

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Anvertraute Schöpfung: Umweltschutz als politische Herausforderung (1984)

Anvertraute Schöpfung: Umweltschutz als politische Herausforderung

(Vortrag auf der Bundestagung des Deutschen Evangelischen Frauenbundes e.V., 30. Mai bis 2. Juni 1984 in Fulda)

1. Einleitung

Jahrhundertlang strebte der Mensch, die Natur zu beherrschen, um das Leben der Menschen zu verbessern. Goethe, der dem Faust Gestalt gab und ihn zum Sinnbild abendländischem Genius machte, hat mit der Figur des Zauberlehrlings gleichzeitig auch vor der Freisetzung zerstörerischer, nicht mehr kontrollierbarer Kräfte gewarnt. Heute scheint es so, als ob der Mensch gegenüber der Natur in der Rolle des Zauberlehrlings wäre. Die Natur ist aus dem Gleichgewicht geraten und droht sich gegen den Menschen zu wenden. Es wird höchste Zeit, daß der Mensch sein Ausbeutungsverhältnis zur Natur aufgibt und seine Verantwortung für die gesamte Schöpfung wahrnimmt. Längst ist die Verantwortung für die Natur nicht nur ein moralisches Gebot, dem sich der Mensch aus Achtung vor der Schöpfung zu unterwerfen hat, es ist vielmehr auch ein Gebot der Selbsterhaltung, der Bewahrung menschenwürdigen Lebens auch für künftige Generationen.

Ende der 60er Jahre wurde in der Bundesrepublik Deutschland - wie in den meisten westlichen Industriestaaten - die Notwendigkeit systematischer Bemühungen zum Schutz der Umwelt erkannt. Aus einzelnen Aufgaben wie z.B. der Wasserwirtschaft, der Abfallbeseitigung, der Gewerbeaufsicht und der Umwelthygiene - die eine alte Tradition in Deutschland haben - wurde die Umweltpolitik. Aufgaben wurden organisatorisch neu gegliedert, neue Institutionen wurden geschaffen, ein umfassendes Umweltprogramm wurde formuliert, dessen Erfolg und Mißerfolg von nun an von Regierungen und Politikern zu verantworten ist. Der Umweltschutz hat seitdem eine erstaunliche "politische Karriere" gemacht. Auch in wirtschaftlich kritischen Zeiten ergaben Meinungsumfragen ein gleichbleibend hohes Interesse der Bevölkerung am Umweltschutz. In den 70er Jahren hat, so scheint es, in weiten Teilen der Bevölkerung -

vor allem in der Jugend und im Bildungsbürgertum - ein Bewußtseinswandel stattgefunden. Der Bewußtseinswandel findet seinen Ausdruck in einer neuen Wertschätzung der belebten und unbelebten Natur, der Furcht vor einer unsichtbaren "Vergiftung" der natürlichen Umwelt, der Angst vor der Unkontrollierbarkeit der Großtechnik und der Rüstung.

Das neue Umweltbewußtsein blieb nicht ohne Einfluß auf die politischen Strukturen. Bürger schlossen sich seit den frühen 70er Jahren immer häufiger in Gruppen zusammen, um auf die Gestaltung ihrer Umwelt aktiv Einfluß zu nehmen. Sie setzten Umdenkungsprozesse in vielen Verwaltungen in Gang. Es wurde erkannt, daß Planungen nur mit den Bürgern, durch frühzeitige Information und Beteiligung der Betroffenen erfolgreich verwirklicht werden können. Von großer Bedeutung war auch die Bildung "Grüner Parteien" Ende der 70er Jahre. Sie überschritten sehr schnell die 5 Prozent Hürde und zogen in Landtage sowie 1983 auch in den Bundestag ein.

Die 1969 eingeleitete Umweltpolitik hat nicht nur Bewußtseinsveränderungen bewirkt, sie hat eine Reihe konkreter Erfolge aufzuweisen. Hierfür einige Beispiele:

- Die Abfallbeseitigung wurde seit 1970 entscheidend verbessert. Noch 1970 gab es ca. 50.000 "wilde Müllkippen". 1981 wurde der Müll auf 531 geordneten Zentraldeponien beseitigt. Die Zahl der Sonderabfallbehandlungs- und Beseitigungsanlagen erhöhte sich von 1970 bis 1980 von 10 auf etwa 100. Auch bei der Abfallverwertung wurden Fortschritte erzielt. Von 1970 bis 1982 stieg z.B. die Altglasverwertung von 50.000 t auf 640.000 t fast um das 13-fache an.
- Erfolge gab es auch im Bereich der Lärmbekämpfung. Der Industrie- und Gewerbelärm ging deutlich zurück. Neue Anlagen und Geräte verursachen heute wesentlich weniger Lärm als vor einigen Jahren. Die Lärmsituation in der Umgebung großer ziviler und militärischer Flugplätze hat sich aufgrund der Maßnahmen des Fluglärngesetzes deutlich verbessert. Beigetragen haben hierzu auch moderne leisere Großraumflugzeuge.

- Die Luftbelastung konnte bei einigen Schadstoffen deutlich vermindert werden. So führte das Benzin-Blei-Gesetz von 1971 in den Städten zu einer durchschnittlichen Senkung des Bleigehaltes der Luft um etwa 65 %. Die Kohlenmonoxidemissionen wurden von 1966 bis 1982 um ein Drittel vermindert. Im gleichen Zeitraum ließen sich die Staubemissionen von 1,8 Mio t auf 0,7 Mio t senken. Die Schwefeldioxidemissionen konnten in dieser Zeit von 3,2 Mio t auf 3,0 Mio t leicht verringert werden.
- Im Bereich der Wasserwirtschaft wurde vor allem die Abwasserreinigung wesentlich verbessert. 1982 waren 88 % der Einwohner an die Kanalisation angeschlossen. Das Abwasser von 73 % aller Einwohner wurde vollbiologisch gereinigt. Überdies konnte der Eintrag eutrophierender Stoffe in die Gewässer vermindert werden.

Diesen Erfolgen steht eine Verschärfung der Umweltprobleme in anderen Bereichen gegenüber. Zum Teil sind sie durch Fortschritte in der Umweltforschung, verbesserte Meß- und Analysetechniken erst jetzt erkannt worden. Die Umweltpolitik sieht sich heute im Vergleich zu 1970 auf einem höheren Ausgangs- und Anspruchsniveau - mit schwierigeren Problemen konfrontiert. Es gilt heute, Umweltschäden nicht mehr nachträglich zu reparieren, sondern ihnen rechtzeitig vorzubeugen. Die Umweltpolitik muß bereits handeln, bevor Schäden sichtbar geworden sind, da Gegenmaßnahmen sonst vielleicht zu spät kommen.

Lassen Sie mich am Beispiel des Waldsterbens erläutern, worum es geht. Die Umweltpolitik sah sich zu Beginn der 80er Jahre weitgehend unvorbereitet mit dem Waldsterben konfrontiert. Die Wissenschaft hatte ihre Frühwarnfunktion nicht erfüllt. Noch heute herrscht unter Wissenschaftlern Uneinigkeit über den Ursachen- und Wirkungszusammenhang des Waldsterbens. Die Umweltpolitik mußte trotz dieser wissenschaftlichen Unsicherheiten handeln. Gegenmaßnahmen wurden mit der Verabschiedung der Großfeuerungsanlagen-Verordnung, dem Kabinettschluß zur Einführung bleifreien Benzins und der Absenkung der Autoabgaswerte ab 1986 sowie Verhandlungen in der Europäischen Gemeinschaft eingeleitet. Diese Schritte waren und sind nur gegen den erbitterten

Widerstand der betroffenen Kreise möglich. Sie sind umso eher durchsetzbar, desto überzeugendere Beweise die Umweltpolitik für ihre Notwendigkeit hat. Es bleibt zu hoffen, daß die abgestorbenen Wälder im Harz, in Niederbayern und anderen Teilen Deutschlands beweiskräftig genug sind, um z.B. den Widerstand in der EG gegen die Einführung bleifreien Benzins zu überwinden. Nicht wenige Wissenschaftler befürchten allerdings, daß angesichts der sichtbaren Schädigungen wirksame Gegenmaßnahmen für den vorhandenen Wald bereits zu spät kommen. Die Umweltpolitik hätte also bereits Vorsorge treffen müssen, bevor das Waldsterben einsetzte. Umweltvorsorgepolitik zu betreiben heißt also, auch dann schon zu handeln, wenn gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse und akute sichtbare Schäden noch nicht vorliegen.

In diesem Dilemma sehe ich für den Umweltschutz "die politische Herausforderung". Wird die Umweltpolitik unter den Bedingungen der Konkurrenzdemokratie, der engen supranationalen Verflechtungen und internationalen Abhängigkeiten genügend Handlungsspielraum haben, um die für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen notwendige Umweltvorsorge zu verwirklichen? Bevor ich auf diese Fragen näher eingehe, möchte ich jedoch einige der Umweltprobleme umreißen, die uns m.E. in den noch verbleibenden eineinhalb Jahrzehnten dieses Jahrhunderts vorrangig beschäftigen werden.

2. Vorrangige Umweltprobleme

Die Konzentration aller Kräfte verlangen für den Rest dieses Jahrhunderts meiner Auffassung nach die folgenden fünf Umweltprobleme; sie sind in der grundsätzlichen Dimension und Problematik mit dem Waldsterben vergleichbar:

- die Grundwasserverschmutzung,
- die Bodenbelastung,
- der Artenrückgang,
- die Gefährdung der menschlichen Gesundheit durch kanzerogene Stoffe,
- globale Umweltgefahren wie Klimabeeinträchtigungen, Wüstenausdehnung, Vernichtung tropischer Wälder und Meeresverschmutzung.

Diese Umweltprobleme stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern sind eng miteinander verflochten. Quer zu allen liegt die Schadstoffproblematik, da Schadstoffe die mannigfach aus unterschiedlichsten Quellen in die Umwelt gelangen, in fast allen Problemfeldern eine wesentliche Schadensursache sind. Gemeinsam ist allen Problemen die hohe Komplexität der Schadensursachen und die Notwendigkeit komplexer Problemlösungen. Sieht man einmal von der den Menschen direkt bedrohenden Krebsgefahr ab, so ist gemeinsames Merkmal der jetzt vor uns liegenden Umweltprobleme, daß ganze Ökosysteme und damit die Lebensgrundlagen für den Menschen und die belebte und unbelebte Natur in ihrer Funktionsfähigkeit möglicherweise unwiderruflich bedroht sind.

Die Abhängigkeit allen Lebens vom Wasser wird den durch reichliche Wasservorräte von der Natur verwöhnten Deutschen vom Fernsehen - durch Bilder von Dürre- und Hungerkatastrophen - vor Augen geführt. Der Wasserhaushalt ist jedoch auch in unseren Breiten bedroht. Menge und Qualität des Grundwassers hängen von vielfältigen Einflüssen ab. Im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehen zur Zeit die Belastung des Grundwassers durch Nitrate und Kohlenwasserstoffe, die über das Trinkwasser unmittelbar zur Krebsgefährdung des Menschen führen können. In einigen deutschen Städten wurden bereits Mütter davor gewarnt, Babynahrung mit Leitungswasser zuzubereiten. Nitrate kommen im wesentlichen aus der Intensivierung der Landwirtschaft, der Aufbringung von Gülle und dem übermäßigen Einsatz von Mineraldüngern, insbesondere bei Spezialkulturen wie Gemüseanbau und Weinbau. Eine Entfernung der Nitrate aus dem Trinkwasser ist heute nur im Labor, nicht aber bei der Trinkwasseraufbereitung in den Wasserwerken möglich. Kohlenwasserstoffe können aus den unterschiedlichsten Quellen ins Grundwasser gelangen. Gefahrenpotentiale für das Grundwasser sind Deponien (Altlasten), Grundwasserwärmepumpen, unterirdische Ableitungssysteme sowie Unfälle und Verluste bei der Lagerung und dem Transport entsprechender Stoffe.

Nicht nur Schadstoffe bedrohen jedoch unser Grundwasser. Regional kann durch übermäßige Grundwasserentnahme, durch das Trockenlegen von Feuchtgebieten, das Ausräumen der Landschaft, durch Flurbereinigung, Erosionen, Bodenversiegelung, wasserbauliche Maßnahmen sowie - was bisher im Zusammenhang mit dem Waldsterben noch zu wenig diskutiert wurde - durch Vernichtung von Wäldern, der Grundwasserhaushalt empfindlich und dauerhaft beeinträchtigt werden. Je nach regionaler Lage und Bodenbeschaffenheit kann dies zur Aufsalzung und sonstigen Verschmutzung des Grundwassers, zu Vegetationsschäden und zum Artenrückgang führen.

Diese vielfältigen Einflüsse machen deutlich, daß die Umweltpolitik zum Schutz des Grundwassers auf zahlreiche Verursacher einwirken muß. So steht die Intensivierung der Landwirtschaft in engem Zusammenhang mit der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft, chlorierte Kohlenwasserstoffe geraten durch den Konsum zahlreicher Produkte in die Umwelt, ihre Bekämpfung verlangt eine Veränderung der Produktpalette und der Konsumgewohnheiten. Schließlich müssen Verkehrspolitik und Siedlungswesen verändert werden, wenn Überbauung und Versiegelung des Bodens verringert werden sollen.

Mit dem Grundwasserschutz eng verbunden ist der Bodenschutz. Der Boden erfüllt mehrere Funktionen als Produktionsgrundlage für Nahrungs-, Futtermittel und nachwachsende Rohstoffe, als Speicher und Filter für Grundwasser, als Lebensraum für Flora und Fauna, als Puffermedium für Stoffkreisläufe sowie Standort für Bauten und Verkehrswege. Seine Funktionsfähigkeit wird beeinträchtigt durch Land-, Forstwirtschaft und Gartenbau, insbesondere den Einsatz von Agrarchemikalien sowie die Massentierhaltung. Darüber hinaus wird der Boden durch industrielle und gewerbliche Produktion z.B. über Schadstoffeinträge aus der Luft (vor allem Schwermetalle und Schwefeldioxid), das Aufbringen schadstoffbelasteten Baggergutes, Tankunfälle und Leckagen sowie Abfallablagerungen belastet. Überbauungen durch Bauten, Verkehrswege, Deponien und Halden beanspruchen den Boden zusätzlich. Da die Verschlechterung der Bodenfunktionen ein allmählicher Prozeß ist, wurde die Gefährdung

des Bodens lange Zeit übersehen, es kam sogar zur Verlagerung von Problemen der Abfallbeseitigung, der Gewässer- und Luftreinhaltung in den Boden. Eine Schädigung der Bodenfunktionen ist in menschlichen Zeiträumen kaum oder gar nicht behebbar. Auch hier muß die Umweltpolitik also rechtzeitig Vorsorge treffen.

Die Bedeutung der Artenvielfalt und Evolutionsfähigkeit von Pflanzen und Tieren für den Naturhaushalt ist unbestritten, auch wenn bis heute kein Wissenschaftler eine Grenze angeben kann, von der an der Artenrückgang zu irreversiblen Schäden für Mensch und Natur führen wird. In erster Linie verpflichtet uns jedoch die Achtung vor der Schöpfung dazu, das Ausrotten einzelner Arten zu beenden. Der Artenrückgang in der Bundesrepublik ist 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. Auch das Ausbringen toxischer Verbindungen im Pflanzenschutz hat zur Artenverarmung beigetragen. 1981 wurden in der Bundesrepublik 31.795 t Herbizide, Fungizide, Insektizide und andere Pflanzenbehandlungsmittel eingesetzt.

Das Aussterben von Pflanzen und Tierarten ist ein globales Problem. Im Bericht an den amerikanischen Präsidenten "Global 2000" wird darauf hingewiesen, daß bis zum Jahre 2000 zwischen einer halben Million und zwei Millionen Arten - 15 bis 20 % aller auf der Erde lebenden Arten - ausgestorben sein können. Die Studie betont, daß ein Artenrückgang dieses Ausmaßes in der Geschichte der Menschheit ohne Beispiel sei. Die Artenvielfalt ist langfristig vielleicht die entscheidende Lebensader der Menschheit, z.B. ist das genetische Reservoir der tropischen Wälder für die Erzeugung neuer Nahrungsmittel und pharmazeutischer Produkte von unschätzbarem Wert. Auch Genbanken werden die Artenverarmung nicht ausgleichen können.

Die Betonung der Schutzbedürftigkeit von Ökosystemen soll nicht den Blick davor verstellen, daß auch die Gesundheit des Menschen unmittelbar gefährdet ist. Krebserregende Stoffe bewirken zumeist keine sofortigen Schäden, ähnlich wie manche Eingriffe in das Ökosystem, sind sie jedoch, wenn sie bemerkt werden, meist nicht mehr behebbar. Zusätzlich zu den intensiven Bemühungen zur Reduzierung bekannter kanzerogener Stoffe - wie es z.B. im Rahmen der Novellierung der Technischen Anleitung zur Luftreinhaltung geschieht - sind Vorsorgestrategien zur weitgehenden Verbannung kanzerogener Stoffe aus der Umwelt notwendig. Das Chemikaliengesetz mit der Vorschrift zur Überprüfung alter Stoffe bietet hierfür ein politisches Instrument. Seine Anwendung ist wegen der Vielzahl potentiell gefährlicher Stoffe und der weitreichenden Auswirkungen auf Produktion und Konsum jedoch eine äußerst konfliktvolle politische Aufgabe.

