

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Ökonomischer und ökologischer Standortbedarf - Antithese und Synthese? (1992)

Ökonomischer und ökologischer Standortbedarf
in der Bundesrepublik Deutschland
Antithese oder Synthese?

Statement von
Dr. Edda Müller,
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit

anlässlich der
Podiumsdiskussion auf dem

8. Trierer Kolloquium zum
Umwelt- und Technikrecht
"Naturschutz- und Landschaftspflegerecht im Wandel"

am 25. September 1992
in Trier

Ich beglückwünsche die Veranstalter zur Wahl des Themas dieser Podiumsdiskussion. Die Standortthematik steht im Brennpunkt der aktuellen wirtschafts- und umweltpolitischen Auseinandersetzung. Sie ist bestimmt durch eine polare Diskussion

- auf der einen Seite feiert die alte Diskussion über die Gefährdung des Industriestandorts Deutschland durch überzogene Umweltschutzauflagen neue Urstände
- auf der anderen Seite erleben wir derzeit am Beispiel der Abfallpolitik, daß ökologische Zielsetzungen durch unzureichende Standortplanungen sowie mangelnde Akzeptanz für notwendige Standorte behindert werden.

Ziel dieser Podiumsdiskussion ist es herauszufinden, ob der ökonomische und der ökologische Standortbedarf in unversöhnlicher Art im Widerstreit zueinander stehen, oder ob Ökonomie und Ökologie ein gemeinsames Interesse haben, beide Ziele miteinander zu harmonisieren.

Dies führt dann zwangsläufig zu der Frage, ob das vorhandene Recht geeignet ist, die notwendige Synthese herbeizuführen oder ob es hierfür einer Veränderung des Rechts bedarf.

Um diese Frage zu beantworten, bedarf es zunächst einer Analyse der vermeintlichen oder tatsächlichen Konflikte.

Was ist von dem Argument zu halten, überzogene Umweltschutzauflagen gefährdeten den Industriestandort Deutschland?

Im Gegensatz zur aktuellen politischen Diskussion, in der der Umweltschutz mal wieder zum Sündenbock gemacht wird, belegen empirische Untersuchungen eindeutig, daß die Umweltpolitik eine absolut nachrangige Rolle bei den derzeitigen finanzpolitischen und wirtschaftspolitischen Schwierigkeiten spielt.

So kam eine Ifo-Umfrage vom Dezember 1991 zu dem Ergebnis, daß die befragten Unternehmen als Hauptbelastungsfaktoren für wirtschaftliche Schwierigkeiten an erster Stelle die Lohnkosten, Sozialabgaben, Unternehmenssteuern, zu wenige flexible Arbeitszeiten und die abnehmende Qualität der Arbeitskräfte nannten. Zu strenge Umweltschutzauflagen wurden erst an sechster bzw. siebter Stelle der Belastungsfaktoren erwähnt.

Berücksichtigt man den Einfluß des tagespolitischen Streits bei solchen Meinungsumfragen, so sind zur Aufklärung des Stellenwertes der Umweltpolitik unter anderem auch frühere empirische Untersuchungen von Interesse.

In einem kürzlich veröffentlichten "Handbuch des Umweltmanagements" von Ulrich Steger (Herausgeber) interpretiert Prätorius empirische Untersuchungen zum Thema, inwieweit der Industriestandort Deutschland durch Umweltauflagen im internationalen Wettbewerb beeinträchtigt werde. Herangezogen werden hierzu die Ergebnisse von empirischen Untersuchungen des RWI (1988), von Biedenkopf/Miegel (1989), Dierkes, Zimmermann (1990).

"Es ergibt sich hier ein überraschend einheitliches Meinungsbild, wonach insgesamt die strengere Umweltschutzgesetzgebung in Deutschland langfristig eher als ein Wettbewerbsvorteil angesehen wird. Dies wird insbesondere mit der zu erwartenden Notwendigkeit begründet, daß andere Industriestandorte in ihrer Gesetzgebung und in ihren Auflagen aufgrund der fortschreitenden Umweltbelastungen nachziehen werden müssen. Dadurch ergibt sich zum einen heute ein technologischer Vorsprung im Ausrüstungsstandard der Anlagen, zum anderen auch ein zunehmend wettbewerbsrelevantes know-how im Bereich des Umweltschutzes."

