

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Umweltpolitik der 80 Jahre (1980)

Umweltpolitik der 80er Jahre

I. Grundsätze

1. Politische Verantwortung für die Zukunft

In den 70er Jahren hat sich das Bewußtsein in entscheidenden Teilen der Bevölkerung (Bildungsbürgertum, 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 Hinwendung zu kleinräumigen Lebensbezügen.

Die Gruppe ökologisch bewußter Bürger ist weitgehend identisch mit der politisch kritischen Wählerschaft, um deren Unterstützung es allen Parteien auch bei künftigen Wahlen gehen wird.

Aus grundsätzlichen Erwägungen folgt die Verpflichtung der Politiker, die Verantwortung für die langfristigen Auswirkungen von Umweltbelastungen besonders ernst zu nehmen. So muß z.B. das Ziel einer langfristigen Sicherung der Trinkwasserversorgung umweltpolitisch auch dann Vorrang genießen, wenn die unmittelbare Dringlichkeit noch nicht von breiten Bevölkerungsschichten erkannt ist.

Angesichts des auf kurzfristigen Erfolg angewiesenen politischen Entscheidungsprozesses kommt dieser Verantwortung für die Zukunft besonderes Gewicht zu.

2. Die Umweltpolitik muß für den Menschen erfahrbar werden

Die bisherigen Schwerpunkte der Umweltpolitik (Schaffung der gesetzlichen Grundlagen, Konzentration auf medialen Umweltschutz) fanden trotz meßbarer Erfolge im unmittelbaren Erfahrungsbereich der Bürger kaum ihren Niederschlag.

Dazu trug auch bei, daß Teilerfolge, wie z.B. die Verminderung der Luftbelastung durch Emissionen der Industrie, durch steigende Emissionen im Verkehrsbereich zunichte gemacht wurden, oder daß - weil der Umfang der Gewässerverschmutzung weitgehend unsichtbar war - auch die erzielten Erfolge im Bereich der Wasserreinhaltung nicht genügend deutlich wurden.

In der Zukunft müssen umweltpolitische Strategien und Maßnahmen konzentriert bei den wichtigen Lebensbereichen der Bürger ansetzen (Wohnumwelt, Arbeitsumwelt, Konsumbereich, Freizeitbereich). Dabei wird es darum gehen, den Bürgern durch Handlungsangebote und Handlungshilfen aktive Teilnahme am Bemühen um eine Verbesserung der Umwelt zu ermöglichen. Die Bemühungen um eine Erweiterung der Bürger- und Verbandsbeteiligung erhalten in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung.

3. Voraussetzungen einer Vorsorgepolitik

Bei einer konsequenten Anwendung des Vorsorgeprinzips wird sich der Koordinationsbedarf der Umweltpolitik erhöhen und es werden die Ansprüche an die Steuerungs-

und Durchsetzungsfähigkeit der Umweltpolitik größer werden. Die bei einer Realisierung des Vorsorgeprinzips notwendige Abkehr vom eindimensionalen (medialen) Umweltschutz erfordert Umweltstrategien für komplexe Lebensbereiche, wie z.B. die Stadtumwelt. Umweltgesichtspunkte müssen dabei bereits in einem frühen Stadium in die Programmentwicklung sektoraler Politiken auf Bundesebene, wie z.B. die Verkehrspolitik, die Stadt- und Regionalplanung, die Bau- und Bodenpolitik, die Energiepolitik und die Wirtschaftsstrukturpolitik eingebracht werden. Zur Bewältigung der horizontalen Koordinationsaufgaben ist eine Stärkung der Umweltverträglichkeitsprüfung (Veröffentlichungspflicht) ebenso notwendig wie eine Überprüfung der Verwaltungsorganisation und des Umweltrechts.

