden. Über die rein monetären Aspekte einer solchen Abwägung hinaus sind außerdem die sozialen Aspekte einer Maßnahmenumsetzung zu berücksichtigen, die sich in Verteilungseffekten zwischen verschiedenen regionalen oder sozialen Gruppen sowie in der Akzeptanz durch die positiv oder negativ Betroffenen zeigen können.

„Realistisch“ ist eine Zielerreichung aus ökonomischer Perspektive in der Regel nur dann, wenn ein Maßnahmenpaket betroffene staatliche oder private Budgets nicht über bestimmte Schwellenwerte hinaus belastet und wenn die erzielbaren positiven Effekte bzw. Nutzen in einem angemessenen

Verhältnis zu den Kosten stehen. Die normative Entscheidung, welche Budgetbelastungen als zumutbar und welches Nutzen-Kosten-Verhältnis als angemessen zu betrachten ist, kann nur über einen politischen Prozess getroffen werden.

3 Ansatzpunkte und Stellschrauben

Nachdem im ersten Schritt die Zieldefinition mit Zuständigkeitsprüfung und Beachtung des rechtlich zulässigen Rahmens wie auch die Eruierung des optimalen Verhältnisses zwischen Nutzen bzw. positiven Wirkungen und den Kosten einer Maßnahme erfolgte, ist nun konkret zu erfassen, wie man das gestellte Ziel grundsätzlich erreichen kann. Dazu ist zu überlegen, an welchen „Stellschrauben“ in der Praxis gestellt werden muss. Aus juristischer Sicht sind hier vorab die zu ändernden Parameter zu identifizieren und die einschlägigen Vorschriften auf das zur Verfügung stehende Instrumentarium und deren Tauglichkeit zu überprüfen.

Aus sozioökonomischer Perspektive geht es in erster Linie darum, die Handlung von marktwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren in Richtung eines gesamtgesellschaftlichen Optimums zu steuern. Zentraler Ansatzpunkt sind dabei die ökonomischen Anreizsysteme, in denen sich die Akteure befinden. Dies sind zum einen die rechtlichen Rahmenseetzungen, die – wie oben beschrieben – bindende „Leitplanken“ setzen, in denen sich das Verhalten der Akteure bewegen muss, wenn sie nicht von rechtlichen Sanktionen getroffen werden wollen, die aus ökonomischer Sicht als Opportunitätskosten der Nicht-Einhaltung (non-compliance) betrachtet werden können. Zum anderen – und dies ist in der Regel der Hauptbetrachtungsgegenstand der Diskussion ökonomischer Instrumente – geht es um die Gestaltung oder Beeinflussung von Preissystemen (Baumol & Oates 1988, Shaw 2005). Eine solche Politik kann direkt an den Preisen für natürliche Ressourcen oder Umweltdienstleistungen (wie Grundwasser oder Abwasserbeseitigung und -reinigung) ansetzen oder aber indirekt versuchen, Umweltziele zu erreichen, wie beispielsweise über eine Förderung des ökologischen Landbaus oder durch Beihilfen zu Investitionen in Kläranlagen oder Güllelagerstätten.

Zentrale „ökonomische Stellschrauben“ sind in diesem Zusammenhang also die Preise für die Nutzung natürlicher Ressourcen und Ökosystemdienstleistungen, die das ökonomische Anreizsystem prägen, in denen Individuen und Unternehmen ihre Konsum- und Investitionsentscheidungen treffen. Diese Preise sind entweder direkt – beispielsweise durch Steuern oder Abgaben – oder indirekt – durch politische Rahmenseetzungen, wie beispielsweise der Ausgestaltung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik, zu beeinflussen. Einen Überblick auch zu potenziellen ökonomischen Steuerungsinstrumenten gibt der folgende Abschnitt.

4 Steuerungsinstrumente und Handlungsoptionen

Die Darstellung, welche lenkenden Mittel grundsätzlich zur Verfügung stehen und wie effektiv sich diese in der Praxis erweisen können, ist der Hauptbestandteil der nachstehenden Ausführungen.

Steuerung mittels juristischer Instrumente ist im Allgemeinen und im Besonderen möglich (allgemein: Klopfer 2008 und Erbguth & Schlacke 2009, kritisch Lübke-Wolff 2001, Volkmann 2001, Ekardt 2005, Roßnagel 2007, zur Steuerung von Bauvorhaben auf dem Wasser bspw. Erbguth & Schubert 2006)

Steuerungsdefizite sind unterteilbar in ihren Ursachen, nämlich Fehlen von:

- Steuerbarkeit
- Wissen
- Implementation und/oder
- Motivation.

Teilweise wird die Ansicht vertreten, dass durch das Recht keine echte Steuerbarkeit mehr in bestimmten Bereichen gegeben sei, so etwa in Wirtschaft und Technik, wo nur der eigene „binäre Code“ z. B. in Form von „zahle/nicht zahle“ „verhaltenssteuernd“ ohne jeglichen Einfluss des rechtlichen Codes „Recht/Unrecht“ wirke. Lediglich das sich dem vorherrschenden Code unterwerfende Verhalten stellt hier ein probates Mittel zur Lenkung in Form der sogenannten Selbststeuerung/Selbstregulation dar. Im Folgenden wird jedoch davon ausgegangen, dass eine Steuerbarkeit im Umweltbereich gegeben ist, da staatliche Steuerung sowohl in der Theorie als auch in der Praxis erwiesenermaßen erforderlich und erfolgreich ist. Beispielhaft seien hier steuernde Regularien bei Luftschadstoffen oder im Zulassungsregime von Industrieanlagen. Würde der Staat hier auf seine Regelungskompetenz zu Gunsten von erfolgreicher (?) Selbststeuerung verzichten, würde dies einer Bankrotterklärung gleichkommen. Die Wirtschaft ist allein nicht in der Lage durch selbstregulative Mechanismen wie z. B. Selbstverpflichtungen ein Mehr als „business as usual“ zu erreichen. (Ekardt 2005).

Wie diese Lenkung konkret aussieht, richtet sich nach dem Lebenssachverhalt, der beeinflusst werden soll. Bei einfach gelagerten, wiederholbaren und durch klare Abgrenzung von erlaubten bzw. gewünschten und verbotenen bzw. nicht erwünschtem Handeln/Ergebnissen gekennzeichneten Sachverhalten ist eine Steuerung durch den Normgeber durch eine klare, ergebnis- oder handlungsorientierte Vorschrift möglich (Lübbe-Wolff 2001).

Historisch betrachtet ist der Weg des Umweltrechts der des Besonderen Verwaltungsrechts, nämlich des Ordnungsrechts. Das klassische und medial geprägte Umweltordnungsrecht setzte in den letzten 30 Jahren auf „periphere Einwirkung“, Schadstoffe wurden nach ihrem Ausstoß betrachtet und reguliert, einer Aktion der Wirtschaft folgte zeitlich später einsetzend eine Reaktion des Staates. Das Recht war relativ stark von einem nachsorgenden Schutz vor Schadstoffen geprägt (Ekardt 2005). Dieses Problemlösungspotenzial ist indes ausgereizt, das ordnungsrechtliche Instrumentarium stößt aufgrund seiner entwicklungsbedingten spezifischen Eigenart an seine Grenzen. Dem Kern- und Ursprungsbereich der Handlungen muss Augenmerk geschenkt werden (Lübbe-Wolff 2001).

Allerdings beginnen dort die Probleme der Steuerung, wo die Sachverhalte unklar, unvorhersehbar, vielschichtig und Lösungsmöglichkeiten ebenso unterschiedlich gestaltbar sind. Diesem Bild entsprechen die vielschichtigen Fallkonstellationen z. B. im sozialen Raum, wo es in vielen Bereichen kein Richtig und Falsch, sondern nur eine gewählte Lebensform/-variation gibt (Volkmann 2001). Hier gilt es um so mehr die klare Definition und Abgrenzung rechtlich zulässigen/gewünschten Verhaltens einzusetzen, um Spielraum für entsprechende Handlungsoptionen zu geben und durch Anreize zu mehrheitlich gewünschtem Verhalten zu motivieren, und damit letztlich zu steuern.

Der Auslegung zugängliche Begriffe und damit sich auch dem technischen Fortschritt und der gesellschaftlichen Entwicklung sich nicht entgegenstellende Normkonstellationen mit Innovationspotenzial sind dabei ein probates Mittel bei der Gesetzgebung. Zu berücksichtigen sind bei der „neuen“ Regulierung bislang scheinbar unbeachtet gebliebene Faktoren wie Synergie- und Langzeiteffekte, aber auch das Risiko besonders gefährdeter oder potentiell gefährdeter Gruppen wie Kinder, Schwangere und älterer Menschen, auch bei Grenzwertfestsetzungen (Ekardt 2005).

In diesen Kontext sind die Tendenzen einzuordnen, dass der Staat mit einer präzisen inhaltlichen Steuerung auf Regelungs- und Vollzugsebene überfordert wäre. Das zudem feststellbare historisch gewachsene und symptomhafte Demokratiedefizit würde mittels einer stärkeren Einbindung der Bürger in staatliche Entscheidungen eine größere Aussicht auf einen besseren Vollzug, nämlich durch Befolgen der Vorgaben haben. Eine größere Normakzeptanz dürfte damit verbunden sein, wenn Informationsgrundlagen erweitert, freiwillige Überprüfungen des eigenen Handelns erfolgen und insgesamt das allgemein geschätzte Empfinden, „selbst mitentscheiden zu können“ hervorgerufen und gestärkt wird (Ekardt 2005).

Steuerung hört nach dem Verständnis auch nicht mit dem Setzen der Norm in der Regelungsebene und dem „rechtmäßigen“ Befolgen/Umsetzen der Maßnahme in der Vollzugsebene auf. Auf der Ebene der

Anwendung können trotz des Befundes, dass der Vollzug grundsätzlich rechtmäßig war, unterschiedliche Bewertungen erfolgen: beispielsweise im Zusammenhang mit unbestimmten Rechtsbegriffen. Hier kann durch (restriktive) Auslegung dieser Begrifflichkeiten zum Beispiel zu Ungunsten des Schutzguts Umwelt ein Widerspruch entstehen, der als Bewertungsdefizit (seitens Behörden, Judikatur oder Bürger) zu qualifizieren ist. (Ekardt 2005).

Es bleibt letztlich auch die Frage, was gesellschaftlich gewünscht ist, eine Selbstregulierung durch mündige Bürger, das Spiel der freien Kräfte unter vernünftigen Menschen oder ein reguliertes, vorgegebenes Korsett (Schmidt-Preuß 2001, Ekardt et al. 2007, Schuppert 2008).

Rechtlicher Rahmen

Grundsätzlich werden verschiedene Instrumente des Umweltrechts unterschieden (Abb. 1).

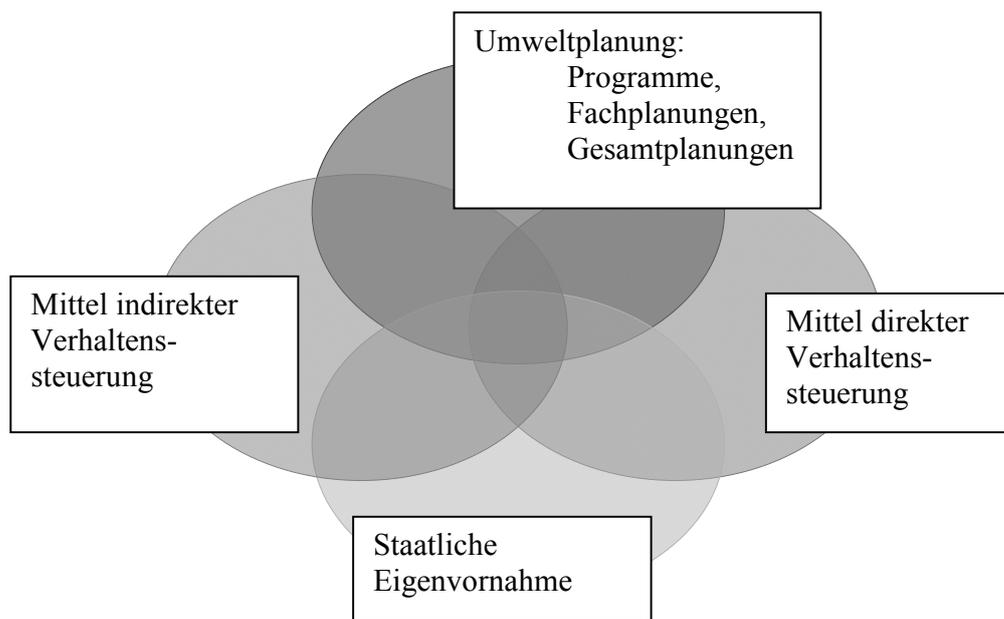


Abb. 1: Instrumente des Umweltrechts

Umweltplanung

Die Planung kann in Gesamtplanung und Fachplanung unterteilt und in verschiedenen rechtlichen Formen erstellt werden (Abb. 2).

Die Umweltplanung ist als klassisches zielsetzendes Instrument zu verstehen, da vorausschauendes Setzen von Zielen und damit Vorwegnehmen der zu diesem Ergebnis führenden Handlungsweisen der Planung immanent ist. Planung ist Zukunftsgestaltbarkeit unter umfassender staatlicher Gestaltungsverantwortung (Kloepfer 2008, Schuppert 2008, Erbguth & Schlacke 2009).

Notwendig allerdings für eine sachgerechte Planung ist eine ausreichende Kenntnis der entscheidenden Daten und die Zusammenarbeit der verschiedenen Disziplinen. Während die weitgehende und gegenüber anderen Verwaltungsbereichen durchaus bestehende Gestaltungsfreiheit einen Vorteil darstellt, ist die begrenzte Einsatzmöglichkeit, vorgegeben in den normativen Sätzen in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht, als Nachteil anzusehen. Schnelle, kurzfristige und in der Handhabbarkeit flexible Lösungen werden mit der Umweltplanung nicht möglich sein, da diese dem Wesen der Planung nicht entsprechen. Planungsinstrumente sind z. B. im Bereich der Landschaftsplanung, Verkehrswegeplanung, in der Raumordnung und Bauleitplanung zu finden. Ergänzt werden diese durch umweltspezifische Planungen wie etwa wasserwirtschaftliche Bewirtschaftungspläne, Abfallwirtschaftspläne oder auch Luftreinhaltepläne.

Zudem darf in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, dass es auf die konkreten und im Umweltbereich messbaren Ergebnisse ankommt. Vielfach erscheint der Aufwand zur gezielten Steuerung und Koordination der Planungen sehr hoch, so dass sich die Frage stellt, ob die Investition dieser Ressourcen in die Anwendung der konkreten Instrumente nicht sinnvoller und im Ergebnis zielorientierter wäre. Der Trend zu Planungen auf verschiedensten Ebenen und zu unterschiedlichen Bereichen, gern auch trans- oder interdisziplinär, ist ungebrochen, die Akzeptanz derselben gut, was im Vergleich zur Einführung von direkten Ordnungsinstrumenten, also konkreten Maßnahmen auffällt, jene nämlich stoßen auf Widerstand. Die bestehenden und einzuführende neue Planungsinstrumente insgesamt sollten nach dem Motto: welche und wie viel Planung lohnt sich, unter besonderer Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Prinzips überprüft werden (Lübbe-Wolff 2001).

Selbstverständlich soll hier auf keinen Fall der Eindruck entstehen, man bräuchte sich gar keiner Planung zu bedienen. Gerade im Umweltbereich ist eine sorgsam ressortübergreifende Planung mit der Ausformung verschiedener Planungstypen Voraussetzung für zielorientiertes sinnvolles Handeln.

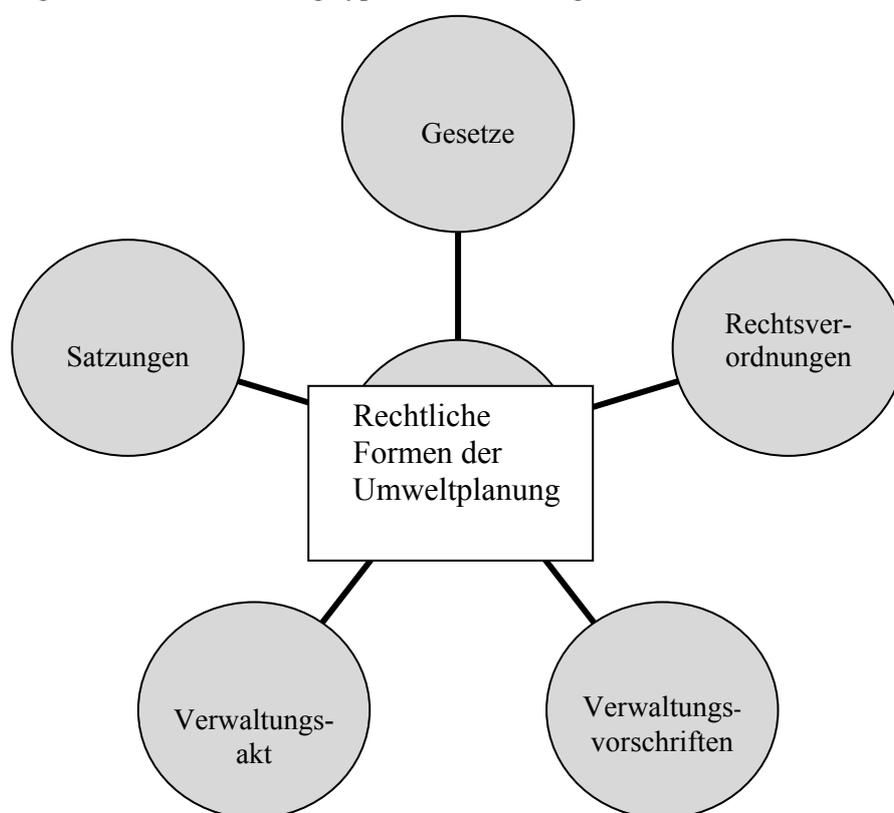


Abb. 2: Rechtsformen der Planung

Direkte Verhaltenssteuerung

Instrumente direkter Verhaltenssteuerung (Abb. 3), also jene der Methode des „command and control“ zuzuordnenden, sind historisch auf das Polizei- und Ordnungsrecht, aber auch auf das Gewerberecht zurückzuführen. Daher erklärt sich auch die stringente Zielsetzungsmöglichkeit mit treffsicherer Verhaltenssteuerung (Lübbe-Wolff 2001). Der Adressat einer Regelung, die dem Kreis der direkten Verhaltenssteuerung zuzuordnen ist, ist unmittelbar und zwingend zu einem Handeln, Dulden oder Unterlassen verpflichtet. Die Erfüllung dieser Pflichten wird durch Sanktionen bzw. anhand von Zwangsmitteln erfolgreich gestaltet.

Daher verwundert es nicht, dass das herkömmliche ordnungsrechtliche Instrumentarium mit Anzeige- und Anmeldepflichten, Erlaubnissen und Befreiungen mit Inhalts- und

Nebenbestimmungen, eingreifenden und kontrollierenden Maßnahmen im Umweltbereich seinen Niederschlag gefunden hat (Kloepfer 2008, Erbguth & Schlacke 2009).

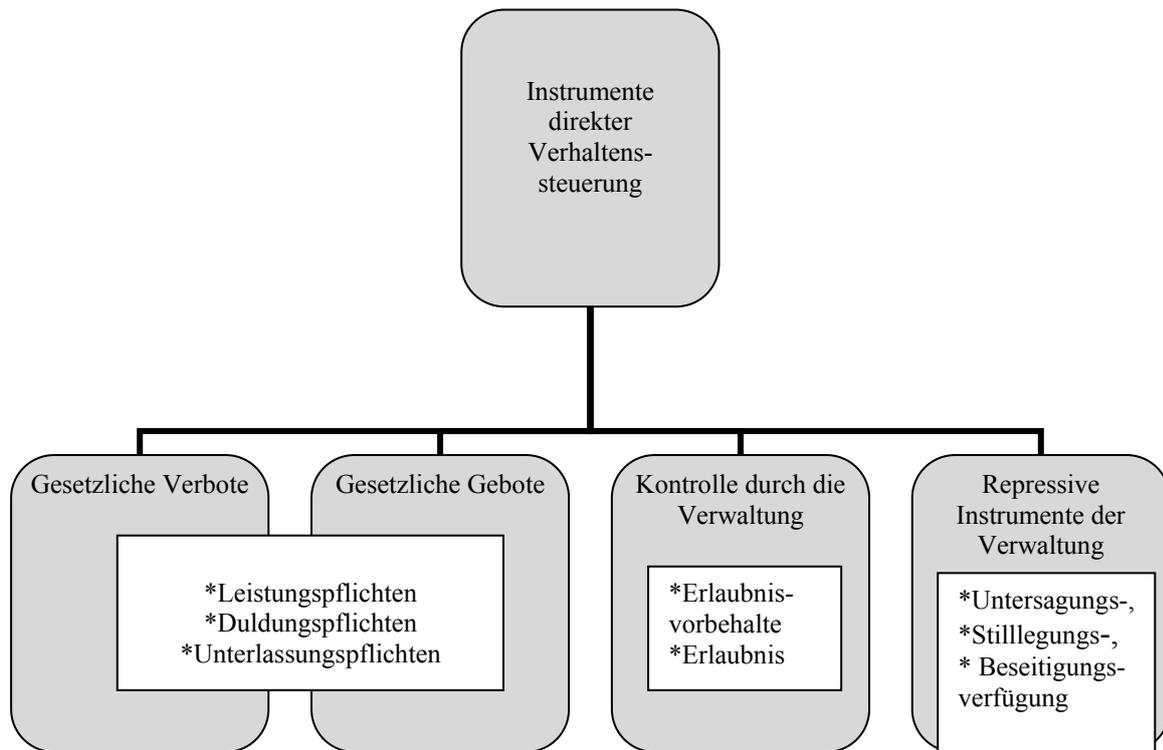


Abb. 3: Formen direkter Verhaltenssteuerung mit Beispielen

Als Beispiel für handlungslenkende gesetzliche Ver- und Gebote kann in Bezug auf den gewässerschutzrechtlichen Aspekt ein mögliches Verbot von Phosphat in Wasch- und Geschirrspülmitteln gelten oder Bestimmungen, die ein Düngen der landwirtschaftlich genutzten Flächen in zeitlicher, räumlicher und qualitativer Hinsicht regulieren. Korrespondierend zu grundsätzlichen Ge- und Verboten kann die Verwaltung durch Erlaubnisse oder -vorbehalte ein Handeln erlauben und eingreifen mit Untersagungs-, Stilllegungs- und Beseitigungsverfügung, wenn Normen verletzt werden. Das Umweltstraf- und Umweltordnungswidrigkeitsrecht sind nachrangige Rechtssätze, die durch Straf- oder Bußandrohung den Ressourcenschutz nachhaltig und effektiv beeinflussen sollen. Dabei spielt auch die Ausgestaltung als abstrakte Gefährungsdelikte, also ohne konkreten Schadenseintritt und die gegenüber regelmäßig angeordneten Bußgeldrahmen erhöhte Bußgeldandrohung, welche die Effektivität steigert, eine große Rolle.

Indirekte Steuerung

Verhaltenssteuerung im Umweltrecht kann aber auch durch indirekt wirkende Instrumente erfolgen (Abb. 4). Administrativer Zwang wird durch Freiheit, Flexibilität, Markt sowie Privatautonomie ersetzt. Selbstregulierung – soll heißen: Entscheidungsalternativen und Handlungsspielräume – werden an Stelle imperativer Vorgaben gesetzt, Selbstbestimmung und Freiheit ersetzen Unterwerfung und Folgsamkeit (Schmidt-Preuß 2001). Der Einsatz solcher Mittel ist Erfolg versprechend, wenn die Akzeptanz groß ist und es keine Verlagerungstendenzen gibt (Kloepfer 2008, Erbguth & Schlacke 2009). Vorteilhaft ist zudem, dass der Staat Hoheitsgewalt nicht einsetzen muss, um Ziele zu erreichen, sondern durch geschickte Justierung der rechtlichen Rahmenbedingungen reflexive Verhaltensmechanismen der Privaten induziert, die von Freiwilligkeit und legitimem Eigennutz geprägt sind (Schmidt-Preuß 2001) Als bestes Beispiel dürften hier ökonomische

Instrumente gelten, wobei unter Ausnutzung der Marktkräfte, nämlich ureigenster wirtschaftlicher Interessen, der Steuerungsadressaten gelenkt wird (Lübbe-Wolff 2001).

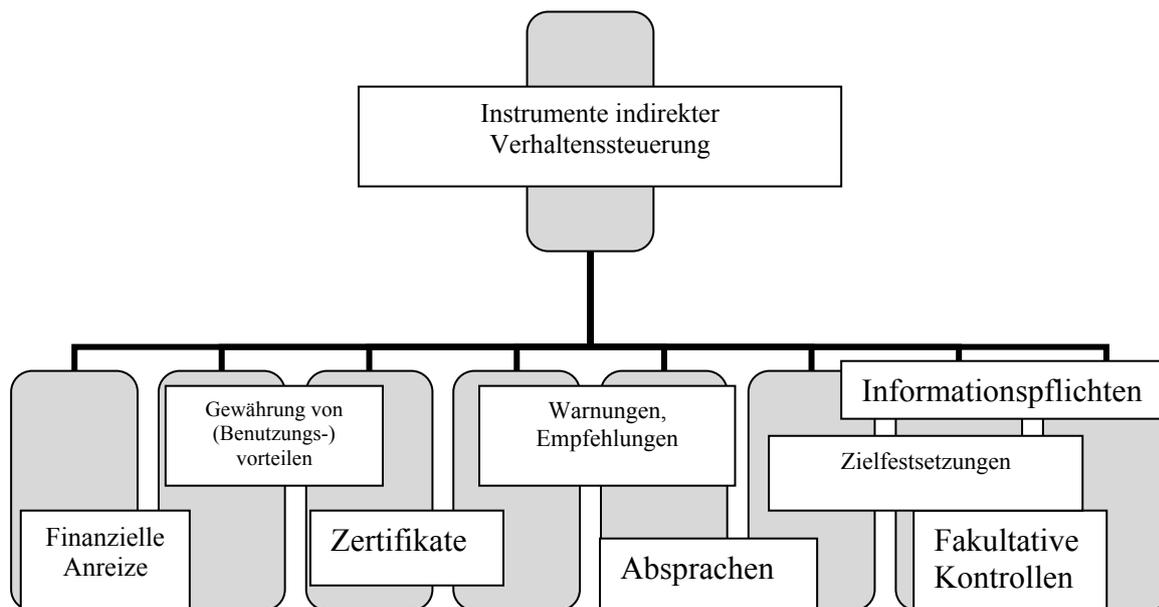


Abb. 4: Mögliche Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung in der Praxis

Finanzielle Anreize: Abgaben

Finanzielle Anreize stellen Abgaben, im Speziellen Umweltabgaben, nur insoweit dar, als dass zum Sparen, also zum schonenden Gebrauch der Ressourcen, aufgefordert wird. Mit Abgaben, also Gebühren, Beiträgen, Sonderabgaben und vor allem Steuern, kann die Nutzung von Ressourcen und Ökosystemdienstleistungen direkt oder indirekt verteuert werden (Kloepfer 2008 und Erbguth & Schlacke 2009, zu den rechtlichen Problemen siehe auch Stürer 2000, Hermanns 2001, Hönig & Köster 2001, Hösch 2002). Der Normgeber hat bei der Erfindung von Abgaben darauf zu achten, dass er die verfassungsrechtlichen Vorgaben u. a. zur Zuständigkeit und zur sachlichen Regelung innehat (Hönig et al. 2001, Kloepfer 2008).

Ziel der Steuererhebung ist dabei einerseits (aber auch v. a.) die Generierung eines Steueraufkommens, das für staatliche Aufgaben eingesetzt werden kann. Andererseits wird damit in einigen Fällen zugleich eine Lenkungswirkung beabsichtigt, die über die Verteuerung des Gutes einen Rückgang der nachgefragten Menge bewirken soll. Ökonomisch betrachtet ist beabsichtigt, über diese Zahlungen zumindest einen Teil der von bestimmten Nutzergruppen verursachten und der Gesellschaft aufgebürdeten negativen externen Effekte zu internalisieren, d.h. die gesellschaftlichen Kosten zumindest teilweise von den Verursachern tragen bzw. kompensieren zu lassen. Überblicke zu umweltpolitischen Instrumenten sowie Analysen ihrer Effizienz- und Wohlfahrtswirkungen geben z. B. Baumol & Oates (1988), Wicke (1993) und Siebert (2005).

Beispiele für solche Abgaben sind die Energiesteuer (vormals: Mineralölsteuer), die Stromsteuer und die Abwasserabgabe. Die Energiesteuer zielt neben der Einnahmengenerierung auf eine Begrenzung der Nutzung fossiler Energieträger sowie der mit ihrer Nutzung verbundenen negativen Umweltwirkungen (u. a. Luftverschmutzung, negative Gesundheitswirkungen, Treibhauseffekt). Die Stromsteuer soll einen sparsameren Umgang mit Energie anregen (BMF 2009). Die Abwasserabgabe soll die Nutzung der Oberflächengewässer als Schadstoffsenke begrenzen und Anreize setzen, den Anfall von Schadstoffen im Abwasser durch Umstellung der Produktion oder den Einsatz geeigneter Reinigungstechnologien zu reduzieren.

Im Rahmen eines integrierten Managements von Flusseinzugsgebieten und Küstenzonen könnte beispielsweise eine Besteuerung von Mineraldüngern (Stickstoff- und Phosphor-Düngemittel) eingesetzt werden, um die betriebliche Anreizsituation in Richtung einer Reduzierung des Düngemiteleinsatzes zu verändern. Alternativ zur Besteuerung der Einsatzstoffe könnte eine Steuer auf betriebliche Nährstoffbilanzüberschüsse erhoben werden, deren Bemessungsgrundlage jedoch nicht einfach und eindeutig zu ermitteln wäre (Schleef 1999). Alternativ zu einem Verbot phosphathaltiger Wasch- und Reinigungsmittel könnte eine spürbare Besteuerung solcher Produkte oder des zu ihrer Herstellung notwendigen Phosphors die Produktion und den Verbrauch solcher gewässerschädlicher Produkte einschränken.

Eine weitere Erhöhung der Abwasserabgaben würde in Richtung einer Reduzierung der Schadstoffeinleitungen in die Flüsse wirken, indem die finanziellen Anreize zur Vermeidung oder besseren Reinigung von Abwässern steigen würden. Ziel bei der Gestaltung von Preisen der verschiedenen Wassernutzungen (u. a. Trinkwasserbereitstellung und Nutzung als Schadstoffsinke) sollten kostendeckende Wasserpreise sein – dies nennt auch die Wasserrahmenrichtlinie als Zielvorgabe. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollten allerdings nicht nur die betriebswirtschaftlichen Bereitstellungskosten gedeckt, sondern auch möglicherweise darüber hinausgehende negative externe Effekte internalisiert und kompensiert werden können (Dehnhardt et al. 2006).

Finanzielle Anreize: Subventionen

Subventionen können in umweltfreundliche, durchaus nicht selten aber auch in umweltschädliche Richtungen wirken. Sie stellen vermögenswerte Leistungen dar, die der Staat zur Erreichung eines bestimmten öffentlichen Zwecks, insbesondere zum Zwecke des Umweltschutzes an Private vergibt (Erbguth & Schlacke 2009 mit Hinweis auf die europarechtliche Problemlagen und Kloepper 2008). Prämienzahlungen für Agrarumweltmaßnahmen, wie die Bewahrung und Pflege extensiven Grünlands, die Umstellung auf ökologischen Landbau, die Anlage von Uferrandstreifen oder für die Aufforstung von Ackerflächen, können die betriebliche Anreizsituation in eine Richtung verändern, die umweltfreundlichere Produktionsweisen betriebswirtschaftlich attraktiver machen. In die gleiche Richtung können Investitionsbeihilfen zum Bau von Güllelagerstätten (was eine umwelt- und pflanzenbaugerechtere Planung der Gülleausbringungszeitpunkte ermöglicht), für die Anschaffung von verbesserten Ausbringungstechniken sowie für die Anlage von Drainteichen wirken, in denen das Wasser aus Drainagen aufgefangen werden kann.

Genau entgegengesetzt, nämlich in Richtung von mehr Nährstoffeinträgen in die Gewässer, wirken nahezu alle Subventionen, die zu einer Intensivierung bzw. Aufrechterhaltung einer hohen Intensität der landwirtschaftlichen Produktion beitragen. Das betrifft vor allem die Prämienzahlungen, die an Anbaufläche oder Zahl der Tiere gekoppelt sind – u. a. bezogen auf Getreide und Ölsaaten sowie Rind-, Schaf- und Ziegenfleischprämien. Jedoch selbst vollständig entkoppelte Prämienzahlungen, wie sie die Weiterentwicklung der europäischen Agrarpolitik zunehmend einführt, wirken tendenziell in Richtung einer höheren Intensität der Landbewirtschaftung als dies ohne Prämienzahlungen der Fall wäre. Auch weiterhin bestehende Exportsubventionen, Preisstützungsmaßnahmen für Getreide- und Milchpreise sowie die Zuckermarktordnung wirken in Richtung einer Intensitätserhöhung im Vergleich zu einer Situation ohne Subventionen und Preisstützung. Die auch aus Klimaschutzgesichtspunkten umstrittene Förderung von Biodieselanlagen auf Rapsbasis sowie Biogasanlagen auf Silomaisbasis hat ebenfalls negative Auswirkungen auf die Gewässerqualität.

Eine weitere Kategorie von Subventionen, die in Richtung einer Beeinträchtigung der Wasserqualität wirken, sind die staatlichen Zuschüsse zum Bau von Deichen entlang der Flüsse. Natürliche Auenflächen, die regelmäßig überschwemmt werden, tragen periodisch zur Nährstoffretention bei. Werden Gebiete durch Deiche vor Überschwemmung geschützt, entfällt dieser zusätzliche Retentionseffekt. Subventionen sind diese Zuschüsse in dem Sinne, als ansonsten nicht davon auszugehen wäre, dass Deichbaumaßnahmen in gleichem Umfang allein privat oder kommunal finanziert zustande kämen. Stattdessen würden bei einem Wegfall dieser Zuschüsse die Anreize zur

Bauvorsorge und privaten Versicherung steigen, die Attraktivität von Auenflächen zur Siedlungsentwicklung dagegen sinken.

Gewährung von (Benutzungs-)Vorteilen

Vorteile können akzeptierte Verhaltensmuster im Vergleich zu den nicht akzeptierten erhalten. Als Beispiel kann die erleichterte Erteilung von Landrechten für lärmarme Flugzeuge etwa gelten (Kloepfer 2008, Erbguth & Schlacke 2009).

Zertifikatlösungen

Mit dem Ziel, Treibhausgasemissionen zu begrenzen, wurde im Bezug auf den Ausstoß von CO₂ aus Großanlagen ein europäischer Emissionszertifikatehandel etabliert. Es sollen marktwirtschaftliche Regelungsmechanismen für den Umweltschutz nutzbar gemacht werden, indem Höchstgrenzen der Gesamtemissionen eines oder mehrerer Stoffe für einen Raum festgelegt werden, Emissionsanteile daraus gebildet und diese in Form von Zertifikaten an emittierende Unternehmen vergeben werden (Kloepfer 2008, Erbguth & Schlacke 2009). Hierbei wurden den bestehenden Emittenten kostenlose Zertifikate zur Verfügung gestellt, die ihre bisherigen CO₂-Emissionen abdeckten. Für einen Ausbau von Anlagen, die zu zusätzlichen Emissionen führen, müssen Emissionszertifikate zugekauft werden, die von anderen Marktteilnehmern veräußert werden, die ihrerseits dann entsprechend weniger CO₂ emittieren dürfen.

Dieses Modell könnte theoretisch auch auf Nährstoffemissionen übertragen werden: Jeder Landwirt, dem über seine Hoftorbilanzierung nachgewiesen werden könnte, dass er einen bestimmten Nährstoffüberschuss in Boden und Gewässer emittiert hat, müsste im gleichen Umfang Nährstoffemissionszertifikate vorweisen können bzw. müsste entsprechende Zertifikate auf dem Markt erwerben. Allerdings ist die genaue Erfassung von Nährstoffbilanzüberschüssen und den damit verbundenen Immissionen von Nährstoffen in Grundwasser und Oberflächengewässer einzelbetrieblich nur ungenau möglich. Unterschiedliche Bodenstrukturen, Witterungsbedingungen und Details des Düngemanagements entscheiden über die genaue Höhe der Nährstoffüberschüsse und über ihre unterschiedlichen Ausmaße von Auswirkungen auf die Gewässerqualität. Vor diesem Hintergrund erscheint eine solche auf Nährstoffausbringung oder Nährstoffbilanzüberschüsse bezogene Zertifikatlösung wenig praktikabel.

Eine weitere aus Gewässerschutzsicht potenziell interessante Zertifikatlösung wäre die Einführung von Flächennutzungszertifikaten, wie sie zur Eindämmung des Flächenverbrauchs durch Bebauung und Versiegelung schon seit vielen Jahren in der Diskussion sind. Für den Gewässerschutz könnten dabei zum einen Schadstoffeinträge in Vorfluter reduziert werden, die sich aus dem Oberflächenabfluss von versiegelten Flächen ergeben. Zum anderen könnte die Wasserretention in der Fläche verbessert werden, was zu einer graduellen Reduzierung von Hochwasserabflussscheiteln beitragen kann. Grundsätzlich wären auch Zertifikate für bestimmte Bodennutzungen denkbar, mit denen beispielsweise der Umbruch von Grünland in Ackerland eingedämmt werden könnte oder die Ackernutzung in bestimmten naturräumlichen Kontexten (Hanglagen, Flussauen) eingeschränkt und/oder verteuert werden könnte. Allerdings wäre es sicherlich nicht möglich, Gewässerqualitätsbeeinträchtigungen allein durch solche Flächennutzungszertifikate zu verhindern. Ergänzende Maßnahmen wären in jedem Fall notwendig.

Exkurs:

Ökonomische Rahmensetzungen der europäischen Landwirtschafts- und Handelspolitik

Einige der von der aktuellen Ausgestaltung insbesondere der „Ersten Säule“ der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) ausgehenden intensitätssteigernden Anreize sind oben bereits unter dem Stichwort „Subventionen“ angesprochen worden. Innerhalb der so genannten „Zweiten Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik, die auf die Förderung der ländlichen Entwicklung insgesamt

ausgerichtet ist, werden jedoch einerseits umweltfreundliche Bewirtschaftungsweisen angeregt (s.o. zu Agrarumweltmaßnahmen), andererseits Entwicklungs- und Einkommensmöglichkeiten gefördert, die nicht unmittelbar in der landwirtschaftlichen Primärproduktion liegen – so beispielsweise die Weiterverarbeitung von Produkten zur Steigerung der auf dem Land verbleibenden Wertschöpfungsgewinne oder der Aufbau von landwirtschaftsnaher Tourismusinfrastruktur (Gästezimmer, Ferien auf dem Bauernhof, Freizeitangebote). Agrarumweltmaßnahmen wirken überwiegend relativ direkt positiv auf die Gewässerqualität. Eine allgemeine Förderung der ländlichen Entwicklung wirkt dagegen sehr viel indirekter, sodass kein klarer Zusammenhang zu den Nährstoffeinträgen hergestellt werden kann.

Ergänzt wird die GAP allerdings durch flankierende handelspolitische Maßnahmen, die ebenfalls darauf ausgerichtet sind, die Wettbewerbsposition der europäischen Landwirtschaft auf dem Weltmarkt zu stärken. Diese handelspolitischen Maßnahmen (u. a. Einfuhrzölle, Einfuhrkontingente und Exportsubventionen) tragen dazu bei, dass die europäische Landwirtschaft auf einem höheren Intensitätsniveau produziert, als sie dies zu Weltmarktbedingungen voraussichtlich tun würde.

Modellgestützte Szenarienstudien stellen daher fest, dass eine durchgreifende Liberalisierung der EU-Agrarhandelspolitik voraussichtlich in der Summe zu einer Verringerung der Zahl der gehaltenen Großvieheinheiten und der Intensität der Ausbringung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln führen würde. Ein weit reichender Abbau des Außenschutzes und der verbliebenen intensitätssteigernden Subventionen könnte also die Nährstoffeinträge in die europäischen Flüsse verringern – im Vergleich zu einem Referenzszenario, das die gegenwärtige Agrarpolitik fortschreibt (Kleinhanß et al. 1999, Nowicki et al. 2007, Hirschfeld et al. 2009).

Warnungen, Empfehlungen

Berichte, Beratung und Aufklärung oder sogar Warnungen vor Gefahren sind als Informationen des Staates ein wesentliches Steuerungsmittel. Diskutiert wird hinsichtlich herausgegebener Warnungen (z. B. Glykol, Osho) immer wieder das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu entschieden, dass das Warnen im Rahmen der Staatsleitungsfunktion gerechtfertigt ist (BVerfGE 105, 252 ff. = NJW 2002, 2621, Glykol; BVerfGE 105, 279 ff. = NJW 2002, 2626, Osho).

Bezüglich der Empfehlungen, wie etwa im Umweltbereich die Vergabe des Umweltzeichens „Blauer Umweltengel“, ist die Anreiz- und damit Lenkungswirkung durch stimulierte Kanalisierung der Kaufentscheidung gegeben. Diese stellen Instrumente zur Erzeugung von Markttransparenz dar. Allerdings darf hierbei nicht der monetäre Aspekt bei der Einstufung der Beeinflussbarkeit vergessen werden (Kloepfer 2008, Erbguth & Schlacke 2009).

Absprachen

Absprachen sind rechtsgeschäftliche oder informelle Vereinbarungen zwischen Personen, welche ein bestimmtes Handeln, Dulden oder Unterlassen zum Gegenstand haben und auf einem Konsens beruhen. Dabei soll das vom Öffentlichen Recht ansonsten geprägte Über-/Unterordnungsverhältnis in den Hintergrund treten und durch die (rechtsgeschäftliche) Verpflichtung ersetzt werden. Die Akzeptanz des gewünschten Verhaltens wird durch den Einsatz dieses Mittels gestärkt und gefördert. Absprachen können in Bezug auf den Vereinbarungspartner horizontal (im Gleichordnungsverhältnis) und vertikal (Überordnungsverhältnis) gestaltet sein. Eine besondere öffentlich-rechtliche Grundlage zum Abschluss einer solchen Absprache gibt es nicht. Nachteilig ist oftmals, dass mit einer Absprache ein geringerer Standard vereinbart wird und Transparenz verloren geht.

Zu den Absprachen gehören auch (einseitige) Selbstverpflichtungen. Diese werden dann eingesetzt, wenn sie zielorientiert und Erfolg versprechend sind, und für den Verpflichteten Vorteile bringt, in der Regel im wirtschaftlichen Verkehr. Manchmal ist auch ein faktischer Zwang gegeben, eine solche

Selbstverpflichtung zu erklären, was wiederum Probleme in der Effektivität mit sich bringen kann (Kloepfer 2008, Erbguth & Schlacke 2009, Schmidt am Busch 2009).

Informale Absprachen können bisherige Steuerungsdefizite ausgleichen, indem die Bereitschaft der Adressaten zum normgerechten Vollzug erhöht wird, zudem können sie flexibel auf Änderungen des Marktes oder neue gesellschaftliche Anforderungen eingehen. Negativ im Sinne fehlender Transparenz und besserer Kontrolle ist Absprachen allerdings zusätzlich anzulasten, dass es keine gesetzliche Grundlage für diese Vereinbarungen, wie Mindestinhalt oder Mitwirkungsrechte o.ä. gibt. Außerdem ist das Einsatzgebiet faktisch begrenzt. Sofern das ordnungsrechtliche Instrumentarium Steuerungsdefizite aufweist, können Absprachen Alternativen oder Optionen darstellen (Schmidt am Busch 2009).

Zielfestsetzungen

Eine Zielfestsetzung ist eine unverbindliche Festlegung zum Erreichen einer programmatischen Vorgabe innerhalb eines angemessenen Zeitraumes, so z. B. in § 25 KrW-/AbfG. In der Regel ist damit die Selbstverantwortung der betroffenen Wirtschaftskreise oder Personen angesprochen mit der Maßgabe den Erlass einer entsprechenden verpflichtenden Rechtsnorm durch freiwilliges Verhalten zu verhindern (Schmidt-Preuß 2001, Kloepfer 2008, Erbguth & Schlacke 2009).

Fakultative Kontrollen

Selbstverantwortung übernehmen ist das Stichwort der fakultativen Kontrollen. Im Umweltbereich ist dieses beispielsweise durch das Umweltauditsystem gegeben. Hier werden durch freiwillige interne Umweltbetriebsprüfungen und Bestätigungen durch einen externen Gutachter Wettbewerbsvorteile in Folge von Imageverbesserung oder günstigere Konditionen bei Versicherungen oder Kreditvergaben durch die EU-weite Validierung und Zertifizierung erhofft (Umwelt-Audit-Verordnung, EMAS-II Verordnung). Ziele sind das umweltadäquate Management und eigenverantwortliche Umweltkontrolle (Kloepfer 2008, Erbguth & Schlacke 2009).

Zu den fakultativen Kontrollen dürften in weiter Sichtweise auch Betriebsvorgaben wie jene der umweltbezogenen Betriebsorganisation gehören, wenngleich die Bestellung des Betriebsbeauftragten (z. B. Immissionsschutzbeauftragter, Abfallbeauftragter, Gefahrgutbeauftragter) zwar gesetzlich vorgeschrieben ist, dessen Wirkungskreis jedoch eine qualifizierte Form der Eigenüberwachung darstellen dürfte. Die Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften erfolgt nämlich betriebsintern, jedoch – was in diesem Kontext besondere Berücksichtigung finden muss – ist der Betriebsbeauftragte zur Förderung des Umweltschutzes durch seine Integration in die Firmenpolitik grundsätzlich geeignet. Die Instrumente der umweltbezogenen Betriebsorganisation stellen jedoch in der Ausformung des Betriebsbeauftragten ein schwaches Mittel zur Zielerreichung dar (Kloepfer 2008).

Informationspflichten

Informationspflichten nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) stellen eine weitere indirekte Steuerungsmöglichkeit dar. Hier sind Zugangsrechte der Bürger verankert, die eine Teilhabe- und Kontrollfunktion übernehmen. Nicht nur sofern im Vollzug Defizite bestehen und ein Bürger seinen Anspruch auf Information durchsetzt, sondern auch bereits wegen der Tatsache, dass Ansprüche auf Information Dritter bestehen, sind effektive Steigerungen normadäquaten Verhaltens der Verpflichteten gegeben.

Auch die Offenlegung der betrieblichen Organisation und betrieblicher Umweltinformationen ist in diesen Zusammenhang einzufügen. Betriebe mit mehreren außenvertretungsberechtigten Personen müssen gegenüber der zuständigen Behörde eine geschäftsbefugte Person benennen, die für die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften beispielsweise zuständig ist (Kloepfer 2008, Erbguth & Schlacke 2009).

Staatliche Eigenvorname

Der Staat kann und muss im Fall, dass das Verhalten nicht direkt oder indirekt erfolgreich gesteuert wurde, selbst tätig werden. Durch die Eigenvorname ist der Staat in der Lage einen seinen Zielvorstellungen entsprechenden Standard zu realisieren. Insbesondere im Fall der Gefahr im Verzug, also bei drohendem Eintritt erheblicher Umweltschäden beispielsweise ist der Staat in der Lage, die geforderte Verpflichtung umzusetzen. Die Sicherung der Entsorgung, vor allem nuklearer Abfälle stellt ein Beispiel und letzteres den Kernbereich staatlicher Eigenvorname dar (Kloepfer 2008, Erbguth & Schlacke 2009).

5 In welcher Kombination der verschiedenen Steuerungsinstrumente ist das beste Ergebnis zu erreichen?

Nachdem Ziel, Herangehensweise und mögliche Instrumente benannt sind, stellt sich die Frage, wie das Ziel am besten erreicht werden kann, bzw. welche Kombination welcher Steuerungsmittel das beste Ergebnis erzielen wird (Lübbe-Wolff 2001). Wichtig ist dabei, das Ziel effektiv zu erreichen und die betroffenen Kreise zu einer Akzeptanz und uneingeschränkten Befolgung des gewünschten Verhaltens zu bewegen und dies gegebenenfalls zu kontrollieren und die Nichteinhaltung zu verhindern, gegebenenfalls durch das Einsetzen von Sanktionsmaßnahmen. Das Maß und die Intensität der gewählten Instrumente sind dabei besonders zu berücksichtigen (Abb. 5). Effektivität ist der Grad der Erreichung bestimmter Zielvorstellungen durch das eingesetzte Instrument gemessen am Grad der Befolgung, also der praktischen Durchführung. Hierbei sind Regelungs- und Vollzugsebene zu betrachten (siehe zur Effektivität bspw. Lübbe-Wolff 2001, Ekardt 2005, Roßnagel 2007). Nicht zu vergessen ist auch die Effizienz, also ein optimales Verhältnis zwischen Mitteleinsatz und Zielerreichung.

Aus sozioökonomischer Perspektive geht es darum, ein gesellschaftlich bzw. politisch vorgegebenes Ziel zu den geringsten möglichen Kosten und sozialen Verwerfungen zu erreichen, bzw. die Gesamtwohlfahrt zu erhöhen. Geeignete Lösungsstrategien sind – wie weiter oben beschrieben – idealerweise durch eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse zu identifizieren. Vereinfacht kann bei klarer Vorgabe bestimmter Umweltqualitätsziele – wie der Reduzierung der Stickstofffracht in der Oder auf einen bestimmten jährlichen Wert – auch eine Kosten-Effizienz-Analyse angewandt werden.

Welche Kombination von Steuerinstrumenten und konkreten Maßnahmenausgestaltungen das beste Ergebnis verspricht, ist also erst nach Abschluss eines komplexen Abwägungsprozesses zwischen den mehrdimensionalen Wirkungen (ökologisch, ökonomisch, sozial – und auch innerhalb dieser Kategorien können wiederum unterschiedliche Dimensionen angesprochen sein) der Maßnahmen und ihren Kosten entschieden werden. Grundsätzlich haben ordnungspolitische Auflagen, Ge- und Verbote den Vorteil, ihr Ziel treffsicher erreichen zu können – unter der Voraussetzung effektiver Kontrolle, Sanktionierung und Einhaltung der Vorgaben. Diese Instrumente haben dagegen den Nachteil, in der Regel nicht automatisch eine ökonomisch effiziente Lösung herbeizuführen, d.h. die gewünschten Umweltqualitätsziele werden gegebenenfalls möglicherweise zu deutlich zu hohen Kosten erreicht. Zudem ist die Akzeptanz dieser Regelungen oftmals nicht hoch genug und damit die effektive „Selbstvollziehung“ nicht gegeben.

„Ökonomische Instrumente“, wie Abgaben, insbesondere Steuern auf umweltbelastende Nutzungen von Ökosystemdienstleistungen bzw. Subventionen von umweltfreundlichen Nutzungen, haben dagegen einen selbststeuernden Effekt – sie führen in der gegebenen Rahmensetzung selbsttätig zu einer effizienten Lösung. Sie sind transparent und entsprechen am wirksamsten dem Verursacherprinzip (Hönig & Köster 2001). Ihnen wird aufgrund ihrer direkten finanziellen Auswirkung eine höhere Überzeugungskraft als direkten Instrumenten schlichten Ge- und Verboten zugeschrieben (Hermanns 2001). Das Problem der ökonomischen Instrumente besteht jedoch darin, dass sie nicht sicherstellen, dass das gewünschte Umweltqualitätsziel erreicht wird. Das bedeutet, dass Steuern gegebenenfalls in mehreren Schritten erhöht werden müssen, wenn am Markt zu beobachten

ist, dass die Marktteilnehmer trotz der Steuer weiterhin in zu starkem Maße umweltschädlich handeln (Hirschfeld 2006).

Zertifikatlösungen heilen dieses Problem dadurch, dass sie eine Obergrenze der betreffenden schädlichen Nutzung festschreiben. Innerhalb dieses Verschmutzungsmaximums führt die Zertifikatlösung unter bestimmten Voraussetzungen zu einer effizienten Allokation der Verschmutzungsrechte, d.h. das betreffende Umweltqualitätsziel wird kostenminimal erreicht (Wicke 1993, Siebert 2005). Eine Mengensteuerung in Form von marktfähigen Emissionszertifikaten ist demnach dann vorzuziehen, wenn im Bereich der Vorsorge kritische, genau einzuhaltende Zielvorgaben erreicht werden sollen.

Abgaben gewährleisten zwar nicht automatisch die Erreichung eines bestimmten Zielwertes, ermöglichen aber in der Regel eine Verbesserung der Umweltqualität zu vergleichsweise geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten und können daher wichtige Zusatzeffekte zeitigen (Hösch 2002). Da Zertifikatlösungen aufgrund von Erfassungsproblemen im Fall der Begrenzung der Nährstoffeinträge in die Oder nicht einsetzbar sein werden, bietet sich aus ökonomischer Sicht eine Strategie an, die in erster Linie ökonomische Instrumente favorisiert, sie an einigen kritischen Punkten jedoch durch ordnungspolitische Instrumente ergänzt.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sollte in jedem Fall ein Abbau derjenigen Subventionen stattfinden, die dem Umwelt- und Gewässerschutz ausdrücklich abträglich sind. Dabei möglicherweise entstehende soziale Härten sollten auf sozial- und strukturpolitischem Weg, beispielsweise über eine Stärkung der Zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, aufgefangen werden. Dagegen könnten Subventionen, die Gewässer schützende Bewirtschaftungsweisen fördern (wie extensive Grünlandnutzung, Anlage von Feuchtgebieten, Auwäldern und Uferrandstreifen) ausgebaut werden. Denkbar wäre auch die Vergabe von Flächennutzungszertifikaten, mit deren Hilfe gewässerschutzgefährdende Flächennutzung insgesamt beschränkt werden könnten.

Bei einer Besteuerung muss pragmatisch entschieden werden, welche Nutzung einen praktikablen Ansatzpunkt für die Festlegung der Besteuerungsgrundlage bietet – sie muss leicht und eindeutig erfassbar und kontrollierbar sein. Daher bietet sich beispielsweise der Ansatzpunkt der Düngemittel an, die über den Landhandel vertrieben werden. Bei spürbarer Steuerbelastung könnte damit eine Reduzierung der Nährstoffbilanzüberschüsse erreicht werden.

Führen diese ökonomischen Instrumente nicht zu der gewünschten Steuerungswirkung, sollten sie entweder nachjustiert (also verschärft oder gelockert) werden oder hinsichtlich besonders kritischer Umweltdimensionen durch Auflagen bzw. Ge- und Verbote ergänzt werden.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass indirekte Steuerungsmechanismen wie die Selbstregulierung nur dann Sinn machen, wenn unverzichtbare Rahmenbedingungen (in der Praxis nur durchsetzbar mit Hilfe von sanktionenbewehrten Ordnungsmitteln) eingehalten werden. Damit wird ein Mindeststandard sichergestellt sowie ein gewisses Maß an Kontrolle gewährleistet. Der Staat ist aufgrund seiner demokratischen Legitimation nicht nur berechtigt sondern auch berufen – insbesondere im Lichte des bereits angesprochenen Art. 20a GG – das zielverwirklichende Steuerungsmandat anzunehmen und gegebenenfalls auszufüllen, nämlich durch Vorbehalt einer Zugriffsoption, sei es durch indirekte Mittel wie die Eigenvornahme oder – als ultima ratio – durch direkte Steuerung, nämlich Wiedereinführung der Instrumente des Ordnungsrechts. Die Grenze zwischen Selbstregulierung und gebotem staatlichen Handeln stellt die Gefahrenschwelle, z. B. Überschreiten toxikologischer Parameter in der Gewässerqualität, dar. Hier ist der Staat aus seiner Letztentscheidungskompetenz in der Handlungspflicht, Derartiges zu verhindern (Schmidt-Preuß 2001).

Indirekte Steuerungsmechanismen sind in der Lage, das Verhalten zu lenken, insbesondere in einer auf den Einzelfall bezogenen Kombination. Sie werden als marktnäher eingeschätzt. Die „weiche“ Steuerung durch indirekt wirkende Maßnahmen sorgt dafür, dass bereits vor der Gefahrenschwelle

Vorsorge, nämlich Minimierung der Belastungen, Sicherung von Umweltqualität sowie nachhaltige Bewirtschaftung der Ressourcen aber auch Kooperation erfolgen (Hösch 2002).

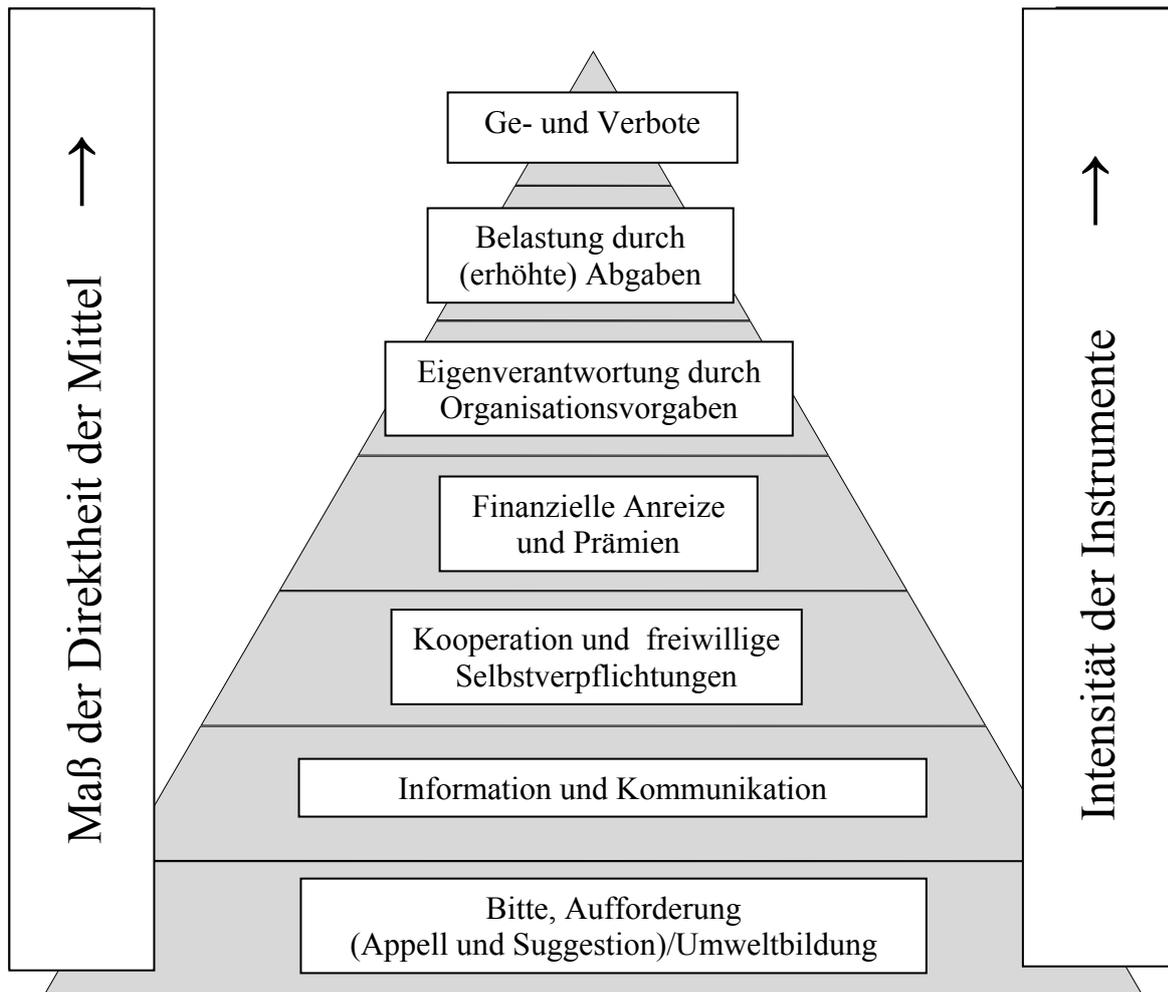


Abb. 5: Einordnung der verhaltenssteuernden Instrumente anhand ihrer Direktheit und Intensität

Alle Instrumente haben jedoch in Anwendbarkeit und Leistungsgrenzen ihr eigenes Profil, das gilt auch in Bezug auf das ordnungsrechtliche (direkt steuernde) Instrumentarium. Jene indirekten Mittel werden jedoch immer durch direkte Maßnahmen als Kontroll- und Sanktionsmittel ergänzt müssen. Die Wahl der ökonomischen Anreize und „weichen“ Umweltinstrumente wird vom jeweiligen Einsatzgebiet und Ziel abhängen, das strenge Ordnungsrecht können sie aber nicht ganz ersetzen (Stür 2000). Die genaue Feinjustierung und nicht eine beliebige Kumulation verschiedener Instrumente, unter besonderer Berücksichtigung eintretender Wechselwirkungen ist zur Erreichung der Ziele unerlässlich (Roßnagel 2007).

Die Zeit für eine allgemeine freiwillige Selbstverpflichtung aller Handelnden zu normgemäßem und darüber hinausgehenden, noch stärker umweltschützendem Verhalten ist mangels geschärftem Bewusstsein und entsprechendem Handeln der Betroffenen noch nicht reif. Allein die innere Überzeugung der Mehrheit der Bürger zu gebotem Umweltschutz und Ressourcenschonung würde nicht ausreichen, dazu fehlt die Bestimmung seitens des primär zielvorgebenden Staates, was gerecht und ausgewogen ist sowie die Durchsetzung des „Richtigen“ auch gegenüber denen, die nicht gutwillig sind (Ekardt 2005).

Allgemein lässt sich feststellen, dass Umweltprobleme dann erfolgreich auf allen Ebenen gelöst werden können, wenn in der Gesellschaft entsprechende Kapazitäten vorhanden sind. Dazu gehören namentlich:

1. Wirtschaftskraft,
2. Umweltbewusstsein und -wissen,
3. Engagement und Institutionen
4. Leistungsfähige Gesetzgebungs- und Vollzugsorgane,
5. Teilhabefähige Gruppen und Verbände sowie
6. Medien.

Diese Kapazitäten zu stärken und auszubauen ist nicht nur Sache des Staates (Lübbe-Wolff 2001), sondern auch der mündigen Bürger, der Gesellschaft selbst. Der Umweltbereich kann insoweit als Trendsetter seinen Beitrag leisten, indem es nicht als sprachlich negativ besetztes „Regelungslaboratorium für die gesamte Rechtsordnung“ sondern vielmehr als „Motor und Modell einer Weiterentwicklung des Verwaltungsrechts“ (Volkman 2001), der gesamten Gesellschaft verstanden und genutzt wird.

Auf das neue, moderne „Governance“-Konzept (Schuppert 2008) kann in diesem Zusammenhang nur kurz eingegangen werden:

Governance ist durch Regelungsstrukturen mit der Besonderheit der Pluralität der Steuerungsakteure geprägt. Eine bipolare, einseitig-staatliche (also subordinationsrechtliche) Zuordnung der Akteure ist hier nicht mehr möglich. Während in der klassischen Verwaltungswissenschaft von vormals klar zu unterscheidenden Steuerungssubjekten und -objekten, also auf die Steuerungsfähigkeit der Akteure und Steuerbarkeit der Adressaten abgestellt wurde, wird nunmehr zu einem koordinierten Handeln mehr oder weniger autonom gedachter, staatlicher sowie nicht-staatlicher Akteure zu gemeinsamen Zielen umgeschwenkt.

Die Governance-Perspektive kommt dem insgesamt zu beobachtenden, sich ändernden Staatshandeln mit dem Einsatz verschiedener indirekter Instrumente in der deskriptiven Bewertung näher. Daher wird diesem Konzept in der Zukunft eine große Rolle zukommen können.

Literatur

- Baumol, W. & W. Oates (1988): *The Theory of Environmental Policy*. Cambridge University Press, Cambridge
- BMF (Bundesministerium für Finanzen) (2009): *Stromsteuer – Begriffsbestimmung*. Internetdokument: www.bundesfinanzministerium.de/nr_39848/DE/BMF__Startseite/Service/Glossar/S/015__Stromsteuer.html, Zugriff: 12/2009.
- BVerfGE 105, 252 ff. = NJW 2002, 2621, Glykol.
- BVerfGE 105, 279 ff. = NJW 2002, 2626, Osho.
- Dehnhardt, A., J. Hirschfeld, D. Drünkler, U. Petschow, H. Engel & M. Hammer (2008): *Kosten-Nutzen-Analyse von Hochwasserschutzmaßnahmen*. UBA-Texte Nr. 31/2008. Dessau
- Dehnhardt, A., J. Hirschfeld, U. Petschow, G. Nischwitz, D. Drünkler & A. Ebell (2006): *Sozioökonomie*. In: Dietrich, J. & A. Schumann (Hrsg.): *Werkzeuge für das integrierte Flussgebietsmanagement*. Ergebnisse der Fallstudie Werra. Weißensee-Verlag, Berlin
- Ekardt, F., K. Beckmann & K. Schenderlein (2007): *Abschied von der Baugenehmigung – Selbstregulierung versus modernes Ordnungsrecht*, NJ 2007, 481–487.
- Ekardt, F. (2005): *Information, Verfahren, Selbstregulierung, Flexibilisierung: Instrumente eines effektiven Umweltrechts?* NuR 2005, 215–222.
- Erbguth, W. & S. Schlacke (2009): *Umweltrecht*, 3. Auflage, Nomos-Verlag Baden-Baden.
- Erbguth, W. & M. Schubert (2006): *Gesamtplanerische Steuerung von Bauvorhaben auf dem Wasser – am Beispiel schwimmender Ferien- und Wochenendhäuser in Küsten- und Binnengewässern*, UPR 2006, 51–56.
- Hermanns, C.D. (2001): *Abgabenrechtliche Verhaltenssteuerung im Umweltrecht – Bericht über das 5. Leipziger Umweltrechtssymposium*, UPR 2001, 18–19.

- Hirschfeld, J., H. Behrendt, J. Edler, H. Janßen, R. Knippschild & S. Czarnecka-Zawada (2009): Transformationsprozesse im Einzugsgebiet der Oder – Szenarien 2020. IKZM-Oder Berichte 56.
- Hirschfeld, J. (2006): Umweltpolitik und Wettbewerbsfähigkeit. Theoretische und empirische Analyse der Auswirkungen von Umwelt- und Tierschutzpolitik auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel
- Hönig, D. & B. Köster (2001): Inwieweit ist die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts zu empfehlen? – Über die Abteilung Öffentliches Recht des 63. Deutschen Juristentages, UPR 2001, 19–20.
- Hösch, U. (2002): Steuerung durch Umweltabgaben, WiVerw 2002, 141–165.
- Kleinhanß, W., B. Osterburg, D. Manegold, D. Goertz, P. Salamon & K. Seifert (1999): Modellgestützte Folgenabschätzung zu den Auswirkungen der Agenda 2000 auf die deutsche Landwirtschaft. Arbeitsbericht 1/99, Braunschweig.
- Kloepfer, M. (2008): Umweltschutzrecht, Verlag C.H. Beck München 2008.
- Lübbe-Wolff, G. (2001): Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, 481–493.
- Nowicki, P. (2007): SCENAR 2020 – Scenario study on agriculture and the rural world. European Commission Directorate-General Agriculture and Rural Development, Brussels
- Pearce, D., G. Atkinson & S. Mourato (2006): Cost-benefit analysis and the environment. OECD Publishing Paris
- Roßnagel, A. (2007): Die Bewertung der Leistungsfähigkeit umweltrechtlicher Instrumente, UPR 2007, 361–366.
- Schleef, K.-H. (1999): Auswirkungen von Stickstoffminderungsmaßnahmen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 482. Münster
- Sachs, M. (2003): GG-Kommentar, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck München 2003.
- Schmidt am Busch, B. (2009): Informale Absprachen als Steuerungsinstrument im Gaststättenrecht, GewArch 2009, 377–384.
- Schmidt-Preuß, M. (2001): Flexible Instrumente des Umweltschutzes. In: Dolde, P. (Hrsg): Umweltrecht im Wandel, Gesellschaft für Umweltrecht. S. 309–331
- Schuppert, G.F. (2008): Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel. Von Planung über Steuerung zu Governance? AöR 2008, 79–106.
- Shaw, W. (2005): Water Resource Economics and Policy. Edward Elgar Publishing Cheltenham
- Siebert, H. (2005): Economics of the Environment. Theory and Policy. 6th Edition. Springer Verlag, Berlin.
- Stür, B. (2000): Abgabenrechtliche Verhaltenssteuerung im Umweltrecht – 5. Leipziger Umweltrechtssymposium, DVBl. 2000, 1591–1593.
- Volkman, U. (2001): Verhaltenssteuerung im Umweltrecht, JuS 2001, 521–528.
- Wicke, L. (1993): Umweltökonomie, 4. Auflage. Vahlen Verlag, München.

Danksagung

Diese Arbeit entstand im Rahmen des Projekts IKZM-Oder III, gefördert durch das Bundesministerium für Forschung und Bildung (BMBF 03F0475).

Adresse

Jeannette Edler, LL.M.
 OSU/Universität Rostock
 Richard-Wagner-Str. 31
 D – 18119 Rostock-Warnemünde, Deutschland
 jeannette.edler@uni-rostock.de