In den Untersuchungen wird auch festgestellt, daß Wohn- und Umweltqualität als sogenannte "weiche Standortfaktoren" zunehmend Bedeutung erlangen.

Im Raumordnungsbericht 1990 heißt es:

"Neben den sogenannten harten Standortfaktoren - wie physische Infrastruktur, Flächenpotentiale, Lage im Raum, Ausgestaltung der regionale Arbeitsmärkte - gewinnen zunehmend Standortfaktoren wie etwa Umweltqualität, kulturelles und soziales Umfeld sowie der örtliche Freizeitwert an Bedeutung. ... Sie entscheiden ... in immer stärkerem Maße über die Attraktivität von Standorten."

Deregulierungsargument

Hält man fest, daß Unternehmen sich nicht durch die inhaltlichen Anforderungen des Umweltschutzes behindert fühlen, so erhält das Argument Bedeutung, daß die gegenwärtigen rechtlichen und administrativen Verfahren ein Hemmnis für wirtschaftliche Expansion und Aktivitäten sind.

Diese Diskussion, die sich unter dem Stichwort Deregulierung verbirgt, ist durchaus ernst zu nehmen.

Letztendlich betrifft sie das Verhältnis von bundesgesetzlicher Regelung zur Ausfüllung und zum Vollzug dieser Gesetze durch die Länder und Gemeinden. Der Bund hat hier in den verschiedenen sektoralen Gesetzen mit unbestimmten Rechtsbegriffen und der Notwendigkeit zur Abwägung der verschiedensten Interessen Kompromißformeln geschaffen, die beim Vollzug auf der Ebene der Länder zu Schwierigkeiten und zum Teil zu Blockaden führen können.

Lassen Sie mich das an einigen Beispielen erläutern:

Die Förderung erneuerbarer Energien ist sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene ein im Lichte der Klimaschutzpolitik wün-

...

schenswertes Ziel der Umweltpolitik. Beispiele in Schleswig-Holstein und Niedersachsen sowie in anderen Bundesländern zeigen, daß bei der Ausweisung von Standorten für Windenergieanlagen sowie für den Einsatz von Photovoltaik die Auslegung der Regelungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch die Landesbehörden sowie die Bauleitplanung ein erhebliches Hemmnis für die verstärkte Nutzung dieser Energiearten sein können.

Einen ähnlichen Konflikt zwischen Umweltpolitik und Naturschutzpolitik erleben wir derzeit im Zusammenhang mit der Genehmigung der Erdgaspipeline im nordfriesischen Wattenmeer. Zwar ist eine verstärkte Nutzung von Erdgas im Interesse des Klimaschutzes wünschenswert, andererseits spricht der Schutz des Wattenmeeres gegen die Verlegung einer entsprechenden Pipeline in diesem Gebiet.

Eine etwas anders geartete Problematik stellt sich im Bereich der Abfallwirtschaft. Nach dem Abfallwirtschaftsgesetz gilt der Vermeidung von Abfällen die Priorität, die Verwertung und danach die thermische Verwertung genießen Priorität 2 und erst nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten wird die Deponierung, d.h. die schadlose Beseitigung im Gesetz vorgeschrieben.

Der gegenwärtige Müllnotstand, der durch die spektakulären Ereignisse im Zusammenhang mit den Müllexporten nach Frankreich wieder ins Bewußtsein gerückt worden ist, ergibt sich im Grunde aus einem in der Gesetzeskonstruktion angelegten Dilemma der für die ordentliche Abfallbeseitigung zuständigen kommunalen Körperschaften.

Das Gesetz verpflichtet die Kommunen zur Vorsorge für die ord-

nungsgemäße Beseitigung der Abfälle. Die politische Durchsetzungsmöglichkeit für die Ausweisung von Deponiestandorten oder die Genehmigung von Müllverbrennungsanlagen wird jedoch durch die Prioritätenrangfolge im Abfallgesetz erheblich erschwert. Zurecht wehren sich kommunale Bürgerinitiativen gegen die Ausweisung neuer Deponieflächen und das Errichten von Müllverbrennungsanlagen, weil sie hierin eine Ausweidlösung für unterlassene Anstrengungen im Bereich der Abfallvermeidung und Abfallverwertung sehen.

Die Kommunen haben jedoch auf das Ziel des Bundesabfallgesetzes, Primärabfälle zu vermeiden kaum einen Einfluß. Dies wurde erst kürzlich dem Umweltdezernenten von München durch Gericht bestätigt, der sein Verbot zur Vermarktung von Einwegdosen zurücknehmen mußte.

Es ist angesichts dieser rechtlichen Konstruktion nicht verwunderlich, daß die Kommunen und die Länder versucht haben, die Abfallproblematik zu externalisieren, um damit regionale und kommunale Konflikte bei der Ausweisung von Standorten für die Müllverbrennung bzw. die Deponierung zu vermeiden.

In der Standortdiskussion wird häufig die zu weit getriebene Öffentlichkeitsbeteiligung als Hindernis angesehen.

Aus meiner Sicht wäre angesichts der Existenz umweltengagierter Gruppen und des kritischen Bürgerpotentials eine Verminderung der Öffentlichkeitsbeteiligung eher ein zusätzliches Hemmnis für die sichere Ausweisung von Standorten, als eine Erleichterung.

Bei der Diskussion um den Bedarf an Standorten sollte es

...

letztendlich nicht nur um die Frage gehen, ob ein bestimmter Standort an dieser oder an einer anderen Stelle (im In- oder im Ausland) gewählt wird, es sollte auch ein Anreiz geschaffen werden, über grundsätzlich veränderte Strukturen nachzudenken.

Die gegenwärtigen Strukturen im Bereich der Elektrizitätswirtschaft sind hierfür ein geeignetes Beispiel.

Durch die Konzentration der Stromwirtschaft auf große Anlagen, in relativer Ferne von den Nutzern wurde unter anderem die relative Ineffizienz der Stromwirtschaft gefördert. Energiesparende Technologien wie die Kraft-Wärme-Kopplung und Anstrengungen zur Energieeinsparung wurden hierdurch behindert. Die notwendige Umstrukturierung der Stromwirtschaft kann durch den Engpaßfaktor "Nichtbefriedigung des Standortbedarfs" bewirkt werden. Es gibt derzeit im Rahmen des Energierechtes praktisch keinen wirksameren Ansatzpunkt für die Herbeiführung energieeffizienter Strukturen in der Stromwirtschaft als die Entscheidung über Anlagengrößen und Standorte.

Eine Synthese der Interessen der Ökonomie und der Ökologie im Hinblick auf den Standortbedarf und die Standortfrage läßt sich meines Erachtens nicht durch Abstriche auf der einen oder anderen Seite der Interessen bewerkstelligen.

Die Rechtswissenschaft sollt sich deshalb nicht nur mit der Frage der Ausgestaltung der jeweiligen sektoralen Rechtsgebiete beschäftigen, sondern vermehrt sich mit der Frage des Verhältnisses von Bundesrecht und Landesrecht sowie von Bundesgesetzgebung zum Vollzug auf der Ebene der Länder und Gemeinden beschäftigen. Dabei wird sicherlich die richtige Lösung nicht in

einer generellen Entscheidung zwischen Zentralisierung oder Dezentralisierung liegen, vielmehr wird es nötig sein die jeweiligen Regelungsmaterien differenziert zu beurteilen.

Am Beispiel des Abfallrechtes läßt sich z.B. zeigen, daß die Abfallbeseitigungsplanung nicht allein den Kommunen überlassen bleiben darf. Die Versuchung, kommunalen Konflikten nach dem Sankt Florians Prinzip aus dem Wege zu gehen, liegt hier zu nahe. Die Novelle zum Abfallgesetz verpflichtet deshalb auch die Kommunen zur Vorlage verbindlicher Abfallkonzepte.

Andererseits scheinen die gegenwärtigen Probleme der Energiepolitik und die Förderung der Zielsetzung einer verstärkten Energieeinsparung und Energieeffizienz es eher nahezu legen, den Kommunen einen größeren Spielraum in der Energiepolitik einzuräumen.

Eine problemadäquate, differenzierte Ausgestaltung unseres rechtlichen Instrumentariums erfordert aus meiner Sicht eine weniger theoretisch-dogmatische Ausrichtung der Umweltrechtswissenschaft. Gefragt ist eine stärker empirisch fundierte Rechtstatsachenforschung. Ich hoffe, hierzu einen kleinen Anstoß gegeben zu haben.