Außerdem ist es erforderlich, die Steuerungsinstrumente der Bundespolitik gegenüber den in der Kompetenz von Ländern und Kommunen liegenden einschlägigen Aufgabenbereichen auch im Interesse der Durchsetzung von Umweltschutzziele zu nutzen. Hierfür sollten die bestehenden 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, Subventionsprogramme) auf Ansatzpunkte durchforstet werden. Zur Beeinflussung der Entwicklung insbesondere im Kommunalbereich sollte das Instrumentarium der Modellvorhaben weiterentwickelt werden (z.B. fahrradfreundliche Stadt). Es sollte außerdem geprüft werden, inwiefern der Bund -

etwa im Rahmen eines Gesetzes zur Regelung der Umweltverträglichkeitsprüfung - die Institution eines Umweltpromotors auf lokaler Ebene schaffen könnte. Dieser Umweltpromotor sollte analog zum Landeskonservator im Bereich der Denkmalpflege Finanzausschüsse vergeben können und ein Widerspruchsrecht erhalten.

Die Rolle des Umweltpromotors läge nicht in der flächendeckenden Umweltkoordination aller öffentlichen Maßnahmen. Vielmehr sollte sich der Umweltpromotor durch gezielte Einzelaktionen auf lokaler Ebene auch für den Bürger als "Umweltgewissen" ausweisen.

Eine Umweltpolitik des Vorsorgeprinzips muß bei der Wahl ihrer Mittel auch berücksichtigen, daß der jeweilige wissenschaftliche Erkenntnisstand über Umweltbelastungen unzulänglich ist. Hieraus folgt, daß die Umsetzung von Fortschritten im Bereich von Wissenschaft und Technik nicht durch zu starre - momentbezogene - rechtliche Regeln behindert wird (s. Punkt II 2).

4. Die Öffentliche Hand als Verursacher von Umweltbelastungen

Die starke Konzentration auf den medialen Umweltschutz in den letzten Jahren hat dazu geführt, daß die Umweltpolitik ihre Instrumentarien und Forderungen einseitig auf den privaten Verursacher von Umweltbelastungen richtete. Gerade die dem Bürger erkennbaren Umweltprobleme resultieren jedoch überwiegend aus ökologisch unzulänglichen öffentlichen Maßnahmen und Planungen (z.B. Stadtentwicklung,

Städtebau, Verkehrsplanung, Grünflächenplanung). Auch aus Gründen der Glaubwürdigkeit des Staates und der Politik muß der öffentliche Verursacher stärker als bisher eine ökologische Verantwortung entwickeln und seine Vorbild- und Vorreiterrolle akzeptieren und ernst nehmen. Dies ist möglich und notwendig im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens (z.B. umweltfreundlicher Fahrzeugpark), im Bauwesen, bei der Pflege von öffentlichen Grünflächen und in allen Bereichen der Infrastrukturplanung. Eine entsprechende Erklärung sollte in die Regierungserklärung aufgenommen werden. Zahlreiche UMK- und STALA-Beschlüsse liegen vor. Sie müssen durch eine politische Festlegung durchgesetzt werden.

5. Vermeidung unnötiger Regelungsdichte und Bürokratie

Die Umweltpolitik ist aus zwei Gründen in der Gefahr den Bürokratisierungsgrad und die Regelungsdichte, mit denen die Gesellschaft konfrontiert werden, ständig zu erhöhen.

Der Bund kann den Ländervollzug im wesentlichen nur über die Gesetzgebung steuern. Dies führt tendenziell zu einem möglichst detaillierten lückenlosen rechtlichen Vorschriftenwerk. Der andere Grund liegt in der Tendenz des Gesetzgebers, in ihren Wirkungen vermeintlich eindeutige Gebots- und Verbotsnormen solchen Regelungen vorzuziehen, die einen nicht eindeutig kalkulierbaren dynamischen Entwicklungsprozeß in Gang setzen. Auch diese Tendenz wird verstärkt durch die Tatsache, daß der Bund primär seine Verantwortung im Bereich der Normsetzung sieht; Probleme, die im Bereich der Durchsetzung und des Vollzugs der Norm

entstehen, fallen in den Verantwortungsbereich der Länder.

