

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

**Vorrangige Umweltpolitik in den 80er Jahren -
Konsequenzen für umweltpolitische Strategien und Instrumente (1983)**

Vorrangige Umweltprobleme in den 80'er Jahren - Konsequenzen für umweltschutzpolitische Strategien und Instrumente

1. Vorrangige Umweltprobleme

Weitgehend unvorbereitet sah sich die Umweltpolitik zu Beginn der 80'er Jahre mit dem Waldsterben konfrontiert. Die Wissenschaft hat 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. Entscheidende Gegenmaßnahmen wurden mit Verabschiedung der Großfeuerungsanlagen-Verordnung, dem Kabinettsbeschuß zur Einführung bleifreien Benzins und der Absenkung der Autoabgase ab 1986 sowie Verhandlungen mit den Nachbarstaaten eingeleitet.

In den 80'er Jahren wird die Umweltpolitik weiterhin wichtige Aufgaben - wie z.B. die Verbesserung der Wohnumwelt in den Städten, die Verminderung der Lärmbelastung - zu bewältigen haben. Wegen ihrer vergleichsweise geringen Tragweite soll auf diese Aufgabenbereiche hier nicht näher eingegangen werden.

Die Hauptsorge und die Konzentration aller Kräfte verlangen vielmehr die folgenden fünf Umweltprobleme, die in ihrer grundsätzlichen Dimension und Problematik mit dem Waldsterben vergleichbar sind:

- die Grundwasserbelastung,
- die Bodenverschmutzung,
- der Artenrückgang,
- die Krebsgefahr sowie
- globale Klimabeeinträchtigungen, Wüstenausdehnung, Vernichtung tropischer Wälder und Meeresverschmutzung.

Die Problembereiche stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern sind eng miteinander verflochten. Quer zu allen liegt die Schadstoff-

problematik, da Schadstoffe in fast allen Problemfeldern eine wesentliche Schadensursache sind. Gemeinsam ist allen Problemen die hohe Komplexität der Schadensursachen und damit die Notwendigkeit entsprechend 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. Es dürfen jedoch auch Warnsignale nicht übersehen werden, die darauf hinweisen, daß durch übermäßige Grundwasserentnahme, durch Trockenlegen von Feuchtgebieten, das Ausräumen der Landschaft, 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 könnte. Je nach regionaler Lage und Bodenbeschaffenheit kann dies zur Aufsalzung und sonstigen Verschmutzung des Grundwassers, Vegetationsschäden und zum Artenrückgang führen.

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 SO_2), 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.

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. Diese Ungewißheit darf nicht zum Nichtstun verleiten, es ist vielmehr erhöhte Wachsamkeit notwendig. Der Artenrückgang in der Bundesrepublik ist alarmierend. Nach der "Roten Liste" sind 47 % aller Säugetiere, rund 60 % aller Kriechtier 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 in der Vergangenheit zur Artenverarmung beigetragen. Die verstärkte ökotoxikologische Prüfung von Pflanzenschutzmitteln - wie bei der Novellierung des Pflanzenschutzgesetzes vorgesehen - ist daher dringend geboten.

Obwohl in der Vergangenheit der unmittelbare Schutz des Menschen im Vordergrund der Umweltpolitik stand, bedarf auch heute noch die Gefährdungen der Gesundheit des Menschen durch krebserregende Stoffe stärkste Beachtung.

Krebserregende Stoffe bewirken keine akuten 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 in der Umwelt - wie es z.B. im Rahmen des zweiten Teils der Novellierung der TA Luft beabsichtigt ist, sind Vorsorgestrategien zur weitestmöglichen Verbannung kanzerogener Stoffe aus der Umwelt notwendig. Das der Bundesregierung u.a. mit dem Chemikaliengesetz zur Verfügung stehende Instrument der Überprüfung verdächtiger Altstoffe sollte daher intensiv genutzt werden. Darüber hinaus sollte die Entwicklung und Markteinführung unbedenklicher Substitute mehr als bisher gefördert werden.

