

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Thesen zum Umweltschutz (1979)

These: Stärkung der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Landschaftsplanung

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Landschaftsplanung sind weiterzuentwickeln und miteinander zu verzahnen.

Die Wirksamkeit der UVP soll durch die gesetzliche Verankerung eines abgestuften Mitwirkungs- und Kontrollverfahrens erhöht werden. Die Prüfung von Vorhaben liegt bei den für die Durchführung der Vorhaben zuständigen Fachbehörden.

Die Vorhaben unterliegen - soweit sie finanzwirksam sind - einer qualifizierten Haushaltssperre, die nur nach Überprüfung der UVP durch die Umweltbehörde aufgehoben wird. Im Falle des Konflikts zwischen Umweltbehörde und Fachbehörde entscheidet das Kabinett. Der Umweltminister kann nur durch das Votum des Bundeskanzlers überstimmt werden.

Die UVP-Berichte werden veröffentlicht. Jeder Bürger bzw. Umweltverband kann sich an den Beauftragten des Parlaments für Umweltangelegenheiten (Umwelt-Ombudsmann) wenden, wenn er eine weitergehende Prüfung für notwendig hält. Der Umwelt-Ombudsmann entscheidet über die Notwendigkeit weiterer Prüfungen durch die zuständige Fachbehörde.

Die Landschaftsplanung setzt den längerfristigen Rahmen für raumwirksame Maßnahmen. Im Rahmen der UVP geprüfte Einzelvorhaben werden in die Landschaftsplanung eingepaßt.

Begründung:

Der Einfluß der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Maßnahmen der Landschaftsplanung auf die tatsächlichen Entscheidungen ist gegenwärtig gering. Die gesetzliche Verankerung eines durch Einflußrechte der Umweltbehörden und eines Umwelt-Ombudsmann des Parlaments gestärkten Prüfungsverfahrens wäre geeignet, die Bedeutung des als Entscheidungshilfe konzipierten Instruments für die Entscheidungsfindung zu erhöhen. Diesem Ziel dient

auch die Verpflichtung zur Veröffentlichung der UVP-Berichte und die Verstärkung der Beteiligungsrechte der Bürger und Umweltverbände in dem Verfahren.

Ziel der Verstärkung der "Umweltschutzinteressen" im Entscheidungsprozess ist nicht die Dominanz der Umweltbehörden bei der Entscheidungsfindung. Vielmehr soll der notwendige Abwägungsprozess von der Ebene der Verwaltung auf die politische Ebene des Kabinetts und des Parlaments gehoben werden.

Durch die Verzahnung der UVP für raumwirksame Vorhaben mit der Landschaftsplanung können die Einzelfallprüfungen der UVP in einen längerfristigen Zielrahmen eingepaßt und so aufeinander abgestimmt werden. Die Landschaftsplanung würde ihrerseits für konkrete Einzelfallentscheidungen wirksam. Eine Zusammenfassung der Zuständigkeiten für Umweltschutz und Landschaftsplanung in einem Ressort erscheint auch aus diesem Grunde notwendig (s. These: Organisation des umweltpolitischen Entscheidungsprozesses).

These: Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Umweltpolitik kann durch eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit an ihren Entscheidungen gestärkt werden. Geeignete Maßnahmen sind:

- die Intensivierung der Informations- und Aufklärungstätigkeit der Umweltbehörden über Umweltrisiken und -gefahren;
- die stärkere Beteiligung von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden bei der Entscheidungsvorbereitung in der Verwaltung;
- die ausgewogene Beteiligung von bürgernahen Umweltvertretern an parlamentarischen Hearings und Expertenbefragungen neben der Vertretung etablierter Sachverständiger;
- die Einführung der Verbandsklage in solchen Bereichen des Umweltschutzes, in denen das gegenwärtige Verfahren der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht ausreicht, um den Schutz wichtiger Lebensbereiche heutiger und künftiger Generationen zu sichern (Naturschutz, Landschaftspflege, ...).

Begründung:

Die Vergangenheit hat gezeigt, daß die stärksten Impulse für eine wirksame Umweltpolitik nicht vom Kreis der politischen Instanzen, sondern von der öffentlichen Meinung vermittelt durch die öffentlichen Medien, Bürgerinitiativen und einzelne Persönlichkeiten ausgingen.

Die Umweltpolitik hat daher jedes Interesse daran, dieses Potential am kritischen Umweltgewissen durch eine Verstärkung der Informations- und Aufklärungsarbeit zu erhöhen.

Außerdem sollte die Umweltpolitik bereits in der Phase der Entscheidungsvorbereitung die organisierten Umweltinteressen des gesellschaftlichen Raums (Bürgerinitiativen und Umweltverbände) kontinuierlich beteiligen, um somit ein Gegengewicht gegen die starke Repräsentanz von Gegeninteressen im umweltpolitischen Entscheidungsprozess zu schaffen.