Das künftige Instrumentarium der Umweltpolitik muß stärker darauf ausgerichtet sein, gesellschaftliche und wirtschaftliche Selbststeuerungsmechanismen (z.B. Branchenabkommen) einzusetzen. Hierfür ist es notwendig, die Erkenntnisse der Sozialwissenschaften über das Verhalten von Gruppen und Individuen stärker als bisher zu nutzen.

6. Prinzip Eigenverantwortung

Wirksames Mittel zur Abwehr einer zunehmenden Regulungsdichte wäre die Stärkung der Eigenverantwortung der die Umwelt beeinflussenden Akteure; Bürger, Industrie, Handel und Gewerbe und öffentliche Hand.

Mit Aufklärungsaktionen, Umwelterziehung und Fortbildungsangeboten wird heute primär das Umweltbewußtsein des einzelnen Bürgers angesprochen (z.B. Aufforderung zum umweltgerechten Benutzen des Autos, sparsamen Gebrauch von Waschmitteln, dem getrennten Sammeln von Abfällen). Die Stärkung der individuellen Verantwortung muß durch Intensivierung der Information und Aufklärung weiter gefestigt werden. Tatsächliche Verhaltensänderungen haben jedoch ihre Grenzen bei den realen Handlungsmöglichkeiten (z.B. Warenangebot) des einzelnen Bürgers.

Auch die Industrie muß ihre Eigenverantwortung erkennen und tragen. Sie muß z.B. wissenschaftliche Tests sowohl im Produkt- wie im Produktionsbereich durchführen. Sie

muß Umweltabteilungen für die Selbststeuerung und Kontrolle einrichten. Durch eine jährliche Berichtspflicht umweltrelevanter Firmen in Form von Umweltbilanzen sollte dem Prinzip der Eigenverantwortlichkeit Wirksamkeit verschafft werden. Im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Vorlage von Umweltbilanzen könnte - ähnlich dem Handels- und Steuerrecht - die Einführung der Rechtsfigur eines unabhängigen Umweltprüfers erwogen werden.

Auch die Verantwortung der öffentlichen Hand (s.o. Punkt I 4) kann durch den Ausbau der öffentlichen Berichtspflichten (s. Punkt II 6) wirkungsvoller kontrolliert werden. Das Gewicht öffentlicher Kontrolle (z.B. im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung) stärkt gleichzeitig den Umweltschutz gegenüber konkurrierenden Politikbereichen.

II. Künftige Schwerpunktbereiche der Umweltpolitik

1. Neuer Belastungsbereich Boden

Eine Reihe von "Skandalmeldungen" der letzten Monate haben Hinweise für eine neue Dimension der Umweltbelastung erkennbar werden lassen. Die Zerstörung der Bodenqualität auf Jahrzehnte durch die Aufbringung von schwermetallhaltigen Klärschlamm, die Verseuchung des Bodens durch Schwermetallemissionen aus Industrieanlagen, die Versauerung der Böden durch den sogenannten sauren Regen, die Zerstörung der Bodenökologie durch übermäßigen Einsatz von Schädlingsbekämpfungsmitteln, lassen erkennen, daß der mediale Umweltschutz bisher das Schutzgut "Boden" kaum beachtet hat.

Am Beispiel des Belastungsbereichs Boden zeigen sich exemplarisch die Grenzen einer auf die Absenkung der Emissionen von einzelnen Schadstoffen zielenden "Grenzwert-Politik" und die Notwendigkeit einer ökologischen Ausrichtung der Umweltpolitik. Wirksame Schutzmaßnahmen müssen den Bodenhaushalt als eine ökologische Gesamtheit begreifen. Erste Voraussetzung für eine wirkungsvolle Strategie ist, daß die Zuständigkeiten für den Boden als Umweltschutzgut geklärt werden. Zur Zeit werden Bodenfragen hauptsächlich im Bereich der Landwirtschaftsverwaltung bearbeitet. Die Schaffung eines Referats für Bodenbelastung in der Abteilung Umweltschutz und die Einrichtung entsprechender Organisationseinheiten im Umweltbundesamt sollte erwogen werden.