Der letzte hier angesprochene Problembereich ist noch komplexer und schwerer zu steuern als die vier übrigen. Die Ausdehnung der Wüsten, die Vernichtung tropischer Regenwälder, der Rückgang des Genpotentials, weltweite Meeresverschmutzung, mögliche 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 Frieden in der Welt bedrohen kann. In den beiden letzten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts werden möglicherweise die Weichen für die Zukunft der Menschheit gestellt. Jeder Kulturstaat ist in dieser Situation verpflichtet, alles mögliche zu unternehmen, um die Gefahren abzuwehren.

2. Überlegungen zu umweltpolitischen Strategien und Instrumenten

Die Vergangenheit hat gezeigt, daß ^{ein}dimensionale punktuelle Maßnahmen zu Problemverschiebungen führen sowie die eigentlichen Ursachen für Umweltbelastungen oft nicht beseitigen können. Wie oben gezeigt, müssen wirksame Maßnahmen den gesamten komplexen Schadensurachen- und Wirkungszusammenhang berücksichtigen. Dabei kann die Umweltpolitik sich häufig nicht auf ausreichend eindeutige wissenschaftliche Erkenntnisse stützen. Hierdurch werden hohe Ansprüche an die Fähigkeit der Umweltpolitik zur Programmentwicklung, Steuerung und Durchsetzung gestellt. Dies gilt umso mehr, als die Zuständigkeiten des "Umweltministers" nur einen geringen Anteil an der gesamten Problemlösung haben. Entscheidende Umweltfaktoren werden durch andere Politikbereiche wie z.B. die Landwirtschaftspolitik, die Verkehrspolitik und die Wirtschaftspolitik beeinflußt, auch unmittelbare Umweltaufgaben - z.B. im Bereich der Schadstoffregulierung - werden von anderen Ressorts wahrgenommen. Überdies kommt den Planungs- und Gestaltungskompetenzen von Ländern und Gemeinden bei der Verwirklichung einer an dem Vorsorgeprinzip ausgerichteten Umweltpolitik eine zentrale Bedeutung zu. Trotz dieser begrenzten Gestaltungskompetenz ist der "Umweltminister" im Rahmen seiner Koordinierungskompetenz für alle Umweltfolgen verantwortlich. Insbesondere wird die Öffentlichkeit Erfolge und Mißerfolge der Umweltpolitik allein ihm zuschreiben.

Aus dieser Situation sollten für die Aufgabenwahrnehmung folgende Konsequenzen gezogen werden:

- (1) Die materielle Programmentwicklung und Programmsteuerung sollte mehr als bisher die legislative Steuerung ergänzen.
- (2) Die Forderungen des Umweltschutzes müssen in erster Linie auch beim Staat selbst durchgesetzt werden.
- (3) Der Bund sollte sich von Aufgaben entlasten, indem er Länder, Gemeinden und Private stärker in die Verantwortung einbezieht.
- (4) Gesellschaftliche und wirtschaftliche Selbststeuerungsmechanismen sollten stärker als bisher genutzt werden.

(1) Aufgrund fehlender unmittelbarer Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Umweltpolitik in den Verursacherbereichen der Umweltbelastungen kommt der konzeptionellen Programmarbeit eine entscheidende Bedeutung als Durchsetzungsinstrument zu. Die mit der Programmentwicklung verbundene Analyse der Problemzusammenhänge zeigt die Ansatzpunkte für notwendige Maßnahmen auf, ohne daß der "Umweltminister" verpflichtet wäre, sich nur auf die in seiner eigenen Zuständigkeit liegenden Problembereiche zu beschränken. Verbunden mit der Veröffentlichung solcher Programme erhalten die Forderung der Umweltpolitik an andere Politikbereiche ein faktisches politisches Gewicht, das die fehlenden rechtlichen und organisatorischen Einflußmöglichkeiten zum Teil ausgleichen könnte. Dafür ist es jedoch nötig, mehr als bisher die Programmentwicklung anderer Politikbereiche zu beobachten und zu analysieren. Ebenso sollten z.B. die Steuerungsinstrumente der Bundespolitik gegenüber Ländern, Gemeinden und Privaten systematisch auf ihren Nutzen für die Durchsetzung von Umweltschutzziele überprüft werden. So sollten z.B. die Finanzierungsprogramme des Bundes für Länder- und Kommunalaufgaben (z.B. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b GG, Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG, Wohnungsbauförderung, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Subventionsprogramm) auf entsprechende Ansatzpunkte durchforstet werden.