Die Beteiligung des Bürgers dient gleichzeitig der Information der Verwaltung und der Verbesserung der Entscheidungsvorbereitung. Sie ist ein integraler Bestandteil jeder Umweltverträglichkeitsprüfung.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte in gleichem Maße in der Phase der parlamentarischen Beratung von Umweltinitiativen verstärkt werden. Hier sollte in noch stärkerem Umfang durch die Veranstaltung von Hearings Öffentlichkeit hergestellt werden. Dabei hätten der Bundestag und die Landesparlamente darauf zu achten, daß neben der Beteiligung etablierter Experten - die häufig eine dem Bürger unverständliche Sprache sprechen - auch Vertreter bürgernahe Organisationen an den Anhörungen beteiligt werden.

Im gegenwärtigen Rechtssystem der Verwaltungskontrolle bestehen für den einzelnen Bürger oder einen Verband keine Möglichkeiten, gegen die Beeinträchtigung allgemeiner kollektiver Schutzgüter vorzugehen. Dadurch, daß Verwaltungsentscheidungen nur durch Klagen Einzelner, die in ihren individuellen Rechten betroffen sind, ausgelöst werden können, können Verstöße der Verwaltung gegen allgemeine Interessen gerichtlich nicht geahndet werden. Dies wirkt sich besonders verhängnisvoll auf das Schutzgut Ökologie aus, da die indirekte und langfristige Weise der Beeinträchtigung in der Regel keine unmittelbare Betroffenheit auslöst.

Die Verbandsklage dient daher der besseren Durchsetzung von Umweltschutzziele gegenüber anderen Politikzielen in den Teilbereichen des Umweltschutzes, in denen Individualinteressen weitgehend fehlen und in dem der Umweltschutz daher am ehesten eines organisierten Umweltinteresses bedarf.

These: Organisation des umweltpolitischen Entscheidungsprozesses

Die Umweltpolitik kann in ihrer Durchsetzungsfähigkeit gegenüber konkurrierenden politischen Zielen durch organisatorische Maßnahmen gestärkt werden. Sie sind gleichzeitig die Voraussetzung für den erfolgreichen Übergang vom technischen zum ökologischen Umweltschutz. Solche Maßnahmen sind:

- die Überprüfung der jetzigen Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Bundesressorts und der Bundesverwaltung mit dem Ziel der Zusammenfassung der Zuständigkeiten für Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege und Meeresüberwachung in einem Ressort und der Stärkung der Mitwirkungs- und Einflußrechte der Umweltbehörden gegenüber anderen Fachbehörden (besondere Veto-Funktion des "Umweltministers" im Kabinett, Finanzierungs Kompetenzen, qualifizierte Sperre bei UVP-Maßnahmen);
- die Einrichtung starker politischer Kontrollinstanzen in Bund und Ländern (Parlamentarische Ausschüsse für Umweltschutz, umweltpolitische Programmausschüsse der Parteien, Beauftragter für Umweltangelegenheiten als unabhängiges Kontrollorgan des Parlaments gegenüber der Verwaltung, "Umwelt-Ombudsmann");
- die Stärkung der Umweltinteressenvertretung im gesellschaftlichen Raum durch geeignete Kooperations- und Verbändeförderungsmaßnahmen.

Begründung:

Die Zersplitterung des Kernbereiches der Umweltschutzaufgaben auf drei Bundesressorts - BMI, BML und BMV - verursacht einen unnötig hohen Koordinationsaufwand und schwächt die Fähigkeit zur Durchsetzung umweltverbessernder Maßnahmen. Die Umweltschutzaufgaben sollten daher stärker als bisher in einem Ressort konzentriert werden. Konzentration bedeutet jedoch nicht Zentralisierung.

Umweltpolitik ist ihrem Wesen nach Querschnittspolitik, d.h. sie hat Einfluß auf und wird ihrerseits beeinflusst von nahezu allen staatlichen und gesellschaftlichen Handlungsbereichen. Die gegenwärtigen Zuständigkeitsregelungen im Bereich der Bundesregierung begünstigen demgegenüber eine sektoral verstandene Umweltpolitik. Mangels wirksamer Mitwirkungs- und Einflußrechte auf andere Fachpolitiken ist der Umweltminister weitgehend darauf angewiesen, den technischen Umweltschutz, der weitgehend in seiner unmittelbaren Zuständigkeit liegt, zu optimieren. Dabei besteht die Gefahr, übergreifende - in andere Politikbereiche ausstrahlende - Aufgabenstellungen zu vernachlässigen, da ihre Lösung durch den Umweltminister nur im Rahmen schwieriger Koordinationsprozesse möglich ist. Um diese häufig konflikthaften Auseinandersetzungen durchzustehen, fehlen ihm geeignete Einflußinstrumente. Geeignete organisatorische Problemlösungen dürfen nicht darin gesucht werden, nach dem Beispiel der Sektoralpolitiken alle Umweltzuständigkeiten in einem Ressort zusammenzufassen. Solche Zentralisierungsversuche hätten naturgemäß kein Ende, da es nicht möglich ist, alle umweltrelevanten Ressortaufgaben in einem Ressort zu konzentrieren. Organisationsreformen müssen vielmehr die Umweltpolitik als Querschnittspolitik durchsetzungsfähiger machen. Geeignete Instrumente kennt die Regierungsorganisation z.B. in der besonderen Kabinettsstellung des Finanzministers oder in der Einräumung von Finanzierungs Kompetenzen für fremde Ressortaufgaben.

Dem Verzicht auf eine Zentralisierung aller Umweltschutzaufgaben in einem Ressort sollte die Forderung gegenüberstehen, die umweltpolitischen Kontrollinstanzen im Bereich des Parlaments und der Parteien so zu organisieren, daß der Umweltschutz der einzige Aufgaben- und Interessengegenstand ist. Angesichts einer immer wieder auf Kompromisse und Koordination angewiesenen umweltpolitischen Entscheidungsvorbereitung bedarf es politischer Kontroll- und Programmorgane, die klare und weitgehende Ziele und Forderungen an den Verwaltungsapparat herantragen. Die Einrichtung eines Umwelt-Ombudsmann beim Parlament - insbesondere in den Länderparlamenten - wäre ein zusätzliches Mittel um die Einhaltung von Umweltzielen durch die Verwaltung wirksam zu kontrollieren. Ein solcher Ombudsmann wäre gleichzeitig der natürliche Verbündete des Umweltmini-

sters, wenn dessen Einflußmöglichkeiten auf andere Fachbehörden nicht ausreichen.

Die Durchsetzungsfähigkeit der Umweltpolitik im politischen Prozess hängt schließlich entscheidend von der Stärke der Umweltinteressenorganisation im gesellschaftlichen Rahmen ab. Die gegenwärtige Situation ist durch eine diffuse und schwache Umweltinteressenvertretung und eine starke, gut organisierte Gegeninteressenvertretung charakterisiert. Durch eine gezielte Verbändeförderung, die finanzielle Hilfen- und Fortbildungsangebote einschließt und durch institutionalisierte Kooperationsformen nach dem Muster der Konzertierten Aktion sollten die Umweltinteressen und ihre Organisationen gestärkt werden.

These: Beschäftigungspolitik und Wachstumspolitik

Umweltpolitik ist nach ihren Zielen eine konjunkturunabhängige Aufgabenstellung. Der Umweltschutz sollte sich jedoch auf dem Konjunkturzyklus durch die Erarbeitung von Schubladenprogrammen für Beschäftigungs- und Investitionsprogramme im Rahmen von öffentlichen Konjunkturprogrammen vorausschauend einstellen. Dies gilt auch für regionale Programme.

Umweltschutz ist nicht wachstumsbedrohend, sondern bietet die Möglichkeit zu einem neuen qualitativen Wachstum. Energiekrise, Rohstoffverknappung und die Umstellung auf umweltfreundliche Produkte und Produktionsverfahren bieten die Chance zu einer neuen Angebotspalette, die angesichts des in den Industrieländern drohenden Rückgangs der Nachfrage, einen wirtschaftlich und gesellschaftlich gefährlichen Wachstums- einbruch verhindern können.

Begründung:

Wegen des hohen gesellschaftlichen Nutzens von Umweltschutzmaßnahmen und des erheblichen Nachholbedarfs in fast allen Bereichen des Umweltschutzes bietet sich der Umweltschutz in konjunkturellen Krisenzeiten als geeignetes Feld für Beschäftigungs- und Investitionsprogramme an. Wegen der häufig kurzfristigen Verabschiedung von Konjunkturprogrammen sollte der Umweltschutz rechtzeitig Schubladenprogramme (z.B. Sanierungspläne) vorbereiten, die gesamtwirtschaftlich und regional in kurzer Zeit in Gang gesetzt werden können.

Den Industrieländern droht wegen der Übersättigung des Marktes mit Konsumgütern und des drohenden Nachfragerückgangs ein gefährlicher Wachstumsstopp. Ein vom Umweltschutz ausgehender Nachfrageschub nach neuen umweltfreundlichen und energiesparenden Konsum- und Investitionsgütern wäre geeignet, diese Krise zu verhindern.