2. Vorrang für eine Sanierung der Ballungsräume und die Erhaltung ökologisch wertvoller Flächen

Eine spürbare Verminderung der Umweltbelastung in den Ballungsräumen muß im Bereich der Sanierung bestehender Altanlagen ansetzen. Gesetzliche Vorschriften, die lediglich Neuanlagen betreffen (z.B. BImSchG und Bereich Wärmedämmung) werden angesichts der vorhandenen hochentwickelten Wirtschaftsstruktur, entscheidende Verbesserungen nicht erzielen können. Auf dem mit dem Altanlagen-sanierungsprogramm begonnenen Weg muß fortgeschritten werden. Angesichts der ständigen Fortentwicklung der Verminderungstechnologien sollte die Einführung einer befristeten Genehmigung für den Betrieb von Anlagen erwogen werden.

Für eine Verbesserung der Umweltsituation in den Ballungsräumen sind außerdem Fortschritte bei der Verminderung der Kraftfahrzeugemissionen entscheidend (s. hierzu Punkt II 3).

Die Sanierung muß außerdem in dicht bebauten Wohn- und Siedlungsgebieten die Schaffung neuer Grün- und Freiflächen umfassen. Der Vorschlag der Steuerungsgruppe Aktionsprogramm Ökologie zur Schaffung einer "Bundes-Grünordnung" analog zur Stellplatzverpflichtung der Reichsgaragenordnung sollte eingehend geprüft werden. Eine solche "Bundes-Grünordnung" würde lediglich beim Neubau ansetzen können, im Hinblick auf die notwendige Umwandlung bebauter Flächen in Grünflächen sollte die oben (Punkt I 3) vorgeschlagene Institution des Umweltpromotors eingesetzt werden.

Neben der Sanierung von Ballungsräumen muß in konsequenter Anwendung des Vorsorgeprinzips dafür gesorgt werden, daß ökologisch wertvolle Flächen erhalten bleiben. Erste Voraussetzung hierfür ist die Identifikation und Ausweisung ökologisch wertvoller Räume. Konträre Flächennutzungen sind ggfs. mit dem Einsatz von Bundesmitteln für Ankäufe, durch Beeinflussung der Naturschutzmaßnahmen der Länder (z.B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz) abzuwehren.

3. Umweltbelastung durch Individualverkehr

Den größten Anteil an der Umweltbelastung in Ballungsräumen hat der Individualverkehr. Neben der Intensivierung der Bemühungen auf der Ebene von ECE und EG zu Fortschritten bei der Absenkung der Grenzwerte für Lärm- und Abgasemissionen zu kommen, muß eine nationale "Autostrategie" entwickelt und sobald als möglich durchgeführt werden (UBA hat hierzu Papier vorgelegt). Entscheidender Ansatzpunkt ist die Nachfragesteuerung in dem Sinne, daß dem Produzenten von umweltfreundlichen Fahrzeugen kein Wettbewerbsnachteil gegenüber Konkurrenten entsteht (Verteuerung umweltbelastender Fahrzeuge durch Abgaben, bevorzugter Einkauf von umweltfreundlichen Fahrzeugen durch öffentliche Hand usw.). Im Falle eines Zielkonfliktes zwischen den Zielen des Umweltschutzes und der Energieeinsparung sollte die Umweltpolitik sich auf die Durchsetzung der Umweltschutzziele konzentrieren. Dies erscheint ohne Vernachlässigung der Energieproblematik gerechtfertigt, weil das Ziel der Energieeinsparung mit Hilfe des Preismechanismus erreichbar ist.

Zweiter Hebel einer Verminderung der Umweltbelastung durch den Individualverkehr ist die Verdrängung des Kurzstreckenverkehrs mit verