

desrechtliche Rechte derjenigen, deren Teilnahme § 2 AV-ÖGDG unterstellt.

2. Zusammensetzung, Stimmrecht

Auch die oben geschilderte, in § 2 AV-ÖGDG beschriebene Zusammensetzung der Kommunalen Gesundheitskonferenzen begegnet vielfältigen Bedenken. Selbst wenn es gelungen sein sollte, die auf örtlicher Ebene im Gesundheitswesen Tätigen einigermaßen lückenlos aufzuführen, handelt es sich doch um Einrichtungen oder Personen ganz unterschiedlicher Quantität und Bedeutung. Der Katalog führt unterschiedslos große und mitgliederstarke Körperschaften, Anstalten und Behörden (Leistungsträger) und Einzelpersonen, z. B. Träger pflegerischer Leistungen, auf. Er will kleine Gruppen, z. B. Einrichtungen des Patientenschutzes, ebenso einbinden wie miteinander örtlich konkurrierende private Krankenversicherungen. Die Bestimmung lässt offen, wie diese denn »vertreten« sein sollen. Da z. B. die Letzteren keine gemeinsame »Vertretung« haben, erscheint diese gesetzliche Vorgabe unerfüllbar. Außerdem ist schwer vorstellbar, dass sich die genannten Institutionen tatsächlich der Mühe unterziehen, jeweils nach Maßgabe ihrer Satzungen oder sonstigen Bestimmungen zu beschließen, wer sie denn »vertreten« soll. Infolgedessen erscheint die vorgesehene »Vertretung« von vornherein eher zufällig und unausgewogen.

Ebenso wenig sachgerecht ist, dass nach § 6 Satz 1 AV-ÖGDG jedes Mitglied der Kommunalen Gesundheitskonferenz *eine* Stimme hat. Das Ergebnis solchermaßen zu Stande gekommener Abstimmungen kann nicht repräsentativ sein.

Nicht nachvollziehbar ist auch § 3 Abs. 1 AV-ÖGDG, wonach den Arbeitsgruppen »die für den jeweiligen The-

menbereich Zuständigen mit Entscheidungskompetenz« angehören müssen. Entscheidungskompetenz für die in § 2 AV-ÖGDG aufgeführten Institutionen haben jeweils deren Organe nach Maßgabe der Satzungen; diese werden und können in aller Regel den Arbeitsgruppen nicht angehören, zumal, wenn es sich um aus mehreren Personen bestehende Organe von Selbstverwaltungskörperschaften handelt. Schließlich ist mindestens unpraktikabel, dass nach § 2 Abs. 3 Satz 2 AV-ÖGDG den Vorsitz in den Kommunalen Gesundheitskonferenzen ein Wahlbeamter führen soll. Dies ist angesichts deren Arbeitsbelastung zu hoch »aufgehängt«. In den Kreisen gibt es außerdem zum Teil keine Kreisdirektoren als Wahlbeamte.

Die kommunalpolitische, aber auch die rechtliche Einschätzung gesetzlich institutionalisierter Gesundheitskonferenzen auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte kann hiernach nicht positiv sein. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben kraft ihrer verfassungsverbürgten Allzuständigkeit eine Grundverantwortung für eine funktionierende örtliche Gesundheitspflege. Sie werden – auch ohne gesetzliche Regelung – intiativ, wenn sie Versorgungsdefizite sehen, auch, soweit sie selbst zu deren Behebung rechtlich unzuständig sind. Dieses ihr »Recht der Spontanität«⁷ ist ohnehin, wie die kommunalen Gebietskörperschaften mit Recht beklagen, im Übermaß gesetzlich eingeschränkt. Die zusätzliche Beschränkung durch kommunale Gesundheitskonferenzen ist überflüssig, ineffektiv, bürokratisch und teuer. Ein Vorbild für andere Länder ist die Regelung in Nordrhein-Westfalen nicht.

⁷ Erichsen, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1997, S. 49.

Berichte

Instrumente des Umweltschutzes im Wirkungsverbund

– Interdisziplinäres Kolloquium »Umwelt als knappes Gut« der Volkswagen-Stiftung
– zugleich Siebte Osnabrücker Umweltgespräche –

Von Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. *Bernhard Stüer*, Richter am Anwaltsgerichtshof NRW,
und *Beate Landgraf*, Münster/Osnabrück

Umweltschutz wird mehr und mehr als fachübergreifende Querschnittsaufgabe begriffen. Recht, Politik, Technik, Ökonomie und Umwelt – sie alle sind beim Umweltschutz gefragt. Dabei ist die Zusammenarbeit verschiedener Fachdisziplinen ein schwieriges Unterfangen. Kaum jemand blickt gern über den Schrebergarten seines eigenen, lieb gewordenen Fachgebietes. Eine Verständigung mit den Nachbarn verliert sich – wenn es gut geht – vielfach in höflichen Allgemeinplätzen. Zugleich wächst aber auch die Erkenntnis, dass Umweltschutz auf eine interdisziplinäre Zusammenarbeit dringend angewiesen ist. Grund genug, die unterschiedlichsten Fachdisziplinen zu dem

Schwerpunktthema »Umwelt als knappes Gut« in der Zeit vom 10. bis 12. 11. 1999 in einer dreitägigen Veranstaltung an der Universität Osnabrück zusammenzuführen. Die etwa 150 Umweltexperten, die der Einladung der Volkswagen-Stiftung und des Direktors des Instituts für Europarecht Prof. Dr. *Hans-Werner Rengeling* in die niedersächsische Stadt des Westfälischen Friedens gefolgt waren und auf einem Abendempfang von Oberbürgermeister *Hans-Jürgen Fip* einer mehrjährigen Tradition entsprechend freundschaftlich begrüßt wurden, hatten sich viel vorgenommen: In etwa 30 Einzelvorträgen und zahlreichen Diskussionsrunden wurde das Thema des Umwelt-

schutzes aus einer breit angelegten interdisziplinären Sicht fassettenreich beleuchtet.

Die Ausgangspunkte in dem magischen Viereck von Recht, Politik, Technik und Umwelt hatte Tagungsleiter *Rengeling* bereits in seiner Begrüßung vorgestellt und gefragt, wie groß die Überschneidungsbereiche eines interdisziplinären Ansatzes sind. Der Generalsekretär der Volkswagen-Stiftung Dr. *Wilhelm Krull* (Hannover) und der Vertreter der Deutsche Bundesstiftung Umwelt (Osnabrück) erinnerten an die Gefahren einer ausschließlich fachbezogenen Sicht. Denn im Umweltrecht führt eine derart selektive Sichtweise nicht weiter, wie auch Prof. Dr. *Christina von Haaren* (Hannover) verdeutlichte. Vielmehr sind Grenzgänge zwischen Recht, Politik, Technik und Ökologie gefragt. Die Veranstaltung gliederte sich in vier Abschnitte. Neben den inhaltlichen Fragen wurde auch das methodische Vorgehen behandelt, so weit es für die planmäßige Kombination von Instrumenten des Umweltschutzes von Bedeutung war. Die Schwerpunkte lagen dabei auf der deutschen und europäischen Ebene, wobei auch globale Aspekte eine Rolle spielten.

Instrumente des Umweltschutzes im Überblick

Überblicksreferate aus den Bereichen Recht, Ökonomie und Politik bildeten eine Bestandsaufnahme des vorhandenen Instrumentariums im Umweltschutz und zeigten die Möglichkeiten der weiteren Entwicklung auf. Daneben wurden auch Fragen der Umweltgeschichte behandelt, die auf Erfahrungen mit dem Einsatz von rechtlichen, ökonomischen oder politischen Instrumenten des Umweltschutzes beruhten.

So stellte Prof. Dr. *Christoph Engel* von der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter in Bonn die »Funktionen der rechtlichen Instrumente des Umweltschutzes im Verbund mit ökonomischen und politischen Instrumenten« dar. In Form einer Grammatik des Rechts machte der ehemalige Osnabrücker Umweltrechtler die Abgrenzung rechtlicher und nichtrechtlicher Steuerungsinstrumente des Umweltrecht deutlich. Ökonomisch gedeutet ist das Ordnungsrecht negativer Anreiz. Durch seine Steuerungsunschärfe und seine Störungsresistenz, die durch die Unvollkommenheit der Regeln und der Rechtsanwender sowie deren unerwarteten Reaktionen bedingt sind, ist das Ordnungsrecht ein eher unbewegliches rechtliches Steuerungselement.

