

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

**Bilanz der Umweltpolitik der sozial-liberalen Koalition
aus strukturell-institutioneller Sicht (1983)**

Bilanz der Umweltpolitik der sozial-liberalen Koalition aus strukturell-
institutioneller Sicht

These 1: Am Ende der sozial-liberalen Koalition verfügt der Umweltschutz
über eine bemerkenswerte Machtbasis in der Gesellschaft.

"Grüne Parteien" sind am Ende der sozial-liberalen Regierung in sechs Landesparlamenten vertreten. Die Wahl vom 6. März 1983 bringt die "Grünen" auch in den Bundestag. 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 CDU, CSU, SPD und F.D.P. zusammen an Mitgliedern zählen. In den Medien ist die Berichterstattung über Umweltfragen in den 70er Jahren sprunghaft angestiegen und hat nunmehr auch die "Regenbogenpresse" erreicht. In Rundfunkanstalten und Zeitungsredaktionen wurden organisatorisch Umweltschutz- oder Ökologie-Ressorts eingerichtet, die eine dauerhafte Aufmerksamkeit und Berichterstattung gewährleisten.

Das Umweltbewußtsein in der Gesellschaft ist - zumindest soweit die Demoskopie es ausweist - beachtlich. Nach einer Umfrage des Internationalen Instituts für Umwelt und Gesellschaft von 1982 bezeichnen 80 % der Bevölkerung, ^{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.

Diese Bedeutung des Umweltschutzes ist nicht auf die Bundesrepublik beschränkt. In den 70er Jahren hat sich auch in vergleichbaren Industriestaaten

ein Bewußtseinswandel vor allem in Teilen des Bildungsbürgertums und der Jugend vollzogen. Der Bewußtseinswandel kommt einem "Wertewandel" gleich und 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.

Im Umweltprogramm von 1971 war das Ziel der Förderung des Umweltbewußtseins formuliert worden. Es ist sicherlich eines der Ziele, das voll erreicht wurde.

These 2: Die Umweltpolitik war vor allem in der ersten Hälfte der 70er Jahre in Teilbereichen erfolgreich. In anderen Bereichen verschärften sich die Probleme. Fortschritte in der Umweltforschung, verbesserte Meß- und Analysetechniken deckten bisher unbekannte Probleme und Wirkungszusammenhänge auf.

Das Abfallwirtschaftsprogramm von 1975 hatte drei Ziele gesetzt: Verbesserung der Abfallbeseitigung, Steigerung der Abfallverwertung und Abfallvermeidung. Bei der Erreichung dieser Ziele war die Umweltpolitik 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 ist man 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).
- 1980 wurden 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. Auch die Beseitigung von Baggerschlamm aus schadstoffreichen Fluß- und Hafensedimenten ist zunehmend problematisch.

Nicht erreicht wurde bisher das 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.

Auch im Bereich der Lärmbekämpfung wurden Teilerfolge erzielt:

- Der Industrie- und Gewerbelärm ist durch die 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 Fluglärmsgesetzes 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 Entlastung 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 Kreislaufkrankungen nicht auszuschließen sind.

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 Lösemittlemissionen aus Chemischreinigungsanlagen auf etwa die Hälfte herabgesetzt.

Unbefriedigend ist vor allem die Emissionsentwicklung bei einigen krebs-erregenden 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.

Dramatisch zugespritzt hat sich das Problem der sauren Niederschläge. Sie verursachen Materialschäden an Brücken, Gebäuden und nicht zuletzt an Denkmälern und Kunstgütern wie dem Kölner Dom. Sie sind die Ursache der Versauerung von Gewässern und Böden und spielen eine wesentliche Ursache beim Waldsterben in der Bundesrepublik, in Nordeuropa, in Osteuropa und in Nordamerika. Es kann inzwischen als gesichert angesehen werden, 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 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 Jahre 1985 das Abwasser von 90 % aller Einwohner der Bundesrepublik vollbiologisch zu reinigen. 1982 waren 88 % der Einwohner an Kanalisationen angeschlossen, das Abwasser von 73 % der Einwohner wurde vollbiologisch gereinigt.
- 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.

Zunehmend besorgniserregend ist der Zustand des Grundwassers. Problematisch sind vor allem die Belastungen des Grundwassers durch Nitrat aus der Landwirtschaft, Pflanzenschutzmittel, Lösungsmittel sowie toxische Schwermetalle. Die Gefährdungen des Grundwassers sind auch eine Folge der mangelnden Beachtung des Schutzgutes Boden in der Vergangenheit. Bedenklich sind auch lokale Gefährdungen der Natur durch Grundwasserabsenkungen.

Im wesentlichen negativ ist die Bilanz vor allem im Naturschutz. Alarmierend ist der Artenrückgang:

- Nach der "Roten Liste" sind in der Bundesrepublik 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, die Vernichtung von Magerstandorten durch Melioration und Mineraldüngung sowie den Einsatz toxischer Verbindungen im Pflanzenschutz. Nach Meinung der Experten ist die industriell betriebene Landwirtschaft für den Rückgang der Artenvielfalt zu etwa 70 % verantwortlich.

Die Bedrohung des Naturhaushalts gilt weltweit. Die globalen Umweltprobleme, unter denen zur Zeit vor allem die Länder der Dritten Welt leiden, haben

sich in den letzten 10 Jahren weiter verschärft. Dies gilt für die Ausdehnung der Wüsten, den Raubbau an Rohstoffen und tropischen Wäldern, Klimabeeinträchtigungen, den Rückgang des Genpotentials sowie die weltweite Meeresverschmutzung.

These 3: Die Erfolge der Umweltpolitik betreffen vor allem Kategorien von Umweltproblemen, die sich wie folgt charakterisieren lassen: Es sind akute sichtbare Umweltschäden. Die Umweltbelastungen lassen sich durch additive Techniken beheben. Die Problemlösung wird unterstützt durch den Einsatz öffentlicher Mittel im Rahmen des Gemeinlastprinzips.

Im Umweltprogramm 1971 wurden drei Prinzipien formuliert: das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip. Analysiert man die Erfolge der Umweltpolitik, so kommt man zu dem Ergebnis, daß zunächst die Reparatur vorhandener sichtbarer Umweltschäden und nicht zusätzlich noch die Vorsorge gegen mögliche künftige Schäden im Vordergrund stand.

Beispiel hierfür ist die Luftreinhaltepolitik mit der Verringerung der "sichtbaren" Staubfracht der Abgase von Industrieanlagen und der Verbesserung der Luftqualität im Wohnumfeld der Industriestandorte. Ein weiteres Beispiel ist die erfolgreiche "Ordnung" der Abfallbeseitigung und Beseitigung wilder Müllkippen.

Bei der Durchsetzung des Verursacherprinzips gelang es der Umweltpolitik nicht, in den "Besitzstand alter Verschmutzerrechte" der Industrie einzudringen. Kostenträchtige Auflagen, z.B. im Rahmen des Bundesimmissionsschutzgesetzes, betrafen im wesentlichen Neuanlagen. Dabei bestanden die Auflagen im wesentlichen in technischen Maßnahmen, die sich als additive "end of the pipe" Technologien kennzeichnen lassen, nicht jedoch als integrierte technische Vermeidungskonzepte. Diese "aufgesetzten" technischen Lösungen führten zum Teil zu Problemverschiebungen. Bekanntes Beispiel hierfür sind die "hohen Schornsteine" in der Luftreinhaltepolitik.

Die Umweltpolitik korrigierte die Schwächen der Durchsetzung des Verursacherprinzips durch den Einsatz öffentlicher Mittel. Bei politischen

Zielsetzungen, die mit dem Einsatz des Gemeinlastprinzips erreichbar waren, war sie denn auch besonders erfolgreich. Dies gilt in erster Linie für den Bau von Kanalisationen und Kläranlagen zur Abwasserreinigung. Die Beschränkung - bis zum Inkrafttreten der Abwasserabgabe 1981 - auf das Beseitigen der Wasserverschmutzung, nicht aber auf die Verhinderung der Einleitung schädlicher Stoffe durch veränderte Produktionsprozesse, führte wiederum zu Problemverschiebungen. Auf die Anreicherung gefährlicher Schadstoffe im Klärschlamm reagierte die Umweltpolitik mit der Klärschlammverordnung. Hiermit war die Verwertung von Klärschlämmen oberhalb einer bestimmten Schwelle toxischer Inhaltsstoffe auf landwirtschaftlichen Böden untersagt.

Der eingeschränkte Wirkungsbereich der Umweltpolitik war u.a. eine Folge des Kooperationsprinzips, das in der Praxis faktisch als Zwang zum Konsens wirkte. Durchsetzbar waren nur solche Lösungen, über die weitgehendes Einvernehmen zwischen den wesentlichen politischen Akteuren hergestellt werden konnte. Nötig war der Konsens zwischen Regierungsmehrheit und Opposition im Bundestag, der Konsens mit - seit 1972 - der Mehrheit der CDU/CSU-Länder im Bundesrat, den Kommunalen Spitzenverbänden sowie den Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften.

These 4: Wenig erfolgreich war die Umweltpolitik bei der Regelung komplexer Umweltprobleme und bei der vorausschauenden Steuerung der Ansprüche anderer Politikbereiche an die Umwelt.

Trotz der Erfolge in einzelnen medialen Bereichen des Umweltschutzes konnte die generelle Verschlechterung der Umweltsituation nicht gestoppt werden. Der mangelnde Einfluß der Umweltpolitik auf die Gesamtsituation zeigte sich in den wachsenden Umweltproblemen der Ballungsgebiete, der zunehmenden Bedrohung naturnaher Ökosysteme und dem geringen Einfluß auf neue technologische Entwicklungen. Am Problem des Bodenschutzes wurde zudem deutlich, daß auch das Umweltmedium Boden bisher als komplexes Wirkungssystem, in das Probleme aus den anderen Medien Luft und Wasser sowie dem Bereich Abfall verlagert sowie ^{sich} langfristig angereichern, nicht ausreichend geschützt werden konnte.

Die relative Wirkungslosigkeit der Umweltpolitik in komplexen Wirkungsbereichen erklärt sich aus dem geringen Einfluß der Umweltpolitik auf die Programmentwicklung sektoraler Politiken, die jeweils Ansprüche an die Umwelt stellen und damit die Umweltsituation beeinflussen. Dies gilt z.B. für die Verkehrspolitik, die Stadt- und Regionalplanung, die Bau- und Bodenpolitik, die Energiepolitik, die Wirtschaftsstrukturpolitik, die Landwirtschaftspolitik und die Technologiepolitik.

Zur Abwehr von Umweltbeeinträchtigungen durch andere Fachpolitiken wurde bereits im Umweltprogramm 1971 die Umweltverträglichkeitsprüfung als Instrument eingeführt. Zwar kam es 1975 zu einem entsprechenden Kabinettsbeschuß auf Bundesebene, die Wirksamkeit war jedoch von Anfang dadurch in Frage gestellt, daß die UVP von den potentiellen Verursachern von Umweltbelastungen selbst durchgeführt werden konnte, und die Umweltbehörden keine wirksamen Einspruch- und Sanktionsmöglichkeiten zur Erzwingung einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung hatten. Die UVP erwies sich daher - da, wo sie überhaupt durchgeführt wurde - eher als nachträgliches Korrektiv von Planungen denn als Instrument vorausschauender mitgestaltender Planung.

Das faktische Scheitern der Umweltverträglichkeitsprüfung hat daher die Umweltpolitik auf Bundesebene gegenüber den anderen Ressorts weitgehend einflußlos gemacht. Diese Einflußlosigkeit führte dazu, daß die Umweltpolitik in weiten Bereichen ihren Anspruch auf Vorsorgepolitik nicht einlösen konnte, sondern häufig zum reaktiven letztlich erfolglosen Nachvollzug von Sachzwängen anderer Politikbereiche gezwungen wurde.

Die geringe Steuerbarkeit der tatsächlichen Umwelteinwirkungen durch andere Fachpolitiken auf Bundesebene wurde durch die generelle geringe Einwirkungsmöglichkeit des Bundes auf Länder und Gemeinden noch verstärkt. Angesichts des starken Gewichts der Länder- und Gemeindeverwaltungen in der Planung und Gestaltung öffentlicher Aufgaben hatte die Umweltpolitik des Bundes hier neben den Barrieren sektoraler Politikbereiche auch noch die föderativen Einflußgrenzen zu überwinden.

These 5: Die Durchsetzungsfähigkeit der Umweltpolitik wurde durch vereinfachende wirtschaftswissenschaftliche Annahmen über den unvermeidlichen Interessengegensatz von Umweltschutz und Wirtschaft erheblich beeinträchtigt. Die Wirtschaftspolitik hat durch den Aufbau eines falschen Freund-Feind-Bildes in den 70er Jahren die Chance vertan, die strukturellen Wirtschaftsprobleme rechtzeitig zu lösen, den Umweltschutz als qualitative Innovationspotential zu nutzen und damit die Massenarbeitslosigkeit der 80er Jahre zu vermeiden.

Wirtschaftspolitik und Umweltpolitik waren in den 70er Jahren - und sind es bis heute - Opfer vereinfachender wirtschaftswissenschaftlicher Theorien. Die Fixierung der Wirtschaftspolitik auf einige wenige wirtschaftliche Eckdaten und globale Einflußparameter führte zu einer Vernachlässigung der Wirtschaftsstrukturpolitik und zwingt die Wirtschaftspolitik bis heute zur Überängstlichkeit gegenüber kurzfristigen mikro-ökonomischen Auswirkungen der Umweltpolitik. Die Wirtschaftspolitik reagiert quasi wie eine Vielzahl einzelwirtschaftlicher Akteure, nicht aber wie ein volkswirtschaftlicher Gesamtakteur.

Die Umweltpolitik hat dieser Argumentation nicht entscheidend anderes entgegengesetzt. Sie argumentierte defensiv, abwiegend oder rein idealistisch. Sie versuchte mit wirtschaftswissenschaftlichen Gutachten, die im Prinzip von den gleichen wirtschaftswissenschaftlichen Erklärungsmustern ausgingen, die Argumente der Wirtschaftspolitik zu entkräften. Zwar wurde immer wieder - vor allem in den Reden von Umweltpolitikern - auf das Innovationspotential des Umweltschutzes hingewiesen, die Umweltökonomie versäumte es aber, die Schwächen der klassischen politischen Wirtschaftstheorien systematisch aufzudecken und entsprechende Gegentheorien zu entwickeln.

Der nachteilige Einfluß der Wirtschaftswissenschaft wurde durch den Korporatismus verstärkt. Während auf der einen Seite einige wenige Einzelunternehmer sich wie klassische dynamische "entrepreneurs" auf die weltweiten wirtschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Strukturveränderungen versuchten einzustellen, sorgten die Wirtschaftsverbände und ihre Bürokratien im politischen Entscheidungsprozeß dafür, daß die deutsche Wirtschaft unter der "Käseglocke" staatlicher Rücksichtnahme und Schonung veraltete

Produktionsanlagen und Verfahren amortisieren und freies Kapital für Investitionen zur Rationalisierung und Steigerung der Arbeitsproduktivität einsetzen konnte.

Verbandsfunktionäre und Wirtschaftspolitiker haben der deutschen Wirtschaft damit keinen Gefallen getan. Sie haben in den 70er Jahren die Chance vertan, rechtzeitig die Weichen für notwendige Anpassungsprozesse und Strukturveränderungen zu stellen.

These 6: Die Fähigkeit zur vorausschauenden medienübergreifenden Umweltplanung wurde durch die Organisation des Umweltschutzes innerhalb der Bundesregierung erschwert.

Als Querschnittspolitik, die praktisch Ansprüche an alle Politikbereiche stellt, ist die Umweltpolitik ähnlich wie die Finanzpolitik generell durch einen hohen Steuerungs- und Koordinierungsbedarf charakterisiert. Dieser umfassende Koordinierungsbedarf kann durch Maßnahmen der Aufbauorganisation nur begrenzt vermindert werden, er muß im wesentlichen durch Verfahrensregelungen wie z.B. die Umweltverträglichkeitsprüfung oder Veto- und Sanktionsrechte im Entscheidungsprozeß berücksichtigt werden. Über die notwendige Verteilung umweltrelevanter Aufgabenbereiche auf verschiedene Ressorts hinaus, wurde der Umweltschutz jedoch zusätzlich geschwächt durch die Trennung des sog. technischen Umweltschutzes, der im Bundesministerium des Innern ressortiert und dem Bereich Naturschutz und Landschaftspflege, der im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten angesiedelt ist.

Die organisatorische Trennung von technischem Umweltschutz und Naturschutz hat möglicherweise die Dominanz des medialen technischen Umweltschutzes in den 70er Jahren gefördert und die Fähigkeit zur Formulierung und Durchsetzung einer medienübergreifenden ökologischen Umweltpolitik beeinträchtigt.

Als ungünstig erwies es sich außerdem, daß der Naturschutz gerade in dem Ressort angesiedelt war, in dem auch die Verantwortung für die Agrarpolitik und die industrielle Landwirtschaft als einem der wesentlichen Verursacher des Artenrückgangs und Biotopschwundes liegt.

These 7: Die Ressortverteilung zwischen SPD und F.D.P. hat die Durchsetzungsfähigkeit der Umweltpolitik ungünstig beeinflusst.

Die F.D.P. stellte in der sozial-liberalen Koalitionsregierung ab 1969 sowohl den Innen- als auch den Landwirtschaftsminister.

Es ist denkbar, obwohl hierfür wenige Beweise erkennbar sind, daß die Koordinationsprobleme zwischen Umweltschutz und Naturschutz, möglicherweise auch die Konflikte zwischen Umweltschutz und Landwirtschaft durch die Tatsache vermindert wurden, daß beide Minister der selben Partei angehörten. Hierfür spricht zumindest die bereits zu Beginn der 70er Jahre sehr fortschrittliche Umweltprogrammatische der F.D.P.

Die F.D.P. stellte in der sozial-liberalen Koalition jedoch nicht nur beide "Umweltminister", sie stellte ab 1972 auch den Wirtschaftsminister. Dies führte dazu, daß der entscheidende Konflikt für die Umweltpolitik nicht am Kabinettisch bzw. in den Koalitionsverhandlungen beider Regierungsparteien ausgehandelt werden konnte, sondern innerhalb der Partei des kleineren Koalitionspartners. Die Anstrengungen der F.D.P., sich innerhalb der Koalition in Abgrenzung zur SPD mit einer erfolgreichen Umweltpolitik zu profilieren, wurden hierdurch erheblich erschwert. In Teilbereichen mußte sich die F.D.P. gerade wegen ihrer guten Umweltprogrammatische und der Absichtserklärungen ihrer Umweltpolitiker angesichts der tatsächlichen Ergebnisse den Vorwurf der Unglaubwürdigkeit gefallen lassen.

Die F.D.P. hatte damit weitgehend die Chance vertan, die Vorteile einer kleinen Partei und ihres - zu diesem Zeitpunkt - weitgehend umweltbewußten Wählerpotentials (Wähler mit relativ hohem Bildungsstand, hohem Einkommen und mittleren Alters) zu nutzen, d.h., für eine Politik einzutreten, die die SPD, mit der Nähe zu den Gewerkschaften und dem Anspruch einer Volkspartei, weniger leicht auf ihre Fahnen schreiben konnte.

Es war daher typisch für die Umweltpolitik der 70er Jahre, daß sich innerhalb der Regierung die SPD im wesentlichen aus den Konflikten zwischen Wirtschafts- und Umweltpolitik heraushielt, wobei zumindest der Umweltseite immer gegenwärtig war, daß der Bundeskanzler im Fall einer strittigen Kabinettvorlage eher den Wirtschafts- als den Umweltminister unterstützen würde.

Erst am Ende der sozial-liberalen Koalition fing die SPD - in Gestalt des Ministers Hauff (zunächst als Forschungsminister später als Verkehrsminister) - an, Umweltschutzthemen aufzugreifen und für sich zu reklamieren. Sie konnte dabei Nutzen ziehen aus der wachsenden Kluft zwischen SPD und F.D.P. in der Koalition und der Blockade innerhalb des F.D.P.-Lagers.

These 8: Die Umweltpolitik konnte sich in der sozial-liberalen Koalition nicht auf eine personelle und organisatorische Machtbasis im Bundestag stützen.

Es ist bemerkenswert, daß der Umweltschutz als neuer Politikbereich sich in den etablierten Parteien und im Bundestag weder personell noch organisatorisch einen Platz erobern konnte, der seiner wachsenden Bedeutung in der öffentlichen Meinung und der Regierungspolitik entsprach.

Zwar haben alle Parteien in den 70er Jahren relativ fortschrittliche Umweltprogramme verabschiedet, wobei die F.D.P. in der Regel sowohl zeitlich als auch inhaltlich voranging. Mit Ausnahme der jeweiligen für Umweltschutz zuständigen Regierungspolitiker gab es jedoch in allen Parteien kaum Politiker, die sich mit Umweltschutz und für den Umweltschutz profilierten. Die dünne personelle Decke der Umweltschützer spiegelte sich auch im Bundestag und in den Ausschüssen des Bundestages wider. Bis zum Ende der sozial-liberalen Regierung war die Zahl der Bundestagsabgeordneten, die sich ausschließlich oder doch überwiegend für den Umweltschutz einsetzten - wie es in anderen Politikbereichen etwa der Verteidigungspolitik, der Landwirtschaftspolitik oder der Mittelstandspolitik üblich ist - verschwindend klein.

Es ist daher nicht verwunderlich, daß der Umweltschutz im Bundestag eigentlich nie ein Forum fand, von dem Impulse und Anstöße ausgegangen wären. Eine Unterstützung des Umweltministers etwa gegen widerstreitende Interessen im Regierungslager war daher nicht zu erwarten.

Zwar erhielt die Umweltpolitik als Folge der Wahlerfolge der "Grünen" in den Landesparlamenten etwa ab 1978 eine etwas größere Bedeutung - was sich vor allem in der Zahl großer und kleiner Anfragen widerspiegelte -

als Förderer des Umweltschutzes haben weder Opposition noch Mehrheitsfraktionen jedoch eine große Rolle gespielt. Dies erklärte sich - neben der mangelnden personellen Basis auch aus der unzulänglichen organisatorischen Verankerung des Umweltschutzes in den - die Entscheidungen des Bundestages letztlich steuernden - Arbeitsgremien.

So gab es im Bundestag keinen Ausschuß oder Fraktionsarbeitskreis, der sich ausschließlich mit Umweltschutz beschäftigte. Vielmehr wurde der Umweltschutz spiegelbildlich zur Regierungsorganisation im Innenausschuß bzw. Landwirtschaftsausschuß behandelt. Die starke Belastung des Innenausschusses mit Fragen der inneren Sicherheit, des öffentlichen Dienstrechts und anderer traditioneller innenpolitischer Themen und die fachliche Ausrichtung der Abgeordneten nach diesen Themenbereichen ließ im Innenausschuß aber auch im Landwirtschaftsausschuß keine wirklich einflußreiche parteiübergreifende "grüne" Fraktion im ökologischen Sinne entstehen.

These 9: Die organisatorische Schwäche nicht-technischer Umweltbereiche im Verwaltungsvollzug auf der Ebene von Ländern und Gemeinden erschwerte ebenfalls eine medienübergreifende Umweltvorsorgepolitik.

Die Durchsetzungsschwäche der Umweltpolitik gegenüber anderen sektoralen Politikbereichen und insbesondere die geringe Einflußmöglichkeit im Frühstadium der Planung und Programmentwicklung zeigte sich in verschärfter Form auf der Ebene der Länderverwaltungen und der Gemeinden.

Diese Schwächen erklären sich zum einen mit den generellen Koordinations- und Steuerungsproblemen von Querschnittsaufgaben. Sie wurden zum anderen jedoch auch durch die "Machtungleichgewichte" klassischer finanzstarker Verwaltungsbereiche wie der Hoch- und Tiefbauverwaltung und fast mittellosen Verwaltungen wie die Naturschutzbehörden und die neugeschaffenen Stabs- und Planungseinrichtungen für Stadtentwicklung, Regionalplanung oder Landschaftsplanung, verursacht.

Hinzu kam auf Kommunalebene die Abhängigkeit von den Gewerbe-Steuerentnahmen und dem Arbeitsplätzeangebot der Industriebetriebe. Während zu Beginn der 70er Jahre der Umweltschutz sich im Zweifel gegen lokale Wirtschaftsinteressen nicht behaupten konnte, ist es in den letzten Jahren

mit dem Anwachsen der lokalen Umweltbewegungen zu einer neuen Entwicklung gekommen. So ließ sich feststellen, daß die verwaltungsinternen Durchsetzungsschwächen des Umwelt- und des Naturschutzes teilweise durch den Außendruck und die damit verbundene Politisierung kompensiert wurden und Kommunalpolitiker sich für Umwelt- und gegen Wirtschaftsinteressen stark machten.

These 10: Die Umweltpolitik ist sachlich und institutionell in ein Geflecht internationaler und supranationaler Beziehungen eingebunden. Vor allem in Rahmen der EG kann der Zwang zur Abstimmung die nationale Umweltpolitik behindern.

Umweltschutz macht nicht an den Grenzen halt. Die globalen Umweltprobleme wie Meeresverschmutzung, Klimabeeinträchtigungen, Ausdehnung der Wüstengebiete, der Artenrückgang, grenzüberschreitende Umweltprobleme wie Luftverschmutzung und Gewässerverschmutzung; Probleme, die durch den Handel mit umweltgefährdenden Produkten verursacht werden, können nur im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit gelöst werden.

Parallel mit der Entwicklung des Umweltschutzes als neuer öffentlicher Aufgabe in den einzelnen Staaten sind auch im internationalen Bereich Gremien zur Koordination der Umweltpolitik entstanden. Für die Bundesrepublik sind die wichtigsten - von fachspezifischen Organisationen abgesehen - die Vereinten Nationen, die OECD sowie die Europäische Gemeinschaft.

Die internationale Zusammenarbeit hatte vor allem im Bereich der Forschung und der Verbesserung der Kenntnisse über Umweltbelastungen positive Auswirkungen. Sie hat in einigen Bereichen - so z.B. im Bereich der Umweltchemikalien - deutsche Regelungen beschleunigt. Sie hat jedoch vor allem im Bereich der Europäischen Gemeinschaften auch als Bremser gewirkt. Herausragendes Beispiel für die bremsende Wirkung der europäischen gemeinsamen Umweltpolitik ist die Automobilpolitik. Der Widerstand der Mehrheit der übrigen EG-Partner hat es bisher verhindert, daß die von der Bundesregierung bereits 1978 und 1980 eingebrachten Vorschläge zur Absenkung der Kfz-Grenzwerte für Abgase und Lärmemissionen geltendes Recht geworden sind. Für einen deutschen Alleingang - wie in den letzten zwei Jahren der sozial-liberalen Koalition vom Umweltminister angedroht - war im nationalen Bereich kein Konsens zu bekommen.

These 11: Zusammenfassung: die Umweltpolitik der neuen Regierung verfolgt weitgehend dieselben Ziele, wie die bisherige. Sie wird - bei geringem öffentlichen Finanzierungsspielraum - nur dann erfolgreicher sein, wenn es ihr gelingt, die geschilderten institutionell-strukturellen Implementationsschwächen zu beseitigen. Die schlechte wirtschaftliche Lage kann sich für den Umweltschutz positiv auswirken, wenn der Umweltschutz nicht länger als Hemmnis sondern als Impuls für eine bessere Wirtschaftsentwicklung verstanden wird.