

Das Ende der Umweltgesetzgebung – ein Plädoyer für neue Rahmensetzungen



Bildnachweis: Pixabay/Monam

Die Umweltpolitik hat in den vergangenen Jahrzehnten zwar für Verbesserungen in vielen Kompartimenten gesorgt, es gibt aber Umweltauswirkungen, auf die die Umweltgesetzgebung scheinbar keinen wirksamen Einfluss nehmen konnte. Die klassischen Instrumente führen bei Themen wie z.B. Klimawandel, Biodiversitätsverlusten, Ressourcenabbau und Vermüllung der Weltmeere nicht zu hinreichenden Verbesserungen, weil die Aspekte, die zu diesen Umweltauswirkungen führen, system- bzw. lebensstilimmanent in unserer Gesellschaft sind.



Unser Geschäftsführender Gesellschafter Dr. Ralf Utermöhlen ist einer der erfahrensten deutschen Umweltgutachter und Autor eines viel beachteten Sachbuches zum Nachhaltigkeitsmanagement. Er äußert sich in seinen Kommentaren regelmäßig zu aktuellen Themen in den Bereichen Umwelt und Nachhaltigkeit.

Umweltengagement und eine klar fokussierte Nachhaltigkeitsstrategie gehören heute unabdingbar zur Unternehmensführung. Diese Kommentarserie soll unseren Kunden und Geschäftspartnern Denkanstöße zu diesen wichtigen Themen vermitteln und Anregungen liefern.

Abonnieren Sie auch unseren Newsletter:
<http://www.agimus.de/newsletter/>

Umweltgesetzgebung: Eine Erfolgsgeschichte

Umweltschutz ist stets ein politisches Thema – aber umgekehrt steht im Fokus der politischen Willensbildung und Rechtsetzung natürlich nicht nur Umweltschutz, sondern immer auch Finanz- und Arbeitsmarktpolitik, Strukturpolitik, Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik und vieles mehr.

Ausgehend von nationalen und von Land zu Land sehr unterschiedlichen Ansätzen ist die Umwelt-, Energie- und Nachhaltigkeitspolitik im Wettstreit der rechtsetzenden Institutionen immer europäischer geworden.

Der Europarat in Straßburg (institutionell nicht mit der Europäischen Union verbunden), die OECD und nicht zuletzt die europäische Gemeinschaft in Brüssel konkurrierten in den vergangenen Jahrzehnten darum, Standards und Regularien für den Umweltschutz zu setzen. Schlussendlich hat sich die EU – eindeutig mithilfe ihrer Möglichkeit,

durch Verordnungen, Richtlinien und durch Urteile des europäischen Gerichtshofs verbindliche Regeln zu setzen – durchgesetzt. Die Umweltgesetze gehen mittlerweile in den meisten europäischen Ländern nahezu vollständig auf Regeln der EU zurück.

Auf der einen Seite ist die europäische Umweltgesetzgebung eine beispiellose Erfolgsgeschichte. Ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit soll dies anhand einiger Beispiele erläutert werden:

- Umweltschutz ist in zahlreichen Staaten Staatsziel geworden. In Deutschland geschieht dies bekanntermaßen über das Leitprinzip in Artikel 20a Grundgesetz: „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.“

- Die Einführung eines Abschnittes zu Straftaten gegen die Umwelt (§§ 324 ff) im Strafgesetzbuch hat die Möglichkeiten der Ahndung deutlich verbessert.
- Die Verbesserung der Luftqualität: Gerade in Deutschland mit einer hohen Industrie- und Bevölkerungsdichte muss uns klar sein, dass ohne das Bundesimmissionschutzgesetz und zugehörige Verordnungen wie die Großfeuerungsanlagenverordnung, ohne die gesetzlich verordneten Katalysatoren an Verbrennungskraftmaschinen, ohne die Einführung bleifreiem Benzin die Luftqualität hierzulande so wäre, wie wir es aktuell nur aus asiatischen Metropolen kennen - Dunstglocken, Staubbelastungen und Photooxidantien würden die Lebensqualität und Lebenserwartung immens beeinträchtigen.
- Wasserqualität: Auch wenn es in vielen Gewässerkompartimenten noch gewaltigen Nachholbedarf gibt, ist die durchschnittliche Qualität der Fließgewässer in den vergangenen Jahrzehnten bezüglich chemischer und biologischer Belastung und Morphologie deutlich besser geworden. Dies ist ein eindeutiger Erfolg der Abwasserverordnung und ihrer Vorgängerinstrumente, der Grenzwerte für die Industrie und für kommunale Kläranlagen sowie der europäischen WRRL.
- Die Abfallgesetzgebung hat seit den 70er Jahren zu einer viel nachhaltigeren Abfallbewirtschaftung und dem Ende der konventionellen Deponierung geführt. Weiterhin wurde zumindest der gesetzliche Rahmen zu einer Kreislaufwirtschaft formuliert.

- Bodenschutz: Der Umgang mit der nicht nachwachsenden Ressource Boden ist zwar bezüglich des Flächenverbrauchs nur wenig besser geworden, bezüglich der Schadstoffeinträge in bereits in Benutzung befindlichen Böden hat es aber gewaltige Verbesserungen gegeben. Riesige Altlasten sind bereits saniert worden oder befinden sich in Sanierung, neue Altlasten entstehen vergleichsweise selten in Deutschland.
- Auch bezüglich der Emission anderer Schadstoffe – man denke an die ozonabbauenden FCKW - wurden Verbesserungen erzielt, die vor Jahrzehnten kaum vorstellbar erschienen. Der Abbau des oberen Teils der Ozonschicht in ca. 40 Kilometer Höhe über der Erdoberfläche ist seit 1997 verlangsamt. Forschungsergebnisse zeigten 2003, dass der Stopp der FCKW-Produktion aufgrund des Protokolls von Montreal positive Auswirkungen hat. (Leider gibt es neue Erkenntnisse, dass in der unteren Stratosphäre - zwischen etwa 15 bis 24 Kilometern Höhe - seit 1987 kontinuierlich und scheinbar unaufhaltsam Ozon verloren geht – vermutlich durch nicht geregelte Substanzen wie sehr kurzlebige Halogenverbindungen.)

Belastung der Umwelt dennoch immer sichtbarer

Auch wenn sich die Liste der erfolgreichen Umweltschutzmaßnahmen lang fortsetzen ließe: Die Umweltqualität ist in Teilbereichen in Deutschland und Europa zwar nicht mehr so geschädigt, wie sie bereits war, doch trotz all dieser Erfolge wird die Belastung der Umwelt immer sichtbarer und die Endlichkeit der Belastbarkeit innerhalb der planetarischen Grenzen wirkt sich mittlerweile sichtbar in den

alltäglichen Lebenswelten aus. Um nur die gravierendsten Themen zu nennen:

- Der Klimawandel und damit in direktem Zusammenhang das Auftauen der Permafrostböden, welches damit - logisches Phänomen - gleichzeitig Ergebnis und Ursache des Klimawandels ist;
- Die nicht ausreichende Klimafolgenanpassung, die u.a. zu großen wirtschaftlichen Schäden an Sach- und Kulturgütern nach Starkwetterereignissen führt;
- die Versauerung der Weltmeere;
- der Verlust an biologischer Vielfalt, getrieben durch Schadstoffe, Intensivlandwirtschaft und Zerschneidung von Flächen;
- die Vermüllung ganzer Umweltkompartimente (Plastik in den Weltmeeren, Mikroplastik in Nahrungsketten);
- der Rückgang der Reserven endlicher Ressourcen;
- die Abholzung von Regenwäldern und Versiegelung von Flächen.

Man muss somit konstatieren, dass die Umweltpolitik zwar für eindeutige Verbesserung in den beschriebenen Kompartimenten gesorgt hat, dass es aber weitere Umweltauswirkungen gibt, auf die die Umweltpolitik scheinbar keinen hinreichend wirksamen Einfluss nehmen konnte. Die Ursache liegt auf der Hand. Die erfolgreichen Instrumente der Umweltpolitik waren Genehmigungsverfahren mit klaren technischen Voraussetzungen, Grenzwerte für Anlagen und Fahrzeuge, Mess- und Katasterpflichten, Vorgaben zur Abfall- und Abwasserbehandlung. Diese klassischen Instrumente führen bei den oben genannten Themen nicht zu

hinreichenden Verbesserungen, weil die Aspekte, die zu den beschriebenen Umweltauswirkungen führen, system-beziehungsweise lebensstilimmanent in unserer Gesellschaft sind.

Auch vergleichsweise moderne Instrumente wie Emissionshandel und die Förderung erneuerbarer Energien haben zwar zu klaren Erfolgen geführt – so zum Beispiel ist der Anteil regenerativer Energien im deutschen Strommix in den letzten 20 Jahren auf 37,8 % gestiegen, verfangen bezüglich der oben genannten Aspekte aber nicht hinreichend. Zum einen liegt das natürlich daran, dass Schritte einer nationalen Umwelt- und Energiepolitik nur einen marginalen Teilbeitrag zu globalen Belastungen bilden können, zum anderen aber daran, dass die klassischen Instrumente grundsätzlich nicht geeignet sind, um die globalen Umweltproblematiken zu bewältigen.