Für eine ordnungsrechtliche Sanktion sprechen aber nachhaltig die Normativität, die Wirkung des Rechts als Steuerinstrument und die gewollte Begrenzung der Steuerungswirkung. Daraus ergibt sich eine deutliche Grenzwertorientierung des Rechts, welche die Durchlässigkeit der Grenze zwischen Rechtsbildung und Regelanwendung markiert. Dies beinhaltet auch eine Wechselwirkung von intrinsischer und extrinsischer Motivation und somit einen Instrumentenverbund. Intrinsische Motivationen beziehen sich auf den Eigenantrieb, während extrinsische Motivationen durch von außen kommende Einflüsse – vor allem durch rechtliche Regelungen im Bereich des Ordnungsrechts – gesteuert werden. Die Risiken eines Instrumentenverbundes sieht *Engel* in einer richtigen Grenzziehung und der problematischen Trennung der einzelnen In-

strumentarien. Das Umweltrecht als traditionelles Ordnungsrecht sei daher ein im Allgemeinen durchaus geeignetes umweltrechtliches Instrumentarium.

Für Prof. Dr. *Gertrude Lübke-Wolff* (Bielefeld) stand vor allem das Verhältnis von Kosten und Nutzen umweltrechtlicher Vorschriften im Vordergrund. Ihre Frage, »ist das Umweltrecht zu technikorientiert«, verneinte die Bielefelder Umweltrechtlerin, gestützt auf ein von ihr durchgeführtes Forschungsvorhaben. Der Vorwurf, dass im Umweltrecht zu sehr instrumentell (d. h. über detaillierte Vorgaben der einzusetzenden Technik) statt ergebnisbezogen (ausschließlich durch Emissionsgrenzwerte) gesteuert und auf diese Weise die dezentrale Auffindung effizienter technischer Lösungen unnötig blockiert werde, erweist sich damit als unberechtigt.

Für die Heidelberger Wirtschaftswissenschaftler Prof. Dr. *Malte Faber* und Privatdozent Dr. *Thomas Petersen* hat bei der Umsetzung umweltpolitischer Ziele die Ministerialverwaltung einen besonderen Stellenwert. Sie entfaltet nach den Beobachtern der Szene durchaus eine Eigen-dynamik. Der auf Singularinteressen fixierte »homo oeconomicus« muss zu einem »homo politicus« fortentwickelt werden, lautet die Heidelberger Botschaft. Allerdings ist hier wohl etwas Vorsicht geboten. Denn jedem, der nicht gerade an seiner Dummheit oder Ehrlichkeit scheitert, wird es zumeist gelingen, die eigenen Interessen als die des Gemeinwohls auszugeben. Gemeinwohl wird daher zu einem schillernden Begriff, der vielfach ausschließlich für die Durchsetzung der eigenen Interessen genutzt wird.

Nicht mit innerstaatlichen Instrumenten vergleichbar sind Instrumente des Umweltschutzes im europäischen Recht. Zwar bilden hier freiwillige Vereinbarungen eine Lösung, jedoch sind diese oft problematisch. Die Probleme sah Dr. *Ludwig Krämer* von der Europäischen Kommission in Brüssel u. a. im Bereich des Wettbewerbs, in einem zu langen Verfahren durch lange Diskussionszeiten und durch fehlende Gesprächspartner. Probleme können sich auch bei der Kontrolle der Durchführung einer freiwilligen Vereinbarung ergeben, da Vollzug und Kontrolle in den Händen der einzelnen Mitgliedsstaaten liegt. Ein Rückzug des Ordnungsrechts könne auch mit einer bedenklichen Deregulierung verbunden sein.

Die nachfolgende Diskussion wurde von der Frage bestimmt, ob ordnungsrechtliche oder ökonomische Instrumente vorzugswürdig sind, wie Dr. *Martin Beckenkamp* von der Universität des Saarlandes in Saarbrücken erläuterte. Ordnungsrechtlichen Instrumenten werden in der Öffentlichkeit vielfach eine mangelnde Durchsetzbarkeit nachgesagt. Für das schwindende Vertrauen in das Ordnungsrecht wurde vor allem der politische Wandel in der Umweltpolitik der vergangenen Jahre verantwortlich gemacht. Der Umweltschutz sei da wohl gelegentlich zum Vorteil der Wirtschaft etwas zu kurz gekommen. In einigen Beiträgen herrschte aber wohl auch der genau umgekehrte Eindruck vor. Kontrovers blieb die Frage, ob die Umweltpolitik in erster Linie auf die eigenen Einsichten der Bevölkerung setzen solle und ob die eigene Motivation durch verordnete Handlungspflichten eher geschwächt werden könne. Wichtig bei regelnden Instrumenten sei wohl immer eine ausreichende Vollzugskontrolle. Dies

gelte sowohl für ordnungsrechtliche wie auch für ökonomische Instrumente. Es sei auch wohl richtiger, sie nicht als Gegensatz zu empfinden, sondern sie im Interesse eines wirksamen Umweltschutzes zu einem Gesamtsystem zu verbinden, das neben juristischen und ökonomischen auch planerische, politische und ethische Instrumente wie Leitbilder und Selbstverpflichtungen umfasst. Nicht nur aus diesen Gründen sei eine interdisziplinäre Zusammenarbeit besonders notwendig.

Ansatzpunkte, Reichweite und Leistungsgrenzen einzelner Instrumente

Der interdisziplinäre Ansatz zog sich wie ein roter Faden auch durch die Beratungen zu einzelnen Umweltinstrumenten. Dabei standen vor allem die rechtliche, ökonomische und politische Sicht im Vordergrund. Prof. Dr. *Heinz Welsch* von der Universität Oldenburg berichtete über Umweltsteuern und internationalen Wettbewerb in einem multiregionalen Simulationsmodell. Eine CO₂-Steuer führe in Verbindung mit einer kompensierenden Senkung der Lohnnebenkosten allenfalls zu einer geringeren Netto-Belastung der exportierenden Wirtschaftsbereiche. Prof. Dr. *Andreas Herrmann* von der Technischen Universität Braunschweig stellte am Beispiel eines internationalen Verbundprojekts die beschränkten rechtlichen und fiskalischen Möglichkeiten für ein integriertes Pestizidmanagement in den Entwicklungsländern am Beispiel Nepals dar. Dort müsse – aufbauend auf einer stärkeren Bewusstseinsbildung und finanziellen Anreizen – nach anderen Lösungen gesucht werden. Näher wurde die freiwillige Selbstverpflichtung behandelt. Sie beinhaltet auf der einen Seite die Informationsverpflichtung in Form einer freiwilligen Zusage zur Bereitstellung von Informationen, zum anderen die freiwillige Unterlassung bestimmter Aktivitäten. Zugleich wurde aber auch auf die Schwierigkeiten der Umsetzung hingewiesen. So sind Selbstverpflichtungen zur Gefahrenabwehr ungeeignet und wohl auch rechtlich unverbindlich. Zudem können wichtige Mitwirkungsrechte auf der Strecke bleiben, und es fehlen auch wirksame Sanktionsmechanismen nach innen. Aber auch die Vorteile der Selbstverpflichtung kamen zur Sprache: Selbstverpflichtungen lassen eine bessere Kooperation zu. Auch ist eine schnellere Umsetzung umweltpolitischer Ziele möglich, und es besteht eine höhere Ökonomieverträglichkeit. Zugleich kann der Verwaltungs- und Kontrollaufwand verringert werden.

Werden bestimmte Voraussetzungen eingehalten, können freiwillige Selbstverpflichtungen durchaus effektiv sein, machte der Präsident des Rhein.-Westf. Instituts für Wirtschaftsforschung Prof. Dr. *Paul Klemmer* (Essen) unter Hinweis auf seine Erfahrungen aus einem Monitoringbericht deutlich. Danach hatten 80 % der hauptsächlich chemischen und Eisen schaffenden Industrie ihre Selbstzusage erfüllt und 40–50 % des CO₂-Ausstoßes reduziert. Dieser Rückgang war immerhin zu 2/3 durch den Rückgang der Produktion bedingt. Langfristig werde sich ein Rückgang der Emissionen wohl überhaupt nur durch einen Rückgang der Produktion erreichen lassen.

Die ethische Sicht der Selbstverpflichtung brachte Dr. *Helge Wulsdorf* von der Theologischen Fakultät Pader-

born ein. Vielfach brauche die Vorbereitung von Selbstverpflichtungen eine lange Genese phase. Die Vorlaufphase bei der Einführung des bleifreien Benzin etwa betrug in Industrie und Politik gut 3 Jahre. Von der Einführung der bleifreien Kraftstoffe bis zur Einstellung des Vertriebs verbleiten Benzins vergingen dann noch einmal rund 13 Jahre.

Um eine Beschleunigung derartiger Prozesse zu erreichen, sind Kommunikation und Transparenz der Entscheidungswege wichtig, wurde in der von Prof. Dr. *Philip Kunig* von der Freien Universität Berlin geleiteten Diskussion hervorgehoben. Auch müssen ausreichend flexible Spielräume bestehen. Das Ziel der Forschung müsse auf einheitliche Voraussetzungen gerichtet sein, wobei auch die Entwicklungsprozesse stärker mit einzubeziehen sind. Selbstregulierung kann wohl auch nur als Ergänzung zu den ordnungsrechtlichen Instrumenten verstanden werden und ist – das wurde auch durch die pointierten Zusammenfassungen von Prof. Dr. *Franz-Josef Brüggemeier* von der Universität Freiburg und Prof. Dr. *Franz-Joseph Peine* von der Universität Göttingen deutlich – keinesfalls ein Allheilmittel.

Kombination von Instrumenten in verschiedenen Bereichen

Die fachübergreifende Zusammenarbeit stand auch bei einer Kombination verschiedener Instrumenten des Umweltschutzes im Vordergrund. Dabei konzentrierten sich die Beiträge auf spezielle Fragen des Förderschwerpunktes »Umwelt als knappes Gut«.

Innovation war hier das Motto. So kann bei der Verursacherermittlung bei Ölkontaminationen ein chemisches Fingerprinting des Rätsels Lösung sein und die Schwierigkeiten bei Haftungsfragen nach dem Verursacherprinzip verringern. Die moderne Chemie verwendet dabei isotope geochemische und biogeochemische Fingerprints. Diese bestimmen die Herkunftsgruppen von Erdölen nach unterschiedlichen Parametern und machen dadurch – fast schon wie ein genetischer Fingerabdruck – eine differenzierte Herkunftsbestimmung möglich. Wie Prof. Dr. *Alfred V. Hirner* (Universität GH Essen) ausführte, bergen diese analytischen Parameter zwar Unsicherheiten, sind aber durchaus vor Gericht verwertbar, da die Trefferwahrscheinlichkeit bei dem Einsatz von mehreren Parametern nahezu beliebig an 100 % Aussagesicherheit herangeführt werden kann.

Dipl.-Pol., Dipl.-Biol. *Siegfried Behrendt* vom Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (Bonn) stellte neue Innovationstechnologien zur Umsetzung ökologischer Dienstleistungskonzepte vor. Er setzte auf Wiederverwendung von Altgeräten, Aufrüstung, Garantiezeitverlängerung sowie Leasingverträge und sah durchaus noch höhere Potenziale im gewerblichen Bereich.

Für Prof. Dr. *Bernd Meyer* von der Universität Osnabrück ist die CO₂-Abgabe als marktwirtschaftliches Instrument ein wirksames Mittel zur Erreichung eines Rückgangs von Luftschadstoffemissionen. Bei einer Verwendung des Steueraufkommens zur Senkung der Lohnnebenkosten können gleichzeitig Beschäftigungsgewinne erzielt werden. Wird ein Teil des Aufkommens (ca.

15 %) zur Förderung von Investitionen eingesetzt, lassen sich Einbußen beim Wachstum des Bruttoinlandsprodukts vermeiden.

Das Duale System Deutschlands stand bei Prof. Dr. *Rüdiger Pethig* und Dr. *Thomas Eichner* von der Universität GHS Siegen auf dem ökonomischen und ökologischen Prüfstand. Sie entwickelten mit ökonomischen Theorien eine Gebührenstrategie, die zu einem wesentlich effizienteren und ökologisch wirkungsvolleren Einsatz des »Grünen Punktes« führt als das derzeit angewandte Einwohnerentgelt.

In der von Prof. Dr. *Herbert Sukopp* vom Institut für Ökologie der TU Berlin geleiteten Diskussion trat Grundsätzliches auf den Plan. Die Kombination von Instrumenten in verschiedenen Bereichen des Umweltrechts gleiche einem Billardspiel, bei dem sich die verschiedenen Kugeln zwar häufig gezielt anstoßen, dann aber getrennte Wege rollen, meinte der Dresdener Rechtstheoretiker und Umweltrechtler Prof. Dr. *Martin Schulte*. Auf die Frage »Wer steuert den Umweltstaat – das Ordnungsrecht oder die Marktwirtschaft?«, antwortete *Schulte* erwartungsgemäß philosophisch-salomonisch: »Jeder ein bisschen und keiner so richtig«. Für Prof. Dr. *Hans-Joachim Schellnhuber*, den Direktor des Instituts für Klimaforschung (Potsdam), stand eine globale Betrachtung aus naturwissenschaftlicher Sicht im Vordergrund.

Kombination von Instrumenten – Systematische Betrachtung

Nach einem wissenschaftlichen Streitgespräch über Instrumente des Umweltschutzes im Wirkungsverbund, an dem sich unter der Moderation von Tagungsleiter *Rengeling* Prof. Dr. *Malte Faber* (Heidelberg), Prof. Dr. *Hans D. Jarass* (Münster), Prof. Dipl.-Ing. *Werner Schenkel* (Berlin), Prof. Dr. *Gotthilf Hempel* (Bremen) und Dr. *Angelika Zahrrnt* (BUND Bonn) beteiligten und bei dem auch Chancen und Grenzen dieses Wirkungsverbundes erörtert wurden, rückte eine systematische Betrachtung über die »Möglichkeiten der Kombination von Instrumenten« des Umweltschutzes in den Mittelpunkt. Vor allem ging es dabei um die Frage, wie verschiedene Steuerungsinstrumente wirksam kombiniert werden können. Interdisziplinäre Zusammenarbeit setzt vor allem eine klare Begriffsbestimmungen und einen Blick in das jeweils andere Fachgebiet voraus. Dies gilt im nationalen, aber auch internationalen Bereich.

Den ungünstigen Klimaprognosen kann nur durch eine langfristige Steuerung des Gesamtsystems entgegengewirkt werden, brachte Prof. Dr. *Klaus Hasselmann* (Hamburg) die Perspektiven des Klimaschutzes auf einen Nenner. Denn nur so könne eine Klimaerwärmung durch CO₂-Emissionen verhindert werden. Als zukunftsweisende Technologie wurde die Solarenergie in ihren verschiedenen Anwendungsweisen empfohlen.

Die produzierende Industrie kann im Umweltschutz nicht dauerhaft allein eine Vorreiterrolle übernehmen, meinte Prof. Dr. *Eberhard Feess* von der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt a. M. Vielmehr müsse in die theoretische Modellierung auch die Umweltschutzindustrie einbezogen werden. Da diese häufig mit signifi-

kanten Lernkurveneffekten produziere, könne die Gesamtstellung der deutschen Industrie – bei entsprechender Kooperation mit dem Ausland – durch eine strenge Umweltpolitik langfristig gestärkt werden. Zugleich sprach *Feess* sich dafür aus, im nationalen Bereich auch durch die Steuerpolitik Anreize zu schaffen. Dr. *Frank-Andreas Schendel* (Leverkusen) brachte das Spannungsfeld von umweltrechtlichen Vereinbarungen und Ordnungsrecht ein.

Auch die Europäische Kommission, das Europaparlament und der Europarat sind im Rahmen einer externen Integration des Umweltschutzes aufgerufen, den Umweltschutz wirksamer als bisher zu entwickeln, erklärten Dipl.-Pol. *Michael Kraak* und *Petra Zimmermann-Steinhart* von der Universität Erlangen/Nürnberg. Die Neuordnung der Querschnittsklausel durch die Amsterdamer Verträge stelle einen effektiven Umweltschutz innerhalb der Europäischen Union noch nicht ausreichend sicher. So seien etwa Umweltbeauftragte in den einzelnen Direktionen der Europäischen Kommission wünschenswert. Empfehlenswert sei auch die Integration der Umweltpolitik als permanente Aufgabe in den Gremien der Europäischen Union.

Die Vertreter der Volks- und Betriebswirtschaft beklagten, dass ökonomische Ansätze in der Politik nicht ausreichend beachtet werden. Darauf führte Dipl.-Ing. *Michael Finus* von der Fernuniversität Hagen auch zurück, dass marktwirtschaftliche Instrumente im internationalen Umweltschutz kaum eine Chance haben. Aus der fachlichen Sicht der Ökonomen wähle die Politik zumeist nur die drittbeste Lösung und setze wohl immer noch zu viel auf ordnungsrechtliche Instrumente. Wenn die Ökonomen – wie *Finus* vorschlug – in Zukunft nur noch die zweitbeste Lösung vorschlagen, bleibe offen, ob die Politik dann nicht auf die viertbeste Lösung umschwenke, wie Prof. Dr. *Gerd Schmidt-Eichstaedt* von der Technischen Universität Berlin in seiner pointierten Zusammenfassung im Rahmen der von Prof. Dr. *Peter Hennicke* (Wuppertal) geleiteten Diskussion befand. Das Umweltrecht dürfe sich auch nicht zu stark von den biologischen Erkenntnissen und ökologischen Grundlagen entfernen, machte Prof. Dr. *Hansjörg Küster* vom Institut für Geobotanik (Hannover) deutlich. Ohne eine ökologische (naturwissenschaftliche) Grundlagenforschung könne das Umweltrecht auf Dauer nicht auskommen. Daneben wies er aber auch auf notwendige Querverbindungen zu den Geisteswissenschaften hin.

Interdisziplinäre Zusammenarbeit als Zukunftsaufgabe

In seinem Schlusswort bezeichnete *Rengeling* die siebten Osnabrücker Umweltgespräche als fassettenreiches Brennglas großer Vorhaben und Projekte. Immer wieder waren die unterschiedlichen fachlichen Ansatzpunkte Grund für angeregte und intensive Diskussionen, an denen sich Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaftler gleichermaßen beteiligten. Die juristische Sichtweise trat dabei teilweise in den Hintergrund, vermittelte aber vielleicht gerade deshalb den Juristen neue Erkenntnisse. Und es wurde klar, dass eine Interdisziplinarität für den Erhalt unserer Umwelt unverzichtbar ist. Dazu haben die Siebten

Osnabrücker Umweltgespräche einen wichtigen Beitrag geleistet.

Zugleich wurde deutlich: Interdisziplinäre Zusammenarbeit im Umweltrecht ist eine schwierige Aufgabe. Man fühlt sich da an den Zahlenmystiker, Philosophen und Musikwissenschaftler *Pythagoras* erinnert, der seinen Lehrsatz, dass in einem rechtwinkligen Dreieck die Summe der Quadrate der beiden Katheten dem Quadrat der Hypotenuse gleiche ($a^2 + b^2 = c^2$), durch Wurzelziehen aus negativen Zahlen vor die Irrationalität der erfahrbaren, sonst nach mathematischen Grundsätzen wohlgeordneten Welt gestellt sah. Ja schlimmer noch: Das gesamte Pythagoreische Weltbild (»alles ist Zahl«) schien mit diesen irrationalen Zahlen einzustürzen. Denn eine Wurzel aus negativen

Zahlen endet scheinbar außerhalb der Rationalität und damit außerhalb der wirklichen, begreifbaren Welt und am Ende im Nichts. Erst die Erkenntnisse des Mathematikers *Richard Dedekind* im Jahre 1815 haben dazu geführt, dass das Geheimnis der irrationalen Zahlen und damit der inkommensurablen Strecken im Sinne des Pythagoreischen Lehrsatzes durch entsprechendes Wurzelziehen gelüftet werden konnte. Dem Umweltrecht ist zu wünschen, dass die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Recht, Politik, Ökonomie und Ökologie nicht erst in einer ähnlich großen Zeitspanne und daher erst in etwa 2000 Jahren gelingen wird – oder gar im Nichts endet. Die Umwelt hat wohl auch inzwischen nicht mehr ganz so viel Zeit.

Direkte Demokratie

– Bericht über das 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 –

Von Wissenschaftlichem Assistenten *Johannes Rux*, Tübingen

1. Einleitung: Direkte Demokratie im Aufwind

Bis zum Ende der achtziger Jahre haben die direktdemokratischen Verfahren sowohl in der verfassungspolitischen Diskussion als auch für die Praxis der politischen Willensbildung in Deutschland nur eine vergleichsweise unbedeutende Rolle gespielt. Spätestens mit der Verabschiedung der neuen Landesverfassung von Schleswig-Holstein im Juni 1990 hatte dieses Mauerblümchendasein allerdings ein Ende. Seit zehn Jahren gehören die Fragen, ob die unmittelbaren Mitwirkungsrechte der Bürger erweitert werden sollten und wie dies möglich ist, ohne die Stabilität des politischen Systems zu gefährden, zum festen Kernbestand der verfassungspolitischen Diskussion. Eine Gelegenheit, sich einen Überblick über den aktuellen Stand der Wissenschaft zum Recht und zur Praxis der direktdemokratischen Verfahren auf allen Ebenen des Staates und in der Europäischen Union zu verschaffen, bot das 3. Speyerer Demokratieforum, das im Oktober 1999 unter der wissenschaftlichen Leitung *Hans-Herbert von Arnims* an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften stattfand.

Im Rahmen der Tagung wurde ein weiteres Mal deutlich, dass das große Interesse an der direkten Demokratie untrennbar mit der seit langem grassierenden Politik(er)- und Parteienverdrossenheit verbunden ist: Zwar wurde die Legitimation der parlamentarischen Demokratie nicht grundsätzlich in Frage gestellt, und auch der Feststellung, dass die Entwicklung zum Berufspolitiker als notwendige Folge der gesellschaftlichen Arbeitsteilung unaufhaltsam und unumkehrbar ist¹, wurde nicht widersprochen. Der Forderung nach einer Erweiterung der unmittelbaren Mitwirkungsrechte der Bürger liegt jedoch die Annahme zugrunde, dass durch die stärkere Einbindung der Bürger in

den Entscheidungsprozess die Bodenhaftung der Politik wieder hergestellt werden kann. Zugleich werde auf diese Weise das faktische Monopol der Parteien für die politische Willensbildung aufgehoben und damit die Voraussetzung für die Auflösung des derzeitigen Reformstaus geschaffen. Schon die Möglichkeit, dass die Bürger die Entscheidung selbst treffen könnten, würde das Parlament und die Regierung zu einer stärkeren Rückkoppelung mit den Bürgern und damit zu einer bürgernäheren Politik bewegen. Der »Ruck«, der in Präsidentenreden immer wieder angemahnt werde, sei nur durch und mit der Beteiligung der Bürger möglich.

Zumindest auf den ersten Blick haben sich die Befürworter direktdemokratischer Verfahren in Deutschland weitgehend durchgesetzt: Mittlerweile wurden in die Verfassungen aller Bundesländer Regelungen über das Volksbegehren und den Volksentscheid aufgenommen, teilweise auch über die Volksinitiative, mit der das Parlament zur Entscheidung über einen bestimmten Antrag aufgefordert werden kann. Darüber hinaus gibt es in 14 der 16 Bundesländer auch auf der kommunalen Ebene direktdemokratische Verfahren. Und schließlich hat sich die rot-grüne Regierungskoalition ausdrücklich das Ziel gesetzt, die Volksinitiative, das Volksbegehren und den Volksentscheid doch noch auch auf der Ebene des Bundes einzuführen, obwohl entsprechende Anträge in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag keine hinreichende Mehrheit bekommen hatten².

2. Direkte Demokratie in den Kommunen

Noch bis vor gut zehn Jahren hatte es nur in Baden-Württemberg Regelungen über den Bürgerantrag, das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid in den Gemeinden gegeben. Der »Siegeszug der direkten Demokratie« auf der

1 Vgl. dazu *Borchert* (Hrsg.): »Politik als Beruf: die politische Klasse in westlichen Demokratien«, Opladen 1999.

2 Vgl. BT-Drucks. 12/6000, S. 83 ff.