Die Programmentwicklung ist jedoch nicht nur für die Durchsetzung der Umweltpolitik gegenüber den Verursacherbereichen von Umweltbelastungen bedeutsam, sie ist auch für die interne Aufgabensteuerung angesichts der starken fachlichen Spezialisierung und Arbeitsteilung im Umweltschutz von zentraler Bedeutung.

Materiell sollte die Programmarbeit unterhalb eines allgemeinen Zielrahmens, der z.B. durch ein umfassendes längerfristiges Umweltprogramm abgesteckt wäre, die jeweils vorrangigen Problemkomplexe umfassen. Jeder Problemkomplex sollte bis auf die Maßnahmen und Verfahrensebene durchgestaltet sein, wobei Vorkehrungen zur Durchführung wirksamer Erfolgskontrollen zentraler Gegenstand der Programmarbeit sein müßten. Ebenso sollten Durchsetzungsstrategien, die systematische

Begleitung politischer Maßnahmen durch entsprechende Aufklärungskampagnen integrierte Bestandteile aller Einzelprogramme sein. Dieser umfassende Anspruch der Programmarbeit erfordert die interdisziplinäre Zusammenarbeit von Fachleuten für das Inhaltliche (z.B. Naturwissenschaftler und Techniker) mit Fachleuten für Verfahrens- und Umsetzungsfragen (z.B. Juristen, Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler).

(2) Umweltschonendes Verhalten sollte in erster Linie auch Leitlinie staatlicher Tätigkeit sein. Die Vorreiterrolle des Staates im Rahmen der Wirtschaftstätigkeit öffentlicher Unternehmen, staatlicher Vergabepolitik sowie Infrastrukturplanung sollte durchgesetzt werden. Hierzu gehört auch die Durchsetzung wirksamer und sorgfältiger Umweltverträglichkeitsprüfungen in den Verursacherbereichen von Umweltbelastungen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist trotz verbindlicher Einführung innerhalb der Bundesverwaltung im Jahre 1975 praktisch wirkungslos geblieben. Ursache hierfür ist auch die Allgemeinheit der Grundsätze und mangelnde Spezifizierung der betroffenen Maßnahmen. Der im Entwurf der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehene Maßnahmenkatalog sollte noch vor Verabschiedung der EG-Richtlinie für die Bundesregierung verbindlich gemacht werden. Die Forderung nach einer Stärkung des Einflusses des "Umweltministers" - z.B. durch eine analog zum Justizminister bei der Rechtsförmlichkeit ausgestaltete Funktion - sollte erneut zur zentralen Forderung des "Umweltministers" werden.