Für eine nationale Umweltpolitik noch schwieriger zu beeinflussen sind die globalen Umweltgefahren. Die Ausdehnung der Wüsten, die Vernichtung tropischer Regenwälder, der Rückgang des Genpotentials, weltweite Meeresverschmutzung, Klimabeeinträchtigungen, Massenarmut und Bevölkerungsexplosion in den Entwicklungsländern bedrohen das für ein Überleben der Erde notwendige ökologische Gleichgewicht. Gleichzeitig stellen sie einen sozialen Sprengstoff dar, der den Weltfrieden bedrohen kann. Jeder Kulturstaat ist verpflichtet, aktiv

zur Verminderung dieser Gefahren beizutragen. Dies wird für die Industriestaaten nicht ohne die Bereitschaft zur Umverteilung und den Verzicht auf eigene Vorteile möglich sein.

Die Umweltpolitik steht also vor großen, politischen Herausforderungen. Ist sie ausreichend gerüstet, diese Aufgaben zu bewältigen?

3. Handlungsspielraum der Umweltpolitik

Der deutschen Umweltpolitik liegen drei Prinzipien zugrunde, anhand derer ich die Handlungsmöglichkeiten und Durchsetzungsschwierigkeiten der Umweltpolitik erläutern will. Es sind dies das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip. Das Vorsorgeprinzip schiebt den Handlungshorizont der Umweltpolitik weit in die Zukunft. Es stellt der Umweltpolitik die Aufgabe, Umweltbelastungen bereits vor ihrer Entstehung zu verhindern und die Ursachen für Umweltbeeinträchtigungen zu beseitigen. Erfolgreiche Umweltvorsorgepolitik muß daher gesamtgesellschaftliche Prozesse rechtzeitig so beeinflussen, daß Umweltpolitik nicht zum reaktiven und letztlich erfolglosen Nachvollzug von Sachzwängen anderer Politikbereiche wird. Im Bereich der Wirtschaft entspräche dem Vorsorgeprinzip das Ideal einer "Kreislaufwirtschaft", die sich im langfristigen Gleichgewicht mit der Natur befindet.

In der praktischen Umweltpolitik stößt die Verwirklichung des Vorsorgeprinzips auf große Schwierigkeiten. Die Zustimmung zu umweltpolitischen Entscheidungen ist eher erreichbar, wenn die zuständigen Politiker auf akute sichtbare Schäden hinweisen können. In den ersten Jahren deutscher Umweltpolitik konnte die damalige Regierung zwar die notwendigen Gesetze und Maßnahmen durchsetzen, um gegen vorhandene Umweltverschmutzungen vorzugehen. Es war dagegen sehr viel schwieriger, den notwendigen Konsens für Vorsorgemaßnahmen zu erreichen, über deren Notwendigkeit sich trefflich streiten ließ. Unmittelbarer Problemdruck erleichtert also die Durchsetzung politischer Entscheidungen.

Hinzu kommt, daß Regierungen und Politiker in der parlamentarischen Demokratie besonders unter dem Druck stehen, kurzfristig Erfolge nachzuweisen, um ihre Wiederwahl in den alle vier Jahre stattfindenden Parlamentswahlen zu sichern.

Die vom Politiker verlangten aktiven Vorkehrungen gegen erst in der Zukunft wirksam werdende Umweltbelastungen werden durch unzureichendes Wissen über Ursachen- und Wirkungszusammenhänge zusätzlich erschwert. Bei einer Verwirklichung des Vorsorgegrundsatzes wachsen der Begründungszwang und die Notwendigkeit zur wissenschaftlichen Absicherung umweltpolitischer Maßnahmen. Umweltvorsorgepolitik ist mehr als andere öffentliche Aufgaben auf Wissenschaft und wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt angewiesen. Allerdings kann die Umweltpolitik - wie ich am Beispiel des Waldsterbens gezeigt habe - nicht warten, bis die Wissenschaft letzte Zweifel geklärt hat. Das Vorsorgeprinzip verlangt vielmehr vom Umweltpolitiker auch dann schon Entscheidungen, wenn ein begründeter Verdacht noch nicht wissenschaftlich bis ins letzte Detail bewiesen wurde (z.B. der Ozonabbau). Die Wissenschaft kann für die Umweltpolitik immer nur Helfer sein, sie kann Politik nicht ersetzen. Die Verantwortung für unterlassenes Tun und für Fehleinschätzungen müssen bei der Politik verbleiben, da nur sie zur Rechenschaft gezogen werden kann.

In der deutschen Umweltpolitik soll das Verursacherprinzip darüber entscheiden, wem die Kosten für Umweltschutzmaßnahmen aufzuerlegen sind. Umweltpolitische Entscheidungen sind damit immer auch mit Belastungen für einzelne Gruppen der Bevölkerung, Industriebranchen oder staatliche Aufgabenbereiche wie z.B. die Verkehrsplanungen, verbunden. Diese setzen sich dagegen natürlich zur Wehr. Fast immer muß letztlich auch der Verbraucher oder Nutzer die umweltschutzbedingten Kosten über erhöhte Preise bezahlen.

Die Anwendung des Verursacherprinzips macht die Durchsetzung von Umweltschutzmaßnahmen besonders schwierig. Es wird daher häufig durch das Gemeinlastprinzip ergänzt. Die Kosten werden dann von der Allgemeinheit durch Steuermittel aufgebracht. Da das Gemeinlastprinzip keinen

Anreiz zum Unterlassen umweltschädlicher Handlungen bietet - der "Umweltschützer" wird ebenso wie der "Umweltsünder" zur Kasse gebeten - kann es immer nur die zweitbeste Lösung sein. Für die Umweltpolitik ist es auch nur dann der einfachere Weg, wenn die öffentlichen Kassen ausreichend gefüllt sind. Das Verkehrslärmschutzgesetz scheiterte z.B. Ende der 70er Jahre vor allem am Widerstand der Länder und Gemeinden, die die größte Finanzlast für den Schallschutz hätten tragen müssen.

Umweltschutz ist nicht kostenlos zu haben. Das bedeutet allerdings nicht, daß zwischen wirtschaftlichen Interessen und Umweltschutzinteressen ein unversöhnlicher Gegensatz bestünde. Eine erfolgreiche Umweltvorsorgepolitik ist Voraussetzung für das Überleben der Volkswirtschaft. Sie ist letztlich auch billiger als die nachträgliche Reparatur von Umweltschäden. Die Schäden an Gebäuden, Verkehrsbauten sowie Kulturdenkmälern belaufen sich z.B. in der Bundesrepublik gegenwärtig auf mehrere Milliarden DM (3-6 Mrd. DM) jährlich. Allein zur Erhaltung des Kölner Doms und seiner wertvollen Glasfenster werden zur Zeit jährlich etwa 5 Mio. DM ausgegeben. An Stahlbetonkonstruktionen von Brücken und Fernsehtürmen treten frühzeitig Rostschäden auf, die sich eindeutig auf die Luftverschmutzung zurückführen lassen. Bei verzinktem Stahl konnte z.B. in belasteten Gebieten ein fünfmal höherer Schichtdickenabtrag pro Jahr festgestellt werden, als in unbelasteten Gebieten.

Die unmittelbaren ökonomischen Vorteile umweltverbessernder Maßnahmen können ebenso wie der gesamtwirtschaftliche Nutzen einer auf Umweltschonung ausgerichteten Volkswirtschaft Konflikte mit betriebswirtschaftlichen Einzelinteressen jedoch nicht aus der Welt schaffen. Die Umweltpolitik muß sich deshalb damit auseinandersetzen, daß kurzfristig Umweltschutzmaßnahmen zu sektoralen und regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungsproblemen führen können.

Das Hauptproblem der Umweltvorsorgepolitik ist das zeitliche Auseinanderfallen zwischen Kosten und Nutzen. Die Umweltpolitik muß die heutigen Steuerzahler, Arbeitnehmer und Unternehmer dazu bewegen, einen Wechsel auf die Zukunft einzulösen. Sie kann dem Einzelnen dabei nicht immer versprechen, daß er daraus noch zu seinen Lebzeiten persönliche Vorteile haben wird, bzw. daß die späteren Vorteile den von ihm verlangten Verzicht aufwiegen.

Diese Zielkonflikte sind nicht auf wirtschaftliche Aspekte und die Zeitdimension beschränkt. Sie treten z.B. auch auf zwischen dem aktuellen Interesse der Menschen an Freizeit und Erholung in der Natur und der Notwendigkeit, die Natur vor allzuviel menschlicher Zuneigung zu schützen.

Neben das Vorsorge- und das Verursacherprinzip tritt als dritter Gestaltungsgrundsatz das Kooperationsprinzip. Es soll die Zusammenarbeit innerhalb des staatlichen Bereichs und zwischen Staat und Gesellschaft bestimmen. Seine Bedeutung erklärt sich zum einen aus den begrenzten Kompetenzen der Umweltpolitik innerhalb der staatlichen Aufgabenverteilung, zum anderen aus ihren beschränkten Handlungsmöglichkeiten gegenüber den gesellschaftlichen Kräften sowie dem hohen Konsensbedarf zur Durchsetzung der Umweltschutzziele.

Der Umweltschutz wird innerhalb der Bundesregierung federführend vom Bundesinnenminister verantwortet. Er muß diese Kompetenz allerdings teilen mit dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, soweit der Naturschutz und die Landschaftspflege betroffen sind; hinsichtlich der Umweltchemikalienproblematik muß er sich mit dem Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit ins Benehmen setzen. Schließlich muß er mit dem Bundesminister für Verkehr die Zuständigkeiten für Fragen der Meeresverschmutzung, des Verkehrslärms sowie der Autoabgaspolitik teilen. Neben der Notwendigkeit der engen Kooperation zwischen diesen Ressorts ergibt sich ein hoher Koordinationsbedarf zwischen den Umweltressorts und denjenigen Ministerien und Politikbereichen, die potentielle Verursacher für Umweltbelastungen

sein können, z.B. der Verkehrs-, der Wirtschafts- und der Landwirtschaftspolitik. Ein ebenso enger Kooperations- und Koordinationsbedarf besteht zwischen Bund und Ländern. Ohne die Länder können die meisten Umweltschutzgesetze und Regelungen nicht umgesetzt und zumeist wegen der Abhängigkeit von den Informationen der Länder auch nicht problemgerecht gestaltet werden.

Bereits zu Beginn der 70er Jahre wurden daher mit dem Umweltkabinett auf Bundesebene, Ständigen Abteilungsleiterausschüssen im Bund und zwischen Bund und Ländern, sowie der Umweltministerkonferenz Gremien für die Koordination geschaffen. Meinungsverschiedenheiten zwischen den Umweltministern und ihren Ressortkollegen können letztlich jedoch nur im Kabinett entschieden werden. Hier ist der Umweltminister seinen anderen Kollegen gleichgestellt, d.h. er verfügt nicht etwa über ein Vetorecht gegen umweltschädigende Beschlüsse, wie es z.B. dem Finanzminister bei ausgabewirksamen Entscheidungen zusteht. Auch die Umweltverträglichkeitsprüfung, gedacht als Instrument zur Vermeidung von Umweltbelastungen durch andere Fachplanungen, bietet dem Umweltminister zur Zeit keine Möglichkeit, die Umweltverträglichkeit öffentlicher Planungen, Investitionsentscheidungen und Förderprogramme auch gegen die zuständigen Minister und die Kabinettsmehrheit durchzusetzen.

In der Praxis bedeutet das Kooperationsprinzip innerhalb des staatlichen Bereichs für den Umweltminister und die ihm unterstellte Verwaltung daher häufig die Suche nach Kompromissen. Dabei spielt es eine große Rolle, ob die öffentliche Meinung - insbesondere die Medien - und wichtige Gruppen der Gesellschaft den Umweltminister unterstützen.

Die Umweltpolitik ist nicht nur im nationalen Bereich in zahlreiche Abstimmungsprozesse eingebunden, auch nach außen besteht ein Geflecht internationaler und supranationaler Beziehungen. Vor allem im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft kann der Zwang zur Einstimmigkeit nationale Umweltpolitik entscheidend behindern. Wir erleben dies zur Zeit

im Zusammenhang mit der Absicht der Bundesregierung, ab 1986 bleifreies Benzin einzuführen und die Autoabgaswerte herabzusetzen. Die internationale Zusammenarbeit bietet allerdings auch Vorteile. Sie hat z.B. die deutschen Regelungen zur Kontrolle von Umweltchemikalien beschleunigt sowie durch Arbeitsteilung in der Forschung entscheidend zur Verbesserung der Kenntnisse über Umweltbelastungen beigetragen.

Auch im Verhältnis zu den gesellschaftlichen Kräften weist das Kooperationsprinzip positive und negative Aspekte auf. Das Kooperationsprinzip räumt dem Konsens und der Anwendung von Überzeugungsstrategien den Vorrang vor Zwang ein. Dem Geist des Kooperationsprinzips entspricht ein hohes Maß an Transparenz staatlicher Entscheidungen und ein Maximum an Information. Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung und frühzeitige Anhörung der Betroffenen lassen sich aus dem Kooperationsprinzip ableiten. Auch die Überlegungen zur Einführung einer Verbandsklage im Naturschutz, die es ermöglichen soll über die direkte materielle Betroffenheit hinaus, den immateriellen Interessen der Natur ein Klagerecht zu verschaffen, gehen auf das Kooperationsprinzip zurück. Das Kooperationsprinzip sichert schließlich Interessenverbänden und wichtigen gesellschaftlichen Gruppen Anhörungs- und Beteiligungsrechte im umweltpolitischen Entscheidungsprozeß.

Die Gefahren dieses umfangreichen Beteiligungs- und Kooperationsprozesses liegen im möglichen Blockieren und Hinausschieben von Entscheidungen - das Kooperationsprinzip kann zum "Alibi für Konfliktscheu" werden - sowie in der Ungleichgewichtigkeit der Interessenvertretung und Interessenartikulation. Nicht selten haben z.B. Umweltschutzverbände im Vergleich zu großen Wirtschaftsverbänden weder die notwendige personelle Struktur noch die fachlichen Voraussetzungen, um eine wichtige Rolle im Entscheidungsprozeß spielen zu können. Das Kooperationsprinzip darf daher staatliche Autonomie, mit der - wenn nötig - Umweltschutzmaßnahmen auch erzwungen werden können, nicht außer Kraft setzen, und es darf die Ausgleichsfunktion staatlicher Umweltpolitik gegenüber den ungleichgewichtigen gesellschaftlichen Interessen nicht

ersetzen. Eine erfolgreiche Umweltvorsorgepolitik setzt die Bereitschaft voraus, auch mit starken gesellschaftlichen Interessen Konflikte auszufechten.

4. Die Verantwortung des Einzelnen

Angesichts der Größe der Umweltprobleme und der begrenzten Handlungsmöglichkeiten der staatlichen Umweltpolitik mag es verwegen erscheinen, an die Verantwortung jedes einzelnen zu appellieren. Verständlicherweise sehen die meisten Menschen kaum eine Möglichkeit, einen Beitrag zur Lösung vor allem der großen ökosystemaren Umweltprobleme, wie z.B. das Waldsterben oder die Meeresverschmutzung zu leisten. Anders ist dies mit faßbaren und anschaulichen Umweltproblemen, wie die Rohstoffverschwendung durch aufwendige Verpackungen oder die Verschandelung der Landschaft durch weggeworfenen Müll. Bereits über 30 Prozent der Bürger bringen leere Flaschen regelmäßig zum Altglascontainer. Großen Zuspruch finden auch sonstige Formen der getrennten Rohstoffsammlung.

In anderen Bereichen läßt sich hingegen dieses umweltbewußte Verhalten kaum feststellen. In Berlin wurde z.B. ermittelt, daß während eines Smogalarms kaum ein Autofahrer der Aufforderung gefolgt ist, sein Auto stehen zu lassen und mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu fahren. Auch eine Abstimmung über die Einführung des "Tempolimits 100" auf Autobahnen würde sicherlich andere Resultate erbringen als allgemeine Meinungsumfragen, die regelmäßig bis zu 90 % Zustimmung zu Umweltschutzzielen ergeben haben.

Die mangelnde Bereitschaft der Menschen auch bei komplexeren Umweltproblemen, einen Beitrag zu deren Lösung zu leisten, hat mehrere Gründe. Der eine Grund ist die Unkenntnis über die Zusammenhänge: Was hat mein Verhalten als Autofahrer mit dem Waldsterben zu tun? Hier stellt sich die große Aufgabe der Umwelterziehung und Umweltaufklärung. Der andere Grund ist ein Problem unserer ökonomischen Rationalität ("free-rider"-Problematik). Das Kalkül läßt sich am Beispiel

des Verhaltens bei Smogalarm erläutern. Der Autofahrer stellt die folgende Überlegung an: Wenn ich mein Auto stehen lasse und die anderen Autofahrer tun dies nicht, so nützt mein Opfer nichts; die Luftqualität wird dadurch nicht besser. Lassen allerdings viele andere Autofahrer ihr Auto stehen, ist es nicht nötig, daß ich dies auch tue, da die Luft ja dann bereits besser geworden ist. Wegen dieses "free-rider"- oder auch "Trittbrettfahrer"-Kalküls wird der Schutz allgemeiner Güter - wie es die Umwelt ist - nie ganz ohne staatlichen Zwang, d.h. allgemeinverbindliche Gesetze, möglich sein.

Ein weiteres typisches menschliches Verhalten, das wir alle kennen, ist das "Schwarze-Peter-Spiel". Jeder ist für die Verbesserung der Umwelt, aber an der Umweltverschmutzung ist vor allem der andere schuld; er soll deshalb vorangehen. Soll doch zunächst die Industrie ihren Energieverbrauch drosseln, die Stadt eine bessere Kläranlage bauen und der Staat strenge Umweltgesetze erlassen. Das "Schwarze-Peter-Spiel" ist deshalb so schlimm, weil - wie ich zu zeigen versucht habe - die staatliche Umweltpolitik strenge Umwelanforderungen gegen den Widerstand starker Gegenkräfte nicht erzwingen kann. Sie ist vielmehr auf Einsicht und Unterstützung angewiesen.

Zurück zu unserer Frage: Was kann der einzelne Bürger tun, um die Umwelt zu verbessern? Jeder von uns vereinigt in sich zumindest einige der folgenden Rollen: Wir sind Verbraucher, Autofahrer, Hausbesitzer und Kleingärtner, Erzieher, Arbeitnehmer und Unternehmer, Steuerzahler, Wähler, Partei- und Vereinsmitglied, Mitglied eines Kommunalparlaments oder eines anderen Politik mitgestaltenden Gremiums.

Lassen Sie mich am Beispiel des Waldsterbens deutlich machen, welchen Beitrag jeder von uns zur Verringerung der Luftverschmutzung durch Schwefeldioxid, Stickoxide und deren Umwandlungsprodukte - die als die wesentlichen Ursachen für das Waldsterben angesehen werden - leisten kann. 1982 wurden in der Bundesrepublik 3 Mio. t Schwefeldioxid

emittiert. Diese kamen zu

- 62,1 Prozent aus Kraftwerken und Fernheizwerken,
- 25,2 Prozent aus Industrieanlagen,
- 9,3 Prozent aus Haushalten und Kleinverbrauch sowie
- 3,4 Prozent aus dem Verkehr.

Schwefeldioxid wird auf dem Boden, den Pflanzen und Materialien als Schwefel abgelagert. Die Schwefeldeposition in der Bundesrepublik stammt zu gleichen Teilen aus eigenen wie aus ausländischen Quellen (je 0,7 Mio t Schwefel). Insgesamt exportiert die Bundesrepublik allerdings mehr Schwefel als sie von draußen hereinbekommt (1,1 Mio t gegenüber 0,7 Mio t).

Der entscheidende Verursacher für Schwefeldioxidemissionen ist die Energieerzeugung. Wenn wir davon ausgehen, daß die aufgrund der Großfeuerungsanlagen-Verordnung notwendige Entschwefelung bzw. Stilllegung alter Kraftwerke erst Anfang der 90er Jahre abgeschlossen sein wird, erhalten ergänzende Maßnahmen sehr großes Gewicht. Zuvor-derst zu nennen sind alle Maßnahmen zur Energieeinsparung. Der Kauf energiesparender Geräte, die Wärmedämmung von Wohnungen und Häusern, die optimale Wartung von Heizungsanlagen sowie die Installation emissionsarmer Brenner können den Schwefeldioxidausstoß erheblich reduzieren. Das Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Karlsruhe) hat kürzlich im Auftrag des Umweltbundesamtes errechnet, daß allein durch verstärkte Wärmedämmung in Neu- und Altbauten bis 1995 10,6 Prozent des Energiebedarfs eingespart werden könnten. Dies würde die SO_2 -Emissionen um 437.000 t jährlich senken; das entspricht etwa einem Drittel der Reduktion, die durch technische Maßnahmen bis Anfang der 90er Jahre erreicht werden kann.

Die Energieeinsparung ist ein gutes Beispiel für die Grenzen zentraler Regelungen und die Notwendigkeit zahlreicher dezentraler Initiativen. Entscheidende Voraussetzung hierfür ist allerdings eine bessere Information von Eigenheimbesitzern und Vermietern über Energiesparmöglichkeiten sowie die verbesserte Ausbildung von Architekten und Handwerkern. Kreditbürgschaften und staatliche Zuschüsse können zusätzlich privates Engagement stimulieren.

Über den privaten Bereich hinaus gibt es viele Möglichkeiten, auf Energieeinsparung zu drängen, sei es als Mitglied eines Umweltverbandes, einer Bürgerinitiative, einer Partei oder als Vertreter im Gemeinderat. Zuallererst sollte jede Gemeinde Energieeinsparpotentiale in öffentlichen Gebäuden - Schulen, Krankenhäusern, Verwaltungen und kulturellen Einrichtungen - ermitteln und ausschöpfen. Städte wie Duisburg, Saarbrücken und Flensburg sind hier mit gutem Beispiel vorangegangen und können Erfahrungen weitergeben. Weiteren politischen Initiativen sind keine Grenzen gesetzt; z.B. würde die Einführung von "Wärmescheinen", mit denen beim Hausverkauf und bei Mietverträgen der Hausbesitzer über den Energieverbrauch informieren müßte, die ökonomische Bedeutung von Energiesparmaßnahmen erhöhen. Auch hierfür muß man nicht auf zentrale Vorschriften warten. Jeder Hausbesitzer kann mit gutem Beispiel vorangehen, Mieterinitiativen können Wohnungsgesellschaften veranlassen, Wärmescheine einzuführen. Das gleiche gilt für kommunale Wohnungsbaugesellschaften sowie gemeinnützige Wohnbauunternehmen.

Der zweite wichtige Schadstoff im Zusammenhang mit dem Waldsterben ist das Stickoxid. 1982 wurden in der Bundesrepublik 3,1 Mio. t emittiert, davon

- 27,7 Prozent aus Kraftwerken und Fernheizwerken,
- 14,0 Prozent aus Industrieanlagen,
- 3,7 Prozent aus Haushalten und Kleinverbrauch sowie
- 54,6 Prozent aus dem Verkehr.

Bei den Stickoxiden steht die Energieerzeugung an zweiter Stelle als Emittent. Alle eben hinsichtlich des Schwefeldioxids erwähnten Maßnahmen zur Energieeinsparung würden gleichzeitig auch zur Senkung der Stickoxidemissionen beitragen.

Entscheidend lassen sich die Stickoxide jedoch nur durch eine Verminderung der verkehrsbedingten Emissionen senken. Wie bereits erwähnt,

hat die Bundesregierung für 1986 die Einführung bleifreien Benzins und eine Verminderung der Autoabgasgrenzwerte um 90 % gegenüber den jetzt gültigen Werten angekündigt. Für das Inkrafttreten dieser Regelungen benötigt sie jedoch die Zustimmung der Europäischen Gemeinschaft. Der Erfolg ist ungewiß. Jeder Einzelne sollte deshalb mit dazu beitragen, die Stickoxidemissionen des Individualverkehrs zu vermindern. Es beginnt mit einer Änderung der Verhaltensweisen. Die Benutzung des Fahrrads auf kurzen Strecken, das Umsteigen auf den Öffentlichen Personennahverkehr in den Ballungsgebieten, die Benutzung der Bundesbahn bei längeren Entfernungen, die Information über die tatsächlichen Abgaswerte neuer Fahrzeuge beim Autokauf - es gibt erhebliche Unterschiede bei den Autotypen -, die regelmäßige Wartung und richtige Einstellung der Zündung, energiebewußtes Fahren, das Vermeiden unnötigen Laufenlassens des Motors sowie vor allem eine Senkung der Höchstgeschwindigkeit auf Autobahnen (der Stickoxidausstoß steigt mit der Verbrennungstemperatur und der Geschwindigkeit) vermindern die Stickoxidemissionen.

Diese individuellen Beiträge können vor allem auf Kommunalebene durch kommunalpolitische Maßnahmen ergänzt werden. Dies gilt z.B. für den Ausbau des Radwegenetzes, die Verbesserung der Attraktivität des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs, die Ausdehnung von Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Zonen, die Verminderung und Verteuerung von Parkmöglichkeiten in den Innenstädten, die Anschaffung abgasarmer Fahrzeuge durch die kommunalen Beschaffungsstellen, sowie die Errichtung von Tankstellen für bleifreies Benzin.

Lassen Sie mich die Liste der Beispiele für individuelle Beiträge zum Umweltschutz hiermit schließen. Sie ließe sich noch lange fortsetzen, z.B. im Hinblick auf umweltbewußtes Verhalten des Kleingärtners durch den Verzicht auf Herbizide und andere chemische Pflanzenbehandlungsmittel, die Kompostierung organischer Abfälle oder des Hobby-Handwerkers, der bei der Renovierung seiner Wohnung auf den Gebrauch schadstoffarmer Lacke und Holzschutzanstrichstoffe achten

kann. Die Möglichkeit zur Information über umweltfreundliche Produkte und umweltbewußten Konsum wurden inzwischen entscheidend verbessert. Seit 1978 wird im Auftrag des Bundesministers des Innern ein Umweltzeichen für umweltfreundliche Produkte vergeben, auf das man beim Einkauf achten sollte.

5. Konsequenzen?

Diese Tagung trägt den Titel: Anvertraute Schöpfung - und die Konsequenzen? Lassen Sie mich deshalb abschließend zu den Konsequenzen einige Worte sagen.

An erster Stelle steht eine Änderung der Einstellung des abendländischen Menschen zur Natur. Wir brauchen eine zweite Aufklärung. So wie im 18. Jahrhundert die Menschenrechte und die Kontrolle staatlicher Macht das Thema waren, geht es jetzt um die Anerkennung des Existenzrechts der Natur, unabhängig vom Menschen und die Kontrolle menschlicher Macht über die Natur. Wie es gelungen ist, - (wenn auch unvollkommen) - staatliche Gewalt durch Vertrag zu zügeln, muß es gelingen, die Ausbeutung der Natur durch den Menschen zu beenden.

Das sind große Worte - vielleicht Utopien. Bei der Umweltpolitik handelt es sich dagegen um etwas Konkretes und Handfestes. Hier wäre es Illusion anzunehmen, Staat, Regierungen und Politiker könnten die großen Umweltaufgaben allein bewältigen. Politik ist - wie Max Weber gesagt hat - das Bohren von dicken Brettern. Nicht selten werden die Instrumente stumpf oder die Energie erlahmt. Es ist deshalb wichtig, Politik immer wieder herauszufordern, mitzugestalten, sich einzumischen, unbequem zu sein. Wer wäre hierzu besser geeignet als wir Frauen. Schließlich sollten wir gelernt haben, daß Rechte erstritten werden müssen. Lassen Sie uns gemeinsam für die Rechte der Natur streiten.