

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Bilanz und Perspektiven der Umweltpolitik (1982)

Berlin, den 30. Juli 1982/fy

*für Umweltausschuss 1.9.82
Vorsitz L. J. R. Baum*

Bilanz und Perspektiven der Umweltpolitik

1. Zur politischen Bedeutung des Umweltschutzes

"Grüne" Parteien sind inzwischen in fünf Landesparlamenten vertreten. Allein in den vom Umweltbundesamt registrierten rund 1.500 Umweltinitiativen und Umweltverbänden sind rund 5 Millionen Bürger organisiert, das sind mehr als doppelt so viele Bürger als alle im Bundestag vertretenen Parteien zusammen an Mitgliedern zählen. In den Medien ist die Berichterstattung über Umweltfragen in den 70er Jahren sprunghaft angestiegen. Nach einer Umfrage des Internationalen Instituts für Umwelt und Gesellschaft aus diesem Jahr bezeichnen 80 % der Bevölkerung, ebenso 80 % der Industrievertreter, 93 % der Bundestagsabgeordneten und 99 % der Umweltschützer den Zustand der Umwelt als "ein Problem". Diese Fakten machen deutlich, daß der Umweltschutz zu einem Schlüsselthema der Politik geworden ist. Umweltschutz ist kein isoliertes Thema, das neben den Diskussionen um die Zukunft der Wirtschaft, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Sicherung der Energieversorgung, die Erhaltung des Friedens und die Bewältigung der Nord-Süd-Problematik steht, es ist vielmehr eingebunden in diese grundlegenden Auseinandersetzungen um den richtigen politischen Weg in die Zukunft.

Nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den 70er Jahren das Bewußtsein vor allem in Teilen des Bildungsbürgertums und der Jugend verändert. Es ist bestimmt von einer neuen Wertschätzung der belebten und unbelebten Natur, der Furcht vor einer schleichenden unsichtbaren "Vergiftung" der natürlichen Umwelt, der Angst vor der Unkontrollierbarkeit der Großtechnik und der Rüstung.

Obwohl die grundsätzliche Notwendigkeit eines schonenden Umgangs mit der Natur inzwischen weitgehend anerkannt wird, obwohl wir Gesetze wie das Chemikaliengesetz gegen die Schadstoffgefahr beschlossen haben und obwohl die Notwendigkeit einer rechtzeitigen

Technologiefolgenabschätzung auch im politischen Raum diskutiert wird, ist es uns bis heute nicht gelungen, den ökologiebewußten Bürgern das Gefühl zu vermitteln, daß ihre Ängste ernst genommen werden.

Mich erfüllt die Art, in der heute vielfach die Auseinandersetzungen um mehr oder weniger Umweltschutz geführt werden, mit tiefer Sorge. In unheilvoller Weise werden durch Schwarz-Weiß-Malerei und Freund-Feind-Parolen - zum Teil meine ich wider besseren Wissen - Fronten aufgebaut. Auf der einen Seite machen Gegner den Umweltschutz für alle gegenwärtigen Wirtschaftsprobleme verantwortlich: für die Arbeitslosenzahlen, den Investitionsstau, Kostensteigerungen, Kapitalflucht und Schwierigkeiten der deutschen Wirtschaft auf den internationalen Märkten. Auf der anderen Seite fordert ein Teil der Ökologiebewegung ebenso undifferenziert die sofortige Einstellung aller Umweltbelastungen, als könne man einen hochentwickelten Industriestaat ohne gravierende wirtschaftliche und soziale Spannungen von heute auf morgen in ein "Ökotopia" verwandeln - um den Titel des amerikanischen Öko-Bestsellers zu gebrauchen.

Wir brauchen mehr Rationalität bei der Auseinandersetzung mit den Themen des Umweltschutzes. Dies bedeutet, daß wir die unverkennbaren Erfolge der Umweltpolitik der letzten zehn Jahre deutlich herausstellen, daß wir jedoch auch die verbleibenden Probleme nicht beschönigen, sondern beim Namen nennen und aktiv an ihrer Bewältigung arbeiten.

Dem Politiker in einer parlamentarischen Demokratie wird häufig der Vorwurf gemacht, daß er nur in 4-Jahresintervallen denke und kurzsichtig nur seine Wiederwahlchancen im Auge habe. Träfe dieser Vorwurf zu, so wäre dies insbesondere für die Umweltpolitik verhängnisvoll. Die dauerhafte Sicherung der Lebensgrundlagen erfordert eine langfristige Perspektive und zu jeder Zeit aktive Vorkehrungen gegen die erst in der Zukunft wirksam werdenden Umweltbelastungen und die langfristigen Auswirkungen unterlassener Umweltverbesserungen. An unseren heutigen Entscheidungen wird gemessen, ob wir

den bereits im Umweltprogramm von 1971 postulierten Grundsatz der Umweltvorsorge ernst nehmen. Hiervon wird abhängen, ob wir wieder das Vertrauen derjenigen Teile der Bevölkerung zurückgewinnen, die heute in kurzfristigem Protest "grünen" und "alternativen" politischen Gruppierungen ihre Stimme geben.

2. Bilanz

Lassen Sie mich für die wichtigsten Umweltbereiche einige Zahlen und Fakten anführen, um zu zeigen, wo wir heute im Umweltschutz stehen.

2.1 Abfallwirtschaft

Im Abfallwirtschaftsprogramm '75 hatten wir uns die drei Ziele gesetzt: Verbesserung der Abfallbeseitigung, Steigerung der Abfallverwertung und Abfallvermeidung. Bei der Erreichung dieser Ziele waren wir unterschiedlich erfolgreich. Günstig stellt sich die Situation bei der Abfallbeseitigung dar:

- 1970 gab es ca. 50.000 "wilde" Müllkippen, 1981 wurde der Müll auf 531 geordneten Zentraldeponien beseitigt.
- 10 Sonderabfallbehandlungs- und Beseitigungsanlagen im Jahre 1970 standen 1980 ca. 100 solcher Anlagen gegenüber.
- Die Zahl der Abfallverbrennungsanlagen für kommunale Abfälle stieg von 24 im Jahre 1970 auf 44 im Jahr 1980 an.

Bei der Abfallverwertung sind wir ein gutes Stück vorangekommen. Erhebliche Anstrengungen insbesondere bei problematischen Abfällen sind jedoch noch nötig.

- Von 1970 bis 1981 hat sich die Altglasverwertung von 50.000 t auf 595.000 t fast um das 12-fache erhöht.
- Die Weißblechverwertung aus dem Hausmüll stieg von 80.000 t im Jahr 1970 auf ca. 200.000 t im Jahr 1981 an.
- 1969 wurden lediglich 77 % (von 233.000 t) Altöl aufbereitet. 1981 sind es 94 % (von 270.000 t).

- Dank unserer Vereinbarung mit Industrie und Handel über die Rücknahme von Quecksilberoxidbatterien wurden 1980 40 % der Quecksilberoxidbatterien verwertet. 1969 landeten dagegen noch alle diese Batterien im Hausmüll.
- Die Kunststoffverwertung stieg von 150.000 t im Jahre 1970 auf ca. 400.000 t im Jahre 1981 an.
- 1981 wurden 600.000 t (von insgesamt 2 Mio t) Rückstände aus Müllverbrennungsanlagen verwertet. 1970 waren es 200.000 t.

Diesen Erfolgen steht eine ungünstigere Situation bei den industriellen Abfällen und den Sonderabfällen gegenüber, z.B. bei Abfällen aus der Lackindustrie, polichlorierten Biphenylen aus Transformatoren und Kondensatoren sowie dem Abraum aus dem Kohleabbau.

Aufgrund der Vorgaben des Hohe-See-Einbringungsgesetzes ist die Abfallbeseitigung auf Hoher See aufs engste mit der vorhandenen Beseitigungsstruktur und mit technologischen Entwicklungen in den Bereichen Abfallvermeidung und Abfallverwertung verknüpft. Angesichts der kurzen Geltungsdauer des Gesetzes (Inkrafttreten 1977, erste Genehmigungsverfahren 1979/80) sind bei der Abfallverklappung auf Hoher See beachtliche Erfolge und eine günstige Tendenz für die Folgejahre festzustellen.

- Die ursprünglich bis 1983/84 vorgesehene Einbringung von Dünnsäure aus der Herstellung von organischen Zwischenprodukten und Farbvorprodukten wurde in diesem Frühjahr endgültig eingestellt.
- Die Verklappung von Klärschlamm läuft 1983 aus.
- Bei den Dünnsäuren aus der Titandioxidproduktion konnte eine Verminderung der Mengen erreicht werden. Aufgrund von Forschungsvorhaben, die vom BMFT gefördert wurden, zeichnen sich technische Lösungen zur Verwertung dieser Dünnsäuren im Produktionsprozeß ab. Das Umweltbundesamt erwartet, daß die Einbringung der Dünnsäuren aus der Titandioxidproduktion in die Nordsee bis Mitte der 80er Jahre beendet werden kann.
- Lösungen zeichnen sich auch für die halogenierten Kohlenwasserstoffe ab, die zur Zeit noch auf Hoher See verbrannt werden.

Infolge der Preissteigerungen für Lösemittel wird erwartet, daß die Nutzung der vorhandenen Lösemittelrückgewinnungsverfahren künftig wirtschaftlich interessanter wird.

Nicht erreicht haben wir bisher unser Ziel der Verminderung der Abfallmengen:

- Die Mengen an Hausmüll und hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen wuchsen von 16,17 Mio t 1971 auf 32,4 Mio t im Jahr 1980 an.
- Die Sonderabfälle erhöhten sich von ca. 2 Mio t 1971 auf ca. 5 Mio t 1977.

Hinsichtlich der Verminderung des Abfallaufkommens bedarf es noch erheblicher Anstrengungen. Der wirksamste Hebel sind die Beseitigungskosten. Bereits heute ist ein deutlicher Rückgang bei solchen Abfällen festzustellen, deren Beseitigung kostenaufwendig ist. Hohe Beseitigungskosten führen nicht nur zu einer Verhinderung von Abfällen durch Änderungen der Produktionsprozesse, sie lassen auch die Verwertung wirtschaftlich attraktiv werden. Dies gilt insbesondere für problematische industrielle Rückstände.

Zusätzlich zu dem ökonomischen Anreiz wollen wir hier das erfolgversprechende Mittel der freiwilligen Absprachen mit der Industrie weiter nutzen. Wir müssen dahin kommen, daß die Industrie bei der Gestaltung von Produkten und Produktionsverfahren die Verwertung und rückführung der Abfallstoffe in den Rohstoffkreislauf mit berücksichtigt. Hierfür wäre die Aufnahme eines Verwertungsgebots ins Abfallbeseitigungsgesetz ein wirksames Instrument.

Probleme bereitet zur Zeit auch die Tendenz, erhebliche Abfallmengen im Ausland und in der DDR zu beseitigen. Hierdurch werden nicht nur die erforderlichen Anstrengungen zur Reduzierung der Abfallmengen durch Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen empfindlich gestört, es können vielmehr bei steigenden Beseitigungskosten im Ausland erhebliche Entsorgungsprobleme im Inland auftreten.

Internationale Anstrengungen sind zudem nötig, um die technisch mögliche Verringerung der Hohe-See-Verklappung wirksam durchzusetzen. Es ist zu befürchten, daß sich die Abfallbeseitigung auf See, wegen der weniger strengen Auflagen der anderen Nordsee-Anrainerstaaten, auf ausländische Häfen zurückzieht. Hier muß auf eine einheitliche strenge Praxis der übrigen Staaten hingewirkt werden. Notfalls müßte z.B. durch die Einführung einer Exportgenehmigung der Versuch verhindert werden, sich dem deutschen Recht zu entziehen. Die von mir beabsichtigte Nordseekonferenz wird Anlaß geben, diese Fragen international vertieft zu behandeln.

Schließlich werden wir in nächster Zukunft das Problem der Beseitigung des Baggerschlamms angehen müssen. Aus Gründen des Bodenschutzes kann die unkontrollierte Aufbringung von Baggerschlämmen aus schadstoffreichen Fluß- und Hafensedimenten etwa auf landwirtschaftlich genutzte Böden nicht mehr zugelassen werden. Eine modellhafte Regelung liegt mit der Klärschlammverordnung vor.

2.2 Lärmbekämpfung

Unsere intensiven Bemühungen im Bereich der Lärmbekämpfung haben Teilerfolge gebracht:

- Der Industrie- und Gewerbelärm ist dank der konsequenten Anwendung der TA-Lärm durch die Genehmigungsbehörden deutlich zurückgegangen. Neue Anlagen und Geräte verursachen heute wesentlich weniger Lärm als vor wenigen Jahren.
- Moderne Baumaschinen emittieren nur noch einen Bruchteil der Schallenergie entsprechender Maschinen der 60er Jahre.
- Die aufgrund des Fluglärngesetzes getroffenen Maßnahmen haben zu einer deutlichen Verbesserung der Lärmsituation in der Umgebung der großen zivilen und militärischen Flugplätze geführt. Zusätzlich hat der vermehrte Einsatz von modernen leiseren Großraumflugzeugen Entlastungen gebracht.

Diese Erfolge haben die Gesamtsituation jedoch nicht wesentlich verbessert. Schuld hieran ist der Straßenverkehrslärm.

- Jeder zweite Haushalt in der Bundesrepublik ist dauernden oder vorübergehenden starken Lärmbelastungen, insbesondere durch Verkehrslärm ausgesetzt.
- Etwa 8 Millionen Bürger sind so stark belastet, daß bei ihnen durch Lärm verursachte Gesundheitsschäden, z.B. Herz- und Kreislauferkrankungen nicht auszuschließen sind.

Oberste Priorität genießt daher die Bekämpfung des Straßenverkehrslärms. In erster Linie richten sich unsere Bemühungen auf die Verringerung des Lärms an der Quelle, d.h. am Fahrzeug selbst. Die in der EG harmonisierten Grenzwerte wurden zwar mit Wirkung von 1980 für Pkw und 1982 für Lkw erheblich verschärft. Ebenso wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen bin ich jedoch der Auffassung, daß eine weitere deutliche Herabsetzung der Geräuschwerte erforderlich und sowohl wirtschaftlich als auch technisch möglich ist - wie auch die von der Automobilindustrie problemlos akzeptierten schärferen Regelungen in Schweden und der Schweiz demonstrieren. Wir sollten die EG-Präsidentschaft nutzen, um unsere Vorschläge von 1979 im Memorandum an die EG-Kommission durchzusetzen. Damit könnte das in der Regierungserklärung gesetzte Ziel einer Herabsetzung der Lärmgrenzwerte erreicht werden. Im Wort sind wir auch hinsichtlich der Neueinbringung des Verkehrslärmschutzgesetzes.

Lärminderung an Produkten, planerische Maßnahmen im innerstädtischen Bereich wie z.B. die Verkehrsberuhigung dienen nicht nur dem Umweltschutz. Sie eröffnen auch neue Absatzchancen für die Geräteindustrie und Aufträge für die Bauindustrie. Beides können wir in der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation und der Investitionsmüdigkeit gut gebrauchen.

2.3 Luftreinhalung

Die Luftbelastung in der Bundesrepublik konnte in den zurückliegenden Jahren bei vielen Schadstoffen verringert werden, bei einigen wurde ein weiterer Anstieg verhindert. Bei einer Reihe von Stoffen ist jedoch eine Zunahme zu beobachten. Hinzugekommen sind neue Problemstellungen, insbesondere durch die Anreicherung nicht oder nur schwer abbaubarer Luftverunreinigungen, z.B. von Säurebildnern, Schwermetallen und chlorierten Kohlenwasserstoffen.

- Innerhalb des letzten Jahrzehnts wurden die jährlichen Staubemissionen halbiert.
- Die Kohlenmonoxidemission verminderte sich um ein Drittel.
- Durch das Benzin-Blei-Gesetz von 1971 wurde der Bleigehalt der Luft in unseren Städten durchschnittlich auf die Hälfte verringert.
- Die SO₂-Emission ist seit Mitte der 60er Jahre konstant.

Die größten Verminderungserfolge wurden in den Bereichen Industrie/Gewerbe und Hausbrand/Kleinverbraucher erzielt. Durch Einsatz schadstoffärmerer Roh- und Brennstoffe sowie Verbesserungen der Produktionstechnologien, der Abgasreinigungsverfahren und der Emissionsüberwachung konnten die Emissionen vielfach drastisch verringert werden. Beispielsweise wurden die Staubemissionen der Kohlekraftwerke seit Mitte der 60er Jahre auf etwa ein Viertel und die Lösemittelmmissionen aus Chemischreinigungsanlagen auf etwa die Hälfte herabgesetzt.

Unbefriedigend ist vor allem die Emissionsentwicklung bei einigen krebserregenden und persistenten gesundheitsgefährdenden Verbindungen, z.B. den halogenierten Kohlenwasserstoffen. Problematisch sind auch Schwermetallmissionen vor allem in der Umgebung von Metallhütten. Örtliche Schadensfälle, so Stolberg 1970, Nordenham 1972, Oker-Harlingerode 1968 und wieder 1977, Lengerich 1978 und 1979 haben die besondere Aufmerksamkeit auf diese toxischen persistenten Stoffe gelenkt.

Bedenklich ist außerdem der ständige Anstieg der Stickoxide. Seit Mitte der 60er Jahre hat die Jahresemission um etwa 50 % zugenommen.

Eng verknüpft ist die Stickoxidentwicklung mit der Problematik der Kraftfahrzeugabgase. In der Regierungserklärung wurde eine Absenkung der Abgasgrenzwerte angekündigt. Die Reduzierung der Schadstoffemissionen von Kraftfahrzeugen ist dringlicher denn je. Insbesondere im städtischen Bereich erfahren die Bürger die Luftverschmutzung durch Abgase hautnah.

Seit 1971 haben zwar die Kohlenwasserstoffemissionen der einzelnen Fahrzeuge um etwa 40 % abgenommen, die Kohlenmonoxidemissionen sogar um etwa 50 %. Die Stickstoffemissionen erhöhten sich jedoch um etwa 30 %. Wegen der Verdoppelung des Fahrzeugbestandes im letzten Jahrzehnt wurden diese Teilerfolge jedoch weitgehend kompensiert. Lediglich bei Kohlenmonoxid ist ein Rückgang zu beobachten. Die Kohlenwasserstoff- und die Stickoxidemissionen stiegen weiter an.

Um diese unbefriedigende Situation zu ändern, führe ich zur Zeit zusammen mit den Kollegen Graf Lambsdorff und Hauff Gespräche mit der Automobilindustrie. Daß die deutsche Automobilindustrie technisch in der Lage ist, abgasärmere Autos zu bauen, beweisen die Exporte z.B. in die Schweiz und nach Schweden. Auch im Rahmen der EG müssen wir unsere Anstrengungen fortsetzen, um die bereits 1977 von der Bundesregierung bei der ECE eingebrachten Vorschläge zur Herabsetzung der Schadstoffgrenzwerte durchzusetzen. Notfalls sollten wir auch vor einem Alleingang nicht zurückschrecken.

Mit großer Sorge erfüllt mich das Problem der sauren Niederschläge. Sie sind die Ursache der Versauerung von Gewässern und Böden und spielen eine wesentliche Rolle beim Waldsterben in der Bundesrepublik, in Nordeuropa und in Nordamerika. Heute können wir nicht mehr die Augen davor verschließen, daß die Verbesserung der Luftqualität in den Ballungsgebieten wegen

des Baus hoher Schornsteine mit einer Belastung in weiter entfernten bisher nur wenig belasteten Gebieten erkaufte wurde. Dies gilt insbesondere für die Belastung durch Schwefeldioxid und Stickoxide.

Die Bundesrepublik ist in Europa das einzige Land, das zumindest bei Neuanlagen den Grundsatz der strikten - nach dem Stand der Technik möglichen - Begrenzung der Emissionen an der Quelle verwirklicht hat. Ich habe im Juni auf der Luftreinhaltekonferenz in Stockholm unsere Nachbarstaaten aufgefordert, ein Gleiches zu tun. Diesem Ziel dient auch unser Memorandum an die EG zur Schaffung einer EG-Grundsatzrichtlinie "Luftreinhaltung". Auch hierbei sollten wir während unserer EG-Präsidentschaft vorankommen.

Die Anwendung des "Standes der Technik" nur bei Neuanlagen reicht jedoch bei weitem nicht aus, um z.B. den "sauren Regen" wirksam zu bekämpfen und unsere Wälder zu retten. Dringend erforderlich ist eine Verringerung der Emissionen aus Altanlagen. Hierfür bereiten wir zur Zeit eine Verordnung über Großfeuerungsanlagen vor. Neben der bundeseinheitlichen Anwendung der jetzt bei Neuanlagen erreichten Genehmigungspraxis hat diese Verordnung vor allem das Ziel, durch Stilllegung und Ersatz alter Altanlagen sowie durch Umrüstungen bis Anfang der 90er Jahre eine spürbare Emissionsentlastung insbesondere bei Schwefeldioxid und Stickoxid zu erreichen. Daß solche Umrüstungen möglich sind, haben wir im Rahmen des Altanlagenanierungsprogramms demonstriert.

Die Kosten für diese Investitionen sind hoch. Volkswirtschaftlich sind ihnen jedoch die Verluste entgegenzusetzen, die durch das Waldsterben - der Verband der Waldbesitzer beziffert diese auf 1,9 Mrd. DM jährlich - durch Materialschäden an Brücken, Gebäuden und nicht zuletzt an Denkmälern und Kunstgütern wie dem Kölner Dom entstehen.

Durch die jetzt anstehende Novellierung der TA Luft werden wir unserem Ziel näherkommen, die Vorsorge vor Luftschadstoffen insbesondere auch zum Schutz besonders empfindlicher Tiere und Pflanzen durch strikte Anwendung des Standes der Luftreinhaltetechnik zu verstärken. Zunächst wollen wir die Grundsätze für die Genehmigung von Industrieanlagen verbessern. In einem zweiten Schritt müssen die derzeit geltenden Emissionsgrenzwerte dem neuesten Stand der Emissionsminderungstechnik angepaßt werden. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Begrenzung krebserregender Stoffe, Schwermetalle und halogenierte Kohlenwasserstoffe gelegt.

Das bereits in der Regierungserklärung angekündigte Krebsregister sollte auch deshalb bald geschaffen werden.

2.4 Wasserwirtschaft

Die Mitte der 70er Jahre durchgeführte umfassende Neuordnung des Wasserrechts mit den entsprechenden Ausführungsvorschriften, die Verabschiedung einer Reihe von EG-Richtlinien, der Abschluß internationaler Verträge und das Rhein-Bodensee-Programm beginnen erste Früchte zu tragen:

- Im Umweltprogramm von 1971 war das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 1985 das Abwasser von 90 % aller Einwohner der Bundesrepublik vollbiologisch zu reinigen. 1979 waren 65 % erreicht. Bei gleichbleibender kontinuierlicher Entwicklung kann das gesteckte Ziel erreicht werden.
- Generell vermindert wurde der Eintrag eutrophierender Stoffe in die Gewässer.
- Beim Rhein ist eine Verringerung der Schwermetallbelastung zu verzeichnen.

Wie im Bereich der Luftreinhaltung konzentriert sich die Gefährdung der Gewässer auf einige besonders problematische Schadstoffe. Es sind nach wie vor Phosphate, außerdem Schwermetalle

und halogenierte Kohlenwasserstoffe. Diese können in den vollbiologischen Kläranlagen nur schwer oder gar nicht abgebaut werden, sie reichern sich vielmehr in den Klär- und Baggerschlämmen an und machen deren ökonomisch und ökologisch sinnvolle Nutzung unmöglich. Notwendig ist ein noch breiterer Einsatz von Phosphateliminierungsanlagen und anderen Anlagen mit 3. Reinigungsstufe. Ziel muß es aber vor allem sein, die Schadstoffe bereits an der Quelle zu vermeiden. Es ist daher zu überlegen, ob nicht analog zum Altanlagenanierungsprogramm Luft ein Programm für Modellvorhaben auf dem Abwassersektor eingerichtet werden sollte.

Meine besondere Sorge gilt der Elbe sowie der Salzbelastung von Werra und Weser. In beiden Fällen müssen Verhandlungen mit der DDR vorangetrieben werden.

Wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Nordsee-gutachten bereits festgestellt hat, muß weiterhin der Eintrag von Schadstoffen aus den Flüssen in die Küstengewässer und die offene See begrenzt werden.

Den Zustand der Wasserversorgung haben wir in dem kürzlich vorgelegten Wasserversorgungsbericht umfassend dokumentiert. So erfreulich die Feststellung ist, daß insgesamt gesehen die Bundesrepublik keine Wassermengenprobleme hat, so bedenklich sind die Aussagen zum Zustand des Grundwassers. Erhöhte Aufmerksamkeit verdient vor allem die Belastung des Grundwassers durch Nitrat aus der Landwirtschaft, Pflanzenschutzmittel, Lösungsmittel sowie toxische Schwermetalle. Die Gefährdungen des Grundwassers sind im übrigen ein Indiz dafür, daß wir in der Vergangenheit den Boden als Schutzgut zu wenig beachtet haben.

Auch die lokale Gefährdung der Natur durch Grundwasserabsenkungen zwingen uns zu sorgfältigen ökologischen Planungen in der Wasserwirtschaft. Auch in der Wasserwirtschaft gilt der Grundsatz der sparsamen Nutzung und der Vermeidung von Belastungen an der Quelle. Das bedeutet Reduzierung des industriellen Wasserverbrauchs, keine Vergeudung kostbaren Grundwassers für industrielle Brauchwasserzwecke, Verringerung der Schadstoffbelastungen durch Vermeidung und Verwertung im Produktionsverfahren.

3. Perspektiven

Wichtig für den künftigen Weg der Umweltpolitik ist die Ausräumung des Vorurteils, der Umweltschutz stünde im Gegensatz zu unseren gesamtwirtschaftlichen Interessen. Hierzu einige Zahlen:

- Im Durchschnitt der letzten Jahre betragen die Gesamtaufwendungen für Umweltschutz etwa 1,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Die Bundesrepublik liegt damit hinter Japan (1975 etwa 1,7 %) und USA (1974 - 78 etwa 2 %).
- Die vom BDI in Auftrag gegebene Studie des IFO-Instituts belegt, daß die Umweltschutzaufwendungen in den 70er Jahren per Saldo einen deutlichen positiven Beschäftigungseffekt ausgelöst haben. Die Studie nennt für 1975 eine Zahl von über 200.000 und für 1980 von etwa 250.000 Arbeitsplätzen.
- Zunehmende Bedeutung hat die Umweltschutzindustrie. Rund 1.100 Unternehmen hatten 1977 einen Gesamtumsatz von 44 Mrd. DM (4,5 % des Umsatzes des verarbeitenden Gewerbes).

Seit Verabschiedung des Umweltprogramms begünstigt die Bundesregierung die Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen z.B. durch die Gewährung von zinsbegünstigten Krediten im Rahmen der ERP-Umweltschutzprogramme (1980 476 Mio DM), durch Abschreibungserleichterungen im Rahmen des § 7d EStG (1980 154,1 Mio DM Nettosubventionsäquivalent). Hinzugerechnet werden müssen auch die Forschungsmittel für Umweltforschung und Entwicklungsvorhaben. Sie betragen für den Bund 1980 308 Mio DM.

Unsere Umweltpolitik hat in der Vergangenheit die Wirtschaft nicht überfordert. Der Vorwurf vom "Job-Killer Umweltschutz" ist vom Tisch. Es geht jetzt darum zu erkennen, daß der Umweltschutz auch einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung unserer Wirtschafts- und Arbeitsmarktprobleme leisten kann.

Eine konsequente Umweltpolitik verlangt in vielen Bereichen eine Änderung der Produktionsprozesse und der Wirtschaftsstruktur. Sie beschleunigt den volkswirtschaftlich notwendigen Innovationsprozeß.

Umweltfreundliche Produkte schaffen neue Absatzmärkte im Inland und verhelfen den deutschen Produzenten zu einem Wettbewerbsvorsprung im internationalen Handel. Wir tun der deutschen Wirtschaft keinen Gefallen, wenn wir sie vor dem frischen "Umweltwind" bewahren.

Entscheidender Hebel zum Ingangsetzen des Innovationsprozesses ist das Verursacherprinzip. Nur über die betriebswirtschaftliche Kostenzurechnung kann der Markt seine Steuerungsfunktion zur sparsamen Verwendung knapper Güter voll entfalten. Zu diesen knappen Gütern zählen auch die bislang weitgehend "freien Güter" Luft und Wasser. In der Vergangenheit haben wir Anpassungshilfen gewährt und Anpassungsfristen eingeräumt, wenn auf andere Weise die Erfordernisse des Umweltschutzes und der Wirtschaftspolitik nicht zu vereinbaren waren. Sie werden auch in der Zukunft nicht entbehrlich sein.

Unsere bisherige Umweltpolitik mußte sich wegen der jahrzehntelangen Versäumnisse zunächst auf die Beseitigung der gravierendsten Schäden konzentrieren. Der von den Ökologen vielfach gescholtene mediale Umweltschutz hat gerade wegen seiner Konzentration auf einzelne Umweltsektoren erhebliche technische Fortschritte z.B. in der Luftreinhaltetechnik gebracht. Diese Arbeiten müssen konsequent fortgesetzt werden.

In Zukunft müssen wir jedoch noch stärker als bisher die ökologischen Zusammenhänge und Gesetzmäßigkeiten des Naturhaushaltes beachten. Wir müssen zum Beispiel den Boden verstärkt als eigenständiges Schutzgut behandeln.

Trotz aller Anstrengungen im Umwelt- und Naturschutz ist der Artenrückgang auch in der Bundesrepublik alarmierend:

- Nach der "Roten Liste" sind 47 % aller Säugetiere rund 60 % aller Kriechtiere und Lurche sowie 36 % der Vögel und 33 % der Schmetterlinge gefährdet. 8 % der Säugetiere und Vögel sind bereits ausgestorben.

- 30 % aller Samenpflanzen und 50 % der Flechten sind ausgestorben oder gefährdet.

Für den dramatischen Rückgang der Artenvielfalt ist vor allem die fortschreitende Vernichtung von Biotopen verantwortlich. Dies gilt vor allem für Feuchtgebiete. 1950 betrug der Anteil von Hoch- und Niedermooren an der Gesamtfläche der Bundesrepublik noch ca. 4,5 %. 1970 war er auf 0,5 % gesunken. Die Zerstörung der letzten Reste intakter Hoch- und Niedermoore durch Abtorfung schreitet gleichwohl weiter fort. Bedroht sind Feuchtgebiete außerdem durch Entwässerung, Meliorationen und Gewässerverbauung.

Bedroht ist die Artenvielfalt außerdem durch die zunehmende Ausräumung der Landschaft, die Entfernung von Hecken und Baumgruppen, sowie die Vernichtung von Magerstandorten durch Melioration und Mineraldüngung. Nach Meinung der Experten ist die industriell betriebene Landwirtschaft für den Rückgang der Artenvielfalt zu etwa 70 % verantwortlich. Die bereits in der Regierungserklärung angekündigte Revision der Landwirtschaftsklausel im Naturschutzgesetz ist daher dringlich.

Dringlich ist aber auch der Schutz der Umwelt vor dem Einsatz toxischer Verbindungen im Pflanzenschutz. Das Vogelsterben im Bodenseegebiet hat die ökologische Gefahr erst kürzlich drastisch demonstriert. Die Zulassung für den chlorierten Kohlenwasserstoff Endrin wurde im Frühjahr 1982 widerrufen, die Zulassung des Herbizide 2,4,5-T wird im Herbst nicht mehr verlängert. Durch die Neufassung des Pflanzenschutzgesetzes muß der Schutz der Umwelt noch besser gewährleistet werden. Dabei müssen wir aber vor allem auch Vorkehrungen treffen, um mögliche ökologische Schäden in der Dritten Welt durch den Export gefährlicher Pflanzenschutzmittel zu verhindern.

Der Artenrückgang und die Zerstörung von Biotopen machen deutlich, daß die Natur bisher keinen starken Anwalt hatte. Die Verbandsklage soll dazu führen, daß bereits im Vorfeld von gerichtlichen Prozessen die natürlichen Belange stärker beachtet werden. Auch die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatszielbestimmung und Abwägungsgebot in das Grundgesetz soll den Umweltschutz in der Auseinandersetzung mit anderen Interessen stärken.

Die Störungsanfälligkeit des Naturhaushalts gilt national gleichermaßen wie weltweit.

Zuletzt hat die UN-Konferenz in Nairobi eindringlich vor Augen geführt, daß die globalen Probleme vor allem für die Länder der Dritten Welt unser aller Solidarität und aktives Gegensteuern erfordern. Die Ausdehnung der Wüsten, der Raubbau an Rohstoffen und tropischen Wäldern, Klimabeeinträchtigungen, der Rückgang des Genpotentials, weltweite Meeresverschmutzung, Massenarmut und Bevölkerungsexplosion in den Entwicklungsländern bedrohen das für ein Überleben der Erde notwendige ökologische Gleichgewicht. Weltweit kann der drohenden Gefahr nur vorgebeugt werden, wenn Umweltschutz, Wirtschaftsweise der Industrieländer, internationaler Handel, Hunger und Armut in der Dritten Welt und Rüstungspolitik in ihren Abhängigkeiten gesehen werden.

Es ist nicht üblich, sich als Ressortminister zu Fragen zu äußern, die in der Zuständigkeit anderer Kollegen liegen. Ich bitte dennoch um ihr Verständnis. Eine wirksame Umweltvorsorgepolitik ist ohne das Erkennen der Zusammenhänge zwischen Umweltschutz, Naturschutz und den Auswirkungen anderer Politikbereiche wie z.B. Landwirtschaftspolitik, Verkehrspolitik, Wirtschaftsstrukturpolitik und Entwicklungshilfepolitik nicht möglich. Die Umweltpolitik hat die Verpflichtung, die ökologischen Anforderungen an Umweltbelastungen verursachende Bereiche zu definieren und deren Durchsetzung durch eine wirksame Umweltverträglichkeitsprüfung zu sichern. Nur so kann sie der Gefahr entgehen, zum reaktiven und letztlich erfolglosen Nachvollzug von Sachzwängen gezwungen zu sein.

Die Umweltpolitik muß aber vor allem auf die Erfahrungen einzelner Bürger und Gruppen eingehen. Es ist die Stärke der Bürgerinitiativen und "Grünen", daß sie konkrete lokale Umweltängernisse aufgreifen. Sie finden dabei Verständnis und Unterstützung breiter Bevölkerungsteile. Der Protest der Elbfischer gegen die Ungenießbarkeit der Elbaale hat unvergleichlich viel größere Wirkung als eine amtliche Erfolgsmeldung z.B. über den Rückgang der Schwermetallbelastung des Rheins.

Wir sind eine Nation, die vor 100 Jahren weltweit wirksame Innovationen zur Entwicklung der Industrialisierung eingeleitet hat, wir sollten heute ebenso an der Spitze des Fortschritts zum Schutz der Umwelt vor dieser Industrialisierung stehen. Den Bürgern müssen wir aber deutlich machen, daß der Abbau der Umweltverschmutzung keine Aufgabe ist, die in ein oder zwei Legislaturperioden erledigt werden kann. Wir dürfen die Umweltaufklärung deshalb nicht länger fast allein den Umweltverbänden und den Medien überlassen. Angesichts der Bedeutung des Umweltschutzes und der Schwierigkeit der Materie sind die 1,55 Mio DM für Umweltaufklärung ein Tropfen auf den heißen Stein (zum Vergleich: Mittel für Aufklärung über Energieeinsparung im Haushalt 1982 15 Mio DM, Verkehrserziehung 10 Mio DM, gesundheitliche Aufklärung 12,25 Mio DM). Die Umweltaufklärung ist auch deshalb so wichtig, weil eigenverantwortliches Handeln und Selbstkontrolle des Bürgers wirkungsvoller als Gesetze und bürokratieaufwendige Überwachung sind.

Große Teile der Bevölkerung - im Geheimen sicherlich auch die Industrie - warten darauf, daß wir mit dem Umweltschutz ernst machen. Wir sind alle gemeinsam in der Pflicht und sitzen im selben Boot. Wir sollten alles daran setzen, die zu Beginn dieser Legislaturperiode gesteckten Ziele zu erreichen. Ich bitte Sie um Unterstützung für die noch in dieser Legislaturperiode erforderlichen Umweltschutzmaßnahmen. Diese Bitte gilt vor allem für Ihre Zustimmung zu meinen Bemühungen um Verminderung der Kraftfahrzeugabgase und die zur Bekämpfung des sauren Regens dringend erforderliche Großfeuerungsanlagen-Verordnung.

Beitrag kommunaler Beschaffung zum Umweltschutz

(Vortrag bei der Tagung "Umweltschutz - was können die Gemeinden tun?"
des Instituts für Stadtforschung Berlin am 20. und 21. Oktober 1983)

1. Einleitung

Bundes- und Landespolitiker appellieren immer häufiger an die Verantwortung und das Engagement der Gemeinden im Umweltschutz. Dies kontrastiert nicht nur mit den ebenso häufigen Klagen über die Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, die leeren Kassen der Gemeinden und deren Gängelung durch Zweckzuweisungen und Komplementärfinanzierung, sondern auch mit der Weiträumigkeit und Ubiquität vieler Umweltprobleme. Bei allem Engagement einzelner Gemeinden wird z.B. das Waldsterben nur durch wirksame Vorschriften des Bundesgesetzgebers gegen die SO₂-Emissionen aus Großfeuerungsanlagen und die Stickoxidemissionen der Kraftfahrzeuge zu stoppen sein. Dennoch kommt z.B. der kommunalen Verkehrsplanung und Bauleitplanung für die Luftqualität in den Städten eine große Bedeutung zu.

Auch der Beitrag kommunaler Beschaffungsstellen zur Umstrukturierung des Produktangebots auf umweltschonende und umweltfreundliche Erzeugnisse und Verfahren ist nur im Kontext der produktbezogenen Umweltpolitik insgesamt wie auch der kommunalen Gesamtnachfrage angemessen zu bewerten.

2. Umweltfreundliche Beschaffung als ein Instrument der Umweltpolitik

Die Umweltpolitik bedient sich eines vielfältigen Instrumentariums, um die Umweltverträglichkeit von Produkten zu beeinflussen. Das in diesem Vortrag im Mittelpunkt stehende Instrument der Nachfragesteuerung mit Hilfe des öffentlichen Beschaffungswesens ist nur ein Instrument. Um seinen Stellenwert in den richtigen Zusammenhang einordnen und seine Bedeutung beurteilen zu können, soll die Palette der übrigen umweltpolitischen Instrumente kurz skizziert werden.

Das staatliche Instrumentarium zur Beeinflussung der Produkteigenschaften läßt sich unterscheiden in

- Instrumente, die bei der Produktgestaltung durch den Produzenten ansetzen
- Instrumente, die beim Verbraucher ansetzen und
- staatliche Rahmensetzung, etwa das Angebot an Infrastruktur.

Die instrumentellen Möglichkeiten der Umweltpolitik zur Beeinflussung der Produktgestaltung beim Produzenten reichen von Auflagen an die Unternehmen über die Beschaffenheit von Produktionsanlagen und Produkten, über Abgaben auf umweltschädliches Verhalten, ökonomische Anreize zur Förderung umweltfreundlicher Produkte und Verfahren einschließlich der Förderung von Forschung und Entwicklung bis zu freiwilligen Absprachen mit der Industrie und dem Handel.

Beispiele für gesetzliche Auflagen sind das Bundesimmissionsschutzgesetz (1974) mit seinen produktbezogenen Verordnungen zum Beispiel über die Lärmemission von Rasenmähern, das Waschmittelgesetz (1975), das Benzin-Blei-Gesetz (1971), das Chemikaliengesetz (1980), das Pflanzenschutzgesetz (1975) und das Düngemittelgesetz (1977).

Beispiel für eine Abgabe ist das Abwasserabgabengesetz (1976). Ökonomische Anreize stellen die Abschreibungserleichterungen des § 7 d EStG sowie zinsbegünstigte Kredite im Rahmen der ERP-Umweltschutzprogramme dar. Von den Branchenvereinbarungen seien erwähnt das Selbstbeschränkungsabkommen der Interessengemeinschaft Aerosole über die Verwendung von Fluorchlorkohlenwasserstoffen in Spraydosen (1977) sowie die Vereinbarung des Bundesministers des Innern mit Herstellern und Importeuren von Quecksilberoxidbatterien über die Rücknahme und Wiederverwertung von Quecksilberoxidbatterien (1980).

Das verbraucherorientierte Instrumentarium der Umweltpolitik reicht von der Weckung des monetären Interesses des Verbrauchers, der Aufklärung über seine kollektiven Interessen bis hin zur konkreten

Beratung und Informationsvermittlung. Zu den ökonomischen Anreizen zählen Einzelmaßnahmen wie z.B. die Ermäßigung der Kraftfahrzeugsteuer für Fahrzeuge mit Elektroantrieb, die 7,5 prozentige Investitionszulage für energiesparende Anlagen mit positiven Umwelteffekten, kommunale Zuschüsse zum Einbau von Schallschutzfenstern und Zuschüsse zu Energiesparmaßnahmen. Ebenfalls am individuellen Interesse ausgerichtet ist das Instrument der Schaffung von Benutzervorteilen. Solche Benutzervorteile wurden z.B. erstmals in die Rasenmäher-Verordnung eingeführt. Danach ist auch an Sonn- und Feiertagen sowie in den Abendstunden die Benutzung von Rasenmähern erlaubt, die um 8 dB(A) leiser sind als der gesetzliche Grenzwert von 68 dB(A).

Die Umweltaufklärung als eher moralisches Instrument umfaßt die Umwelterziehung in den Schulen, die Förderung der Aktivitäten von Umweltverbänden, die Herausgabe von Informationsschriften, die Veranstaltung von Wettbewerben, die Verleihung von Umweltpreisen sowie die Information und Fortbildung von Zielgruppen wie z.B. Journalisten und Mitarbeiter in den Beschaffungsstellen. Ein spezielles Aufklärungsinstrument ist das Umweltzeichen, mit dem umweltfreundliche Instrumente gekennzeichnet werden.

Rahmenbedingungen, die der Staat gestaltet, sind in vielen Fällen notwendige Ergänzung der auf Produzenten und Verbraucher einwirkenden Maßnahmen. So sind das Angebot an Straßen, Parkplätzen, Fahrradwegen, die Ausstattung des Öffentlichen-Personen-Nahverkehrs entscheidende Voraussetzung für die Verkehrsmittelwahl des Verbrauchers und die Angebotspalette der Industrie. Dies gilt ebenso für kommunale Maßnahmen wie z.B. die Einrichtung verkehrsberuhigter Zonen oder auch die Aufstellung von Sammelcontainern zur getrennten Erfassung von Altstoffen und die Möglichkeit zur Entlastung des Hausmülls von gefährlichen Abfällen.

Dieses vielfältige Instrumentarium ist notwendig und sinnvoll, da zum Beispiel gesetzliche Verbote und Auflagen allein nicht in

der Lage sind, den dem jeweiligen Stand der Technik entsprechenden optimalen Umweltstandard zu erreichen. Dies kann durch die Notwendigkeit zu EG-einheitlicher Willensbildung erschwert werden, es kann aber auch national der notwendige Konsens fehlen. Darüber hinaus ist es in vielen Fällen wirtschaftlich nicht vertretbar, gesetzliche Auflagen zu verabschieden, die sich lediglich an wenigen Spitzenreitern orientieren, ohne daß entsprechende Anpassungsfristen eingeräumt werden.

3. Kommunale Beschaffung

Das umweltschutzrelevante kommunale Nachfragevolumen entspricht etwa dem von Bund und Ländern zusammengenommen: 1982 etwa 40 Mrd. DM. Besonders bedeutsam ist die kommunale Nachfrage bei Baumaßnahmen. 60 % der öffentlichen Bauaufträge werden von Gemeinden vergeben. Insgesamt umfaßten die öffentlichen Bauaufträge 1977 ein Finanzvolumen von 35,8 Mrd. DM. Mit 30 % des Branchenumsatzes liegt der Anteil öffentlicher Aufträge beim Baugewerbe gemessen an anderen Branchen, bei denen der privaten Nachfrage ein sehr viel größeres Gewicht zukommt, besonders hoch. Von einer Bevorzugung besonders umweltfreundlicher Baustoffe durch das öffentliche Beschaffungswesen würde daher ein starker Einfluß auf das Baugewerbe ausgehen. Dies gilt in noch größerem Maße für die Nachfrage im Bereich der kommunalen Nutzfahrzeuge wie Müllfahrzeuge und Straßenkehrmaschinen. Die Gemeinden haben hier zusammen mit den privaten Städtereinigungsbetrieben nahezu ein Nachfragemonopol.

Dieses große Nachfragepotential der Gemeinden wird in seiner marktbeeinflussenden Bedeutung allerdings durch die organisatorische Zersplitterung beeinträchtigt. Die kommunale Nachfrage verteilt sich auf 8500 kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, 236 Landkreise sowie rund 4000 Zweckverbände. Innerhalb der Gemeinden verteilt sich die Beschaffung auf bis zu 35 Stellen vom Hauptamt bis zu einzelnen Fachämtern (Zahlen IABG-Studie, Seite 11).

Zentrale Einkaufsgemeinschaften der Kommunen - wie sie in vielen europäischen Staaten üblich sind - könnten für den Umweltschutz vorteilhaft sein. Zum einen wäre eine Spezialisierung der Mitarbeiter und eine bessere Marktübersicht möglich, außerdem wäre für Stellen wie das Umweltbundesamt die Vermittlung von Informationen über beschaffungsrelevante Umweltschutzaspekte wesentlich erleichtert, zum anderen könnten durch Großeinkäufe bisher nicht für die Massenproduktion reife Entwicklungen eher in den Markt eingeführt werden. Einer derartigen Zentralisierung der kommunalen Beschaffung stehen in der Bundesrepublik jedoch kartellgesetzliche Bestimmungen entgegen. Diese Bedenken gelten jedoch nur für den zentralen Gemeinschaftseinkauf, gegen eine zentrale Dienstleistungseinrichtung, die die Gemeinden bei Einkäufen berät, bestehen diese Bedenken nicht.

An diesem Punkt setzen die Bemühungen des Umweltbundesamtes an. Gearbeitet wird zur Zeit - zusammen mit dem Institut für Stadtforschung - an einem Handbuch über umweltfreundliche Beschaffungen in Gemeinden, das konkrete Möglichkeiten umweltfreundlicher Beschaffung aufzeigen und Informationen über Rechts- und Verfahrensfragen der Aufnahme von Umweltauflagen in Ausschreibungen vermitteln wird.

Durch die Vergabe des Umweltzeichens für umweltfreundliche Produkte und die dafür notwendige Definition der Umweltauflagen hält das Umweltbundesamt konkrete Informationen als Grundlage für kommunale Auftrags-Ausschreibungen bereit. Eine besondere Bedeutung hat dieses Informationsangebot neuerdings durch eine Initiative der Hessischen Landesregierung bekommen. Diese hat in einem Erlaß alle Beschaffungsstellen des Landes angewiesen, Umweltzeichen-Produkte und solche, die die Anforderungen für das Umweltzeichen erfüllen, bevorzugt zu beschaffen. Den Gemeinden wurde empfohlen, ebenso zu verfahren. Hessische und Gemeinden aus anderen Bundesländern fragen in den letzten Monaten verstärkt das Umweltbundesamt nach Informationen zum Umweltzeichen.

Die Vermittlung von Informationen an die kommunalen Beschaffungsstellen würde - insbesondere wegen der schnellen Entwicklung auf dem Gebiet umweltfreundlicher Produkte - durch die Einrichtung einer im Kommunalbereich liegenden zentralen Beratungsstelle erheblich erleichtert. Das Umweltbundesamt wird nach Fertigstellung des Handbuchs über umweltfreundliche Beschaffung mit den kommunalen Spitzenverbänden und den wissenschaftlichen Einrichtungen der Gemeinden darüber sprechen, inwieweit eine kontinuierliche Informationsvermittlung und Beratung der Gemeinden zum Bereich der umweltfreundlichen Beschaffung organisiert werden kann.

Neben dem unbestreitbaren Vorteil einer zentralen Informations- und Beratungsstelle zeigen die aktuellen Arbeiten des Umweltbundesamtes jedoch auch die Vorteile der Existenz einer Vielzahl autonomer Entscheidungsstellen auf Gemeindeebene. Bei dem Bemühen, Neuland zu beschreiten, eine Veränderung der Einkaufsgewohnheiten zu erreichen und allmählich das Produktangebot unter Umweltgesichtspunkten umzustrukturieren, bietet gerade die Dezentralität größere Erfolgchancen. Die Innovationsbereitschaft und das Engagement einzelner Gemeinden kann sich unmittelbar entfalten. Bei einer zentralen Entscheidungsebene wären die Innovationsspielräume und die Experimentierbereitschaft wahrscheinlich geringer. Hinzu kommt - wie zu zeigen sein wird - daß die Chancen umweltfreundlicher Beschaffung nicht isoliert von der jeweiligen ortsspezifischen Umweltpolitik und anderen Kommunalaufgaben gesehen werden können.

4. Möglicher Beitrag der Gemeinden zur Förderung umweltfreundlicher Produkte und Verfahren

Einige Rahmenbedingungen des kommunalen politischen Prozesses erhöhen die Chancen kommunaler Umweltpolitik. Mit dem Entstehen der Bürgerinitiativen Anfang der 70'er Jahre hat die "kommunale Selbstverwaltung" als demokratisches Prinzip des Bürgerengagements und der Bürgernähe neues Leben erhalten. Gestärkt wird damit weniger die Autonomie der

Kommunalpolitik gegenüber externen Einflüssen, eher werden Kommunalpolitiker und Kommunalverwaltung direkt unter Erfolgs- und Handlungsdruck gesetzt. Sichtbare Umweltschutzaktivitäten - wie sie z.B. im Rahmen der Beschaffung möglich sind - erhalten damit gute Durchsetzungschancen.

Grundsätzlich läßt sich feststellen, daß die für den Kommunalbereich typische Nähe von Verwaltung und Politik sich auf den Umweltschutz förderlich auswirkt. Gemeindepolitiker sind unmittelbarer als andere Politiker der Kontrolle ihrer Wähler ausgesetzt. Ihr Handlungsspielraum ist zwar vor allem durch finanzielle Abhängigkeiten von Bund und Ländern (Problem der Komplementärfinanzierung) begrenzt, umso mehr sind sie aber im Bereich der Planung und bei praktischen Umweltschutzfragen wie z.B. dem Winterdienst und der Abfallbeseitigung unter Erfolgsdruck. Wahrscheinlich ließe sich der Beweis erbringen, daß in der Regel der Anstoß zu umweltfreundlichen Konzepten aus dem politischen Raum und nicht aus der Verwaltung kommt. (Beispiele: Streusalzdiskussion in Berlin, Verzicht auf asbesthaltige Baustoffe in einer Vielzahl von Gemeinden).

Da der Zustand der Umwelt, schlechte Luft und Lärmbelästigungen von den Menschen vor allem an ihrem Wohnort erfahrbar werden, ist die Glaubwürdigkeit der Umweltpolitik vor allem im kommunalen Bereich auf dem Prüfstand. Hieraus ergibt sich für Politik und Verwaltung die besondere Verpflichtung zu vorbildlichem Verhalten und zur Übernahme einer Vorreiterrolle. Durch ihr Vorbild können Gemeinden privates Umweltengagement fördern und festigen. Dies gilt für Handlungsangebote wie das Aufstellen von Altglascontainern, für Möglichkeiten zur gesonderten Sammlung gefährlicher Haushaltsabfälle, für gezielte Informationen über den Wasserhärtegrad und das richtige Dosieren von Waschpulver, für die Organisation von Patenschaften für bedrohte Biotope, Wettbewerbe und Schüleraktionen. Es gilt - was vielfach übersehen wird - auch für die Minimierung der Umweltbelastungen aus kommunalen Energieversorgungsunternehmen und wirtschaftlich geführten kommunalen Eigenbetrieben. Es gilt schließlich für den gesamten Bereich öffentlicher Beschaffung.

Die entscheidenden Gestaltungsmöglichkeiten im kommunalen Umweltschutz ergeben sich aus der Planungshoheit der Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung, der Bebauungsplanung und der städtischen Verkehrsplanung. In mancherlei Hinsicht können die Gemeinden die Durchsetzungsschwäche der Umweltpolitik des Bundes auf dem Gebiet der Normsetzung durch planerische Konzepte ausgleichen. Umweltbelastungen werden durch Gegebenheiten der Infrastruktur entscheidend beeinflußt. Siedlungsformen, die Ausweisung von Bau- und Gewerbegebieten, der Grad der "Zersiedlung" sind z.B. entscheidend für die Entstehung von Umweltbelastungen. Besonders deutlich wird der mögliche Beitrag zum Umweltschutz bei der städtischen Verkehrsplanung. Die Einrichtung von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Zonen, die Ausweisung von Parkflächen in den Innenstädten, das Angebot an Fahrradwegen und die Attraktivität des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) haben einen deutlichen Einfluß auf die städtische Luftqualität und die Lärmbelästigung in den Städten. Die Städte können hiermit die Umweltbelastungen durch den Autoverkehr vermindern, noch bevor die Bundesregierung eine drastische Absenkung der Abgas- und Lärmgrenzwerte für Kraftfahrzeuge durchsetzen kann.

Insgesamt macht die vielfältige Aufgabenpalette der Gemeinden umfassende Strategien auch auf dem Produktsektor möglich. So könnte z.B. die Kenntnis über lokale Gewerbebetriebe zu gemeinsamen Anstrengungen zur Produktinnovation genutzt werden. Die Produkte einer ortsansässigen Verwerterfirma für Kunststoffabfälle könnten beim kommunalen Straßenbau und bei der Ausstattung von Parkanlagen Verwendung finden. Der Kompost kommunaler Kompostierungsanlagen könnte in den Gartenbauämtern und Privatgärten abgesetzt werden.

Im folgenden sollen für einige Beschaffungsbereiche mögliche Beiträge zum Umweltschutz dargestellt werden.

(1) Kraftfahrzeuge:

Der Einsatz lärm- und abgasarmer Fahrzeuge in kommunalen Fuhrparks und im Öffentlichen Personennahverkehr ist eine der bekanntesten Möglichkeiten umweltfreundlicher kommunaler Beschaffungspolitik. Zahlreiche positive Beispiele lassen sich aus vielen Gemeinden nennen. Erwähnt seien einige Beispiele aus Berlin:

- Beim Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz sind zur Zeit zwei Dienstfahrzeuge mit Flüssiggasantrieb im Einsatz.
- Beim Berliner Fuhrpark werden 7 Wagen mit Flüssiggasantrieb eingesetzt. Bis zum Jahresende sollen drei weitere hinzukommen.
- Der Berliner Senat finanziert einen Modellversuch des ADAC Berlin mit fünf Fahrzeugen in US-Ausführung mit Drei-Weg-Katalysator und bleifreiem Benzin, fünf Fahrzeuge mit bleifreiem Benzin (europäische Serienfahrzeuge) und fünf Vergleichsfahrzeuge mit bleihaltigem Benzin (europäische Serienfahrzeuge).
- Gefördert wird die Umrüstung auf Flüssiggas bei 400 privaten Fahrzeugen mit 500 DM pro Fahrzeug.
- Für Kehrmaschinen der Berliner Stadtreinigung werden Lärmminderungsmaßnahmen, insbesondere für das Gebläse entwickelt. 54 BSR-Kehrfahrzeuge sollen umgerüstet werden.
- Ebenfalls bei der Berliner Stadtreinigung werden Lärmminderungsmaßnahmen für Gullyreinigungsfahrzeuge entwickelt. Die Umrüstung von 24 Gullyreinigungsfahrzeugen ist geplant.
- Ein von der Firma MAN entwickeltes leises Müllfahrzeug wird bei der BSR erprobt.
- Schallgedämpfte Saugwagen sind bei den Berliner Entwässerungswerken im Einsatz.

Diese Beispiele zeigen, daß insbesondere im Bereich der kommunalen Nutzfahrzeuge umweltfreundliche Beschaffung zunächst meist den Charakter von Pilot- und Demonstrationsprojekten hat. Auch der Einsatz von Katalysatorfahrzeugen und die Verwendung bleifreien Benzins in Berlin, Darmstadt, München, Bonn und zahlreichen anderen Städten hat in erster Linie Pionierbedeutung. Diese Versuche

führen zum allmählichen Aufbau eines Tankstellennetzes für bleifreies Benzin, sie unterstützen entscheidend die Bemühungen der Bundesregierung um die Einführung bleifreien Benzins und strengere Abgasgrenzwerte ab 1986 im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Automobilindustrie.

Interessant ist der Beschaffungsbereich Kraftfahrzeuge auch für die Verbindung von planerischen Gestaltungselementen und produktbezogenem Umweltschutz. Das Umweltbundesamt fördert ein Modellvorhaben in Bad Reichenhall, mit dem - über das Mittel der Verkehrsbeschränkungen im innerstädtischen Bereich - Benutzervorteile für lärmarme Lastkraftwagen geschaffen werden sollen. Eine gesetzliche Verschärfung der Lärmgrenzwerte von Fahrzeugen ist nach gegenwärtiger Rechtsmeinung nur EG-einheitlich möglich. Das deutsche Straßenverkehrsrecht erlaubt es jedoch unabhängig hiervon, Fahrverbote für bestimmte Straßen aus Lärmschutzgründen auszusprechen und lärmarme Fahrzeuge von diesen Verboten auszunehmen. Die Bundesregierung wird noch in diesem Jahr eine Definition der "lärmarmen Kraftfahrzeuge" in die STVZO aufnehmen. Damit wird eine wichtige Voraussetzung für die Serienproduktion und Markteinführung lärmarmen Fahrzeuge geschaffen. Sie wird jedoch nur wirksam werden, wenn die Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch machen, Fahrverbote auszusprechen und Zonen der Verkehrsbeschränkung einzurichten. Die Anschaffung lärmarmen Fahrzeuge für die kommunalen Fuhrparks müßte solche Maßnahmen flankieren, auch um die Durchsetzbarkeit von Verkehrsbeschränkungen zu verbessern.

Neben den Lärm- und Abgaseigenschaften von Fahrzeugen finden sich im Bereich der Kraftfahrzeugbeschaffung noch weitere Möglichkeiten zur Umweltentlastung. Erreicht werden müßte ein Verzicht auf schwermetallhaltige Lackierungen insbesondere bei den orangefarbenen und roten Nutzfahrzeugen und die Ausstattung der Fahrzeuge mit asbestfreien Brems- und Kupplungsbelägen sowie lärmarmen und langlebigen Schalldämpfern. Wenn von der kommunalen Beschaffung Produkte, die das Umweltzeichen erhalten haben, be-

schaffen würden, würde das Umweltzeichen auf den Kommunalfahrzeugen, die sonst unsichtbare umweltfreundliche Produktwahl nach außen erkennbar machen.

(2) Bauwesen:

Die öffentliche Nachfrage hat insbesondere im Baubereich ein großes Gewicht. Da in der Regel kommunale Bauvorhaben von ortsansässigen Baufirmen, Handwerksbetrieben und Architekten ausgeführt werden, würden Umweltaforderungen innerhalb der lokalen Baubranche insgesamt zu einem umweltfreundlichen Angebot führen, das auch privaten Bauherren zur Verfügung stünde. Dies gilt z.B. für lärmarme Baumaschinen, die entsprechende Investitionen der Firmen voraussetzen. Es gilt auch für das Know-how über energiesparende Techniken, die Nutzung alternativer Energiequellen sowie umweltfreundliche Baustoffe. Es gilt ebenso für die Verwendung lösemittelarmer Anstrichstoffe und blei- und chromatarmen Korrosionsschutzes. Von besonderer Signalwirkung für die private Bautätigkeit können Modellprojekte zum ökologischen Bauen sein. Auch von der Begrünung öffentlicher Gebäude, der Berücksichtigung von Nistplätzen für Vögel an Gebäuden kann eine bewußtseinsbildende Wirkung auf private Bauherren ausgehen.

(3) Grünanlagenpflege:

Bei der Pflege von Grünanlagen ist der Einfluß auf Lernprozesse und "Wertewandel" in der Bevölkerung besonders deutlich. Der Verzicht auf Herbizide, die Duldung von Wildkräutern und Wiesensblumen in öffentlichen Anlagen kann den bei vielen Bürgern noch vorhandenen falschen Ordnungssinn korrigieren. Aufklärungskampagnen - wie es sie vielerorts bereits gibt - über einen Verzicht auf chemische Unkrautbekämpfung, den sorgsamen und sparsamen Einsatz von chemischen Schädlingsbekämpfungsmitteln und Düngemitteln im privaten Gartenbau, werden durch das sichtbare Vorbild der kommunalen Gartenbauämter eher angenommen. Dies gilt auch für Empfehlungen zum Kompostieren von Laub, Gartenabfällen und organischen Abfällen aus dem Haushalt.

Gartenbauämter sollten sich außerdem zusammen mit den Bauämtern darum bemühen, den Boden in Grünanlagen und auf öffentlichen Plätzen so wenig wie möglich wasserundurchlässig zu befestigen. Auch hiervon könnten Impulse für den privaten Bereich ausgehen. Der Gartenbau ist schließlich auch ein Bereich, in dem die Produkte ortsansässiger Verwerterbetriebe - z.B. Pflanzentöpfe aus Altstoffen, Randbefestigungen, Blumenkübel und Gartenbänke aus Kunststoffabfällen - verwendet werden können.

(4) Allgemeiner Geschäftsbedarf:

Die Beeinflussung des Marktes über die öffentliche Nachfrage ist wegen des relativ geringen Anteils der öffentlichen Nachfrage an der Gesamtnachfrage im Bereich der Büroartikel und des allgemeinen Geschäftsbedarfs eher gering. Vom Einsatz umweltfreundlichen Recycling-Papiers im Schriftverkehr, für Computerausdrucke und kommunale Veröffentlichungen gehen jedoch wichtige Signale aus. Die Einführung von Recyclingpapier in allen Verwaltungsbereichen erfordert noch viel Überzeugungsarbeit, um die Skepsis der Mitarbeiter gegen das graue Recyclingpapier zu überwinden. Die sich hieran anschließenden Diskussionen ermöglichen jedoch die Auseinandersetzung mit Zielen des Umweltschutzes auf allen Ebenen der Verwaltung und tragen zu Lernprozessen bei, die weit über den konkreten Anlaß hinaus zu Einstellungsveränderungen führen werden. Nach außen sind Briefe und Veröffentlichung der Kommunalverwaltung und des Rates auf Recycling-Papier ein für alle Bürger sichtbarer Ausdruck der Bedeutung, die Verwaltung und Rat dem Umweltschutz beimessen.

Zusammenfassend läßt sich die Frage nach dem Beitrag kommunaler Beschaffung zum Umweltschutz wie folgt beantworten: So lange nur einzelne Gemeinden Umweltaforderungen in ihre Beschaffungspraxis aufnehmen, wird die marktbeeinflussende Wirkung auf die Unternehmen - von lokalen Wirkungen auf ortsansässige Betriebe abgesehen - eher gering sein. Nicht das finanzielle Volumen der

Nachfrage beeinflusst die Produktgestaltung, vielmehr dienen Pilot- und Demonstrationsprojekte und die damit verbundene Öffentlichkeitsarbeit als politischer Hebel, um die Unternehmen überhaupt erst dazu zu bringen, umweltfreundliche Alternativen zu entwickeln und auf dem Markt anzubieten. Die entscheidende Wirkung umweltfreundlicher kommunaler Beschaffungspolitik ist daher nicht die direkte Verschiebung von Marktanteilen, sondern der Anstoß zur Innovation und die Erleichterung der Markteinführung neuer Erzeugnisse.

Der bedeutsamere Beitrag umweltfreundlicher kommunaler Beschaffung liegt eher auf einem anderen Gebiet. Kommunale Beschaffung kann verbunden mit planerischen Maßnahmen, z.B. der Verkehrsplanung wirksame Anstöße zur Verbesserung der Umweltsituation in der jeweiligen Gemeinde liefern. Überdies kann die Signalwirkung beispielhafter Umweltaktionen der Gemeinden zu Verhaltensänderungen auch bei den Bürgern führen. Sie sind somit wirkungsvoller als abstrakte Aufklärungskampagnen.

Es ist zu vermuten, daß die erstaunlich große Resonanz, die die Arbeiten des Umweltbundesamtes zur kommunalen Beschaffung, aber auch zu anderen Bereichen des kommunalen Umweltschutzes finden, mit ihre Ursache darin haben, daß die kommunalen Verwaltungen und die Kommunalpolitiker die Chancen kommunaler Umweltschutzaktivitäten - auch im Beschaffungsbereich - erkannt haben.