(3) Der Aufgabenbestand des Bundes sollte angesichts des erreichten Standes der Umweltpolitik einer systematischen "Aufgabenkritik" mit dem Ziel der Rückverlagerung von Bundesaufgaben auf die Länder und Gemeinden sowie der Privatisierung unterzogen werden. Entsprechende Diskussionen sind für den Bereich der Abfallwirtschaft bereits im Gange. Geprüft werden sollte jedoch auch, ob nicht Bundesaufgaben, die im wesentlichen durch planerische Mittel bewältigt werden können, stärker in der Verantwortung von Ländern und Gemeinden wahrgenommen werden sollten. So wird zukünftig z.B. das Problem der Lärmbelästigung primär mit planerischen Mitteln im Rahmen der Verkehrs- und Bauleitplanung der Gemeinden angegangen werden müssen. Durch Bekämpfung des

Lärms an der Quelle wird der Verkehrslärm in den Städten nicht spürbar vermindert werden können. Das Übergewicht planerischer - regionaler, situationsspezifischer - Gestaltungselemente gegenüber allgemeinen gesetzlichen Regelungen ließe es zweckmäßig erscheinen, daß sich der Bund bei der Lärmbekämpfung auf eine Rahmenkompetenz beschränkt. Nicht legislative Aufgaben sollten stattdessen in der Form von Informations- und Beratungsleistung in den Vordergrund rücken. In diesem Zusammenhang erhält das Instrument der Modellvorhaben eine besondere Bedeutung.

(4) Die Umweltpolitik hat in der Vergangenheit - in ihren Wirkungen vermeintlich eindeutige - Gebots- und Verbotsnormen solchen Regelungen vorgezogen, die einen nicht eindeutig kalkulierbaren dynamischen Entwicklungsprozeß in Gang setzen. Hierbei hat auch eine Rolle gespielt, daß die Bundespolitik meinte - angesichts der Zuständigkeit der Länder für Durchsetzung und Vollzug von Normen -, auf diese Weise ihre Steuerungsintensität zu vergrößern.

Das künftige Instrumentarium der Umweltpolitik sollte stärker darauf gerichtet sein, gesellschaftliche und wirtschaftliche Selbststeuerungsmechanismen einzusetzen. Hierfür ist es notwendig, die Interessenlage von Individuen und Gruppen stärker als bisher zu analysieren. Grundsätzlich sollten jedoch bei der Diskussion um neue Instrumente zwei Gesichtspunkte nicht übersehen werden. Zum einen gibt es grundsätzlich keine generelle Überlegenheit einer bestimmten Art von Instrument gegenüber einem anderen. Gebots- und Verbotsnormen sind nicht generell sog. ökonomischen Instrumenten unterlegen und umgekehrt. Die richtige Wahl kann nur auf der Grundlage einer problemorientierten Analyse getroffen werden. Hieraus folgt ein zusätzlicher Bedarf an gesellschaftlichen Daten. So erhalten Informationen über Branchenumsätze, wirtschaftliche Verflechtungen und Marktsituation eine ebenso große Bedeutung für die Schadstoffbekämpfung wie naturwissenschaftliche und technische Daten. Ebenso wichtig sind Kenntnisse in Verhaltensvariablen wie z.B. Organisationsstrukturen und andere institutionellen Aspekte.

Die verstärkte Nutzung sog. flexibler Instrumente führt zum anderen nicht generell zur Aufgabenentlastung. An die Stelle ordnungsrechtlicher Überwachungsaufgaben auf der Ebene des Vollzugs tritt vielmehr die Verhaltensbeeinflussung auf der Programmebene. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß gesellschaftliche Akteure ihre Interessen bzw. die Vorteilhaftigkeit eines bestimmten Verhaltens kennen. Neben der schwer zu lösenden Informationsproblematik - wie erreicht die Verwaltung die Zielgruppen, die sie zu einem bestimmten freiwilligen Verhalten veranlassen will? - spielen hier auch Lernprozesse eine sehr wichtige Rolle. Diese Problematik ist vor allem aus dem Bereich der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen bekannt. Der Einsatz flexibler Instrumente verlangt daher eine Veränderung der Aufgabenwahrnehmung und Ressourcenzuordnung. Nicht-legislative Aufgaben der Informations-, Aufklärungs- und Beratungsarbeit erhalten eine sehr große Bedeutung. Dies muß bei der Planung und Zuteilung von personellen und finanziellen Mitteln berücksichtigt werden.