Welche Maßnahmen verfangen?

Nun ist es nicht so, dass keine Instrumente denkbar wären, mit denen Ansätze zu durchgreifenden Verbesserungen bei den genannten Umweltveränderungen erreicht werden könnten, aber diese Instrumente bedeuten in einem viel stärkeren Maße als die klassische Umweltgesetzgebung Eingriffe in die Lebenswelten der Bürger. Welche Instrumente könnten also verfangen?

① Eines der sicher wichtigsten Instrumente, die fachlich diskutiert werden, ist Bepreisung von Kohlendioxid bzw. Besteuerungen klimaschädlicher Produkte und Aktivitäten und / oder die Einbeziehung des privaten Konsums in den Emissionshandel. Dies würde nicht nur Luxusgüter wie Flugreisen verteuern, sondern auch Grundnahrungsmittel und die Energieträger der täglichen Lebensführung für Beheizung oder

Treibstoffe. Unabhängig von sozialen Aspekten – solche Verteuerungen treffen arme Bürger viel stärker als Reiche – wird dies viele Bürger (und Wähler!!) in der Wahl ihres Lebensstils und dem Ausleben ihrer Vorlieben stören und hindern.

② Anreizbildungen und Steuervergünstigungen - z.B. für die Entwicklung klimaneutralen Fliegens und die energetische Sanierung von Gebäuden - wären sicher noch Themen, die vergleichsweise wenige Bürger stören – unabhängig von der sich aufdrängenden Frage der Mittelherkunft.

③ Die Umsetzung der Empfehlungen der High Level Expert Group on Sustainable Finance (HLEG) zur stärkeren Verankerung von Nachhaltigkeitsfaktoren am Finanzmarkt würde zur Freisetzung von Kapitalströmen für nachhaltige Investitionen, zur Einbeziehung der Nachhaltigkeit in das Risikomanagement von Kreditgebern und Förderung von Transparenz und Langfristorientierung an den Finanzmärkten führen. Hierzu sollen Offenlegungs- und Rechnungslegungsstandards angepasst und ein langfristiges Denken an den Kapitalmärkten gefördert werden. Dies, so die Planung, zieht die Trockenlegung der Finanzierungen klima- und biodiversitätsschädlicher Projekte nach sich – für viele Branchen, die heute noch zahlreiche Arbeitnehmer beschäftigen, hat das fatale Konsequenzen.

④ Zügiger Einstieg in die Kreislaufwirtschaft und Umsetzung einer Zero-Waste-Strategie durch Ökodesignvorgaben, Reparaturfreundlichkeit, Recyclingquoten, Rücknahme- und Wiederverwendungsverpflichtungen

und konsequente Rahmensetzungen zum Lieferkettenmanagement.

Spätestens Stoff- und Produktverbote bzw. sogenannte Suffizienz-Vorgaben sind ein so starker Eingriff in die Lebenswelten der Bürger, dass er in demokratischen Strukturen innerhalb des zur Verfügung stehenden Zeitfensters kaum zu leisten ist: Das Verbot bestimmter Einweg-Plastikprodukte (single use plastic ban der EU vom März 2019) mag zwar Vorbildcharakter haben, ist allein in der EU aber angesichts der Quellen der Vermüllung der Ozeane nahezu wirkungslos. Solche Instrumente sind sicher noch durchsetzbar, zumal plastikfreie Alternativen noch einigermaßen bequem nutzbar sind und auch Verbote oder Besteuerungen nicht saisonaler Güter (Erdbeeren im Januar) sind sicher noch denkbar, aber schon Vorgaben wie der verordnete Veggie-Day oder echte verordnete Konsumeinschränkungen sind in Marktwirtschaften (mit Recht!) schwer denkbar.

⑤ Unverzügliches Verbot einiger Pflanzenschutzmittel (u.a. Glyphosat, Neonikotinoide), Extensivierung von landwirtschaftlicher Flächennutzung (mindestens 40% Ökolandbau) – was übrigens zwingend zu weniger pflanzlichen Erzeugnissen führt, die als Tierfutter dienen können und damit weniger Fleischkonsum ermöglicht.

⑥ Schnellere Umsetzung der Energiewende: Die erforderlichen Maßnahmen hierzu sind bekannt (unverzügliches Abschalten von 5 GW Kohle, Speicherlink mit Skandinavien, Fortführung Ausbau Windkraft, Anreizbildung zur Sektorkopplung und Anreizbildung für die Wärmewende, unverzüglich ausschließliche Nutzung erneuerbarer Energien bei der Beheizung von Neubauten, Leitplanken für Demand-side-

Management, Gesetz zur schnelleren Durchsetzung des Netzausbaus... um nur einige zu nennen) – aber schon der von der Kohlekommission geplante Kohleausstieg bis 2038 führt zu (nachvollziehbarem) Unmut in den Kohlerevieren und quälend langen Ausgleichs- und Abwägungsmechanismen und jede neue Trasse des Transportnetzes scheitert bzw. verzögert sich wegen Bürgerinitiativen und Einwendungen.

⑦ Massive Beschleunigung des Umstiegs auf Elektromobilität: Obwohl unter Experten - sofern sie unabhängig und hinreichend neutral zu einer objektiven Meinungsbildung befähigt sind - völlig eindeutig ist, dass batterieelektrische Antriebe und in einigen Fällen Brennstoffzellenantriebe die einzige Möglichkeit sind, Individualmobilität klimaneutral bereitzustellen, verstrickt sich die Politik in Detaildiskussionen zur tatsächlichen Ökobilanz während einer Transitionsphase, während ein Land wie China sich längst entschieden hat.

Weitere Umweltgesetzgebung führt zu Abwägungsdilemmata und ethischen Fragen

Unabhängig davon, wie man einzelne der Maßnahmen goutiert: Klar zu sehen ist, dass alle beschriebenen Ansätze keine Instrumente der klassischen Umweltgesetzgebung sind, sondern eher steuerrechtlicher oder wirtschaftsrechtlicher Natur sind.

Zudem wären viele dieser Schritte so drastisch, dass sich berechtigt die Frage stellt, wie viele solcher Veränderungen eine im weltweiten Wettbewerb stehende Marktwirtschaft in welchem Zeitraum verträgt und welche dieser legislativen Maßnahmen man den Bürgern zumuten darf.

Das, was erforderlich wäre befindet sich zudem in permanenten Abwägungsdilemmata: Es ist völlig eindeutig, dass sehr viele Konsumgüter und Dienstleistungen – etwa Fleisch oder Urlaubsflüge) deutlich teurer oder für viele Bürger sogar unerschwinglich wären, wenn die Klima- und Umweltfolgeschäden eingepreist wären. Die wesentlichen legislativen Möglichkeiten zur Beschleunigung der Transformation in eine nachhaltige Gesellschaft führen somit zu ethischen, moraltheoretischen und teilweise philosophischen Fragen: Wer bestimmt, ob die Lebensvoraussetzungen künftiger Generationen mehr, weniger oder gleich wichtig sind wie sichere, wenn auch vielleicht nicht nachhaltige Arbeitsplätze von zehntausenden Arbeitnehmern in Kohleregionen oder der Automobilindustrie heute? Welchen Wert haben intakte Korallenriffe? Wie wägt man ab zwischen einer stimulierten Konjunktur heute und intaktem Klima in 50 oder 100 Jahren? Welchen rechtlichen Stellenwert haben Umweltgüter überhaupt im Vergleich zu den Grundrechten heute lebender Menschen?

Im Zusammenhang mit der Frage, auf welcher moralischen Grundlage eine Gesellschaft totalitär anmutende Maßnahmen gegen Klimawandel oder Biodiversitätskrise einsetzen darf, führt Utilitarismus nicht weiter: Die bloße Tatsache, mit einem „Weiter so“, sehr wahrscheinlich die Lebensgrundlagen künftiger Generationen zu verschlechtern und damit sehr vielen Individuen vermutlich zu schaden, darf uns nicht dazu verleiten, zahlreichen jetzt Lebenden jede freie Wahl von Möglichkeiten zum Lebensstil zu verwehren. Spätestens die Sorge von zum Beispiel Familien im Kohlerevier

um ihre Zukunft verbietet einen rein utilitaristischen Ansatz im Sinne „die potentiell Geschädigten der Zukunft sind viel zahlreicher, also nehmen wir in Kauf, weniger jetzt Lebende zu benachteiligen“. Weiter bringt uns ein gesinnungsethischer Ansatz: Gerade aufgrund unserer evolutionären Stellung als Menschen und insbesondere in Kombination mit dem Wohlstand in Europa haben wir uns unserer Umwelt und den Lebensgrundlagen künftiger Generationen gegenüber fair und chancenwährend zu verhalten – weil wir uns selber die gleiche Fairness für uns wünschen würden und weil wir die Möglichkeiten haben, die Lebensgrundlagen künftiger Generationen zu bewahren und gleichermaßen allen heute Lebenden Chancen und ein gutes Leben zu ermöglichen.

Zu allererst ist hierzu ein gesellschaftlicher Konsens herbeizuführen, der in einem Schlagwort lauten kann „Nachhaltigkeit ist eine allgemeingültig akzeptierte Doktrin, die für Einzelne Unbequemlichkeiten und Nachteile bedeuten kann, aber Niemanden grundsätzlich schädigen darf“.

Hernach kann ein gangbarer Weg nur bedeuten, massiv schädigende Aktivitäten zu besteuern und zu Teilen auch mit Geboten, Förderungen und Verboten zu steuern und dies in einer maximalen Abwägung mit den Interessen derer, die einen tatsächlichen Nachteil haben (das sind z.B. die Kohlearbeiter, aber sicher nicht die Touristen, deren zweite jährliche Urlaubsreise teurer wird) und gleichzeitig einen internationalen Abgleich zu suchen.

Anstatt aber mutig und mit strategischer Übersicht die oben

genannten Themen zu adressieren, verzettelt sich die aktuelle Umweltpolitik in zahlreichen Details:

Berichtspflichten (PRTR, §31 BImSchG), Kataster und Statistiken, Methodiken der Einstufungen in Wassergefährdungsklassen, Kontrollberechnungen, 100-seitige Anleitungen wie zum Beispiel Treibhausgase zu berichten sind, um eine formale Gerechtigkeit unter Emittenten zu erzeugen die aber nur juristischer und nicht umweltwissenschaftlicher Natur sein kann, X Leitfäden zur Bestimmung von Abläufen in Energieaudits, die einzig auf Berichtsqualität, aber nicht auf tatsächliche Energieeffizienz abstellen --- und vieles mehr.

Selbst bei so vergleichsweise einfachen Themen wie der Gewerbeabfallverordnung wird das Recht durch die Methoden und Abwägungsprozesse in der Rechtsetzung mittlerweile so kompliziert, dass es in der Umsetzung oft am eigentlichen Ziel vorbei läuft. Den bisherigen Gipfel bildet die NOx Debatte zur Aufarbeitung des Dieselgate genannten Skandals: Unabhängig davon, dass das Verhalten von Herstellern mit ihren Abschaltvorrichtungen skandalös ist und geahndet gehört und auch, dass Luftqualität weltweit ein sehr wichtiges Umweltthema ist: Die NOx-Grenzwerte, die man nun verzweifelt versucht einzuhalten sind eher zufällig entstanden als auf wissenschaftlichen Fakten basierend und die NOx-Konzentration in deutschen Innenstädten ist gemessen an der Relevanz der oben genannten Umweltthemen ein sehr nachrangiges Thema, das sich ohnehin mit der Mobilitätswende auf der Zeitachse lösen wird. Die verzweifelten Versuche, Fahrverbote zu vermeiden und dennoch einen sehr fragwürdigen,

faktisch wenig nützlichen Grenzwert einzuhalten ist das Paradebeispiel verkehrter Umweltgesetzgebung: Kraft und Handlungsspielräume werden vertan, während prioritäre Felder brach liegen.

Fazit

Man kann es drehen und wenden wie man will – wir benötigen das Ende der Umweltgesetzgebung im herkömmlichen Sinne. Die erreichten Standards müssen beibehalten werden, aber der künftige Fokus legislativer Verfahren zum Schutze der Umwelt muss in anderen Feldern liegen, als in jenen, die die Erfolge des deutschen Umweltrechts in den letzten vier Jahrzehnten bildeten.

Tieferes Interesse?

Wir unterstützen Sie bei der unternehmerischen Nachhaltigkeitsstrategie

Fragen/ Kommentare/ Anregungen?

Nehmen Sie mit Dr. Utermöhlen Kontakt auf unter ralf.uterhoehlen@agimus.de



Dies ist eine Open-Access-Publikation. Verbreitung und Kopie des ungekürzten und unveränderten Textes ist ausdrücklich erlaubt und erwünscht.



AGIMUS GmbH

Am Alten Bahnhof 6
38122 Braunschweig

*Expertenwissen und -umsetzung für-
Nachhaltigkeit, Qualität, Umwelt- und
Arbeitsschutz*

Tel.: +49 (05 31) 2 56 76-12

Fax: +49 (05 31) 2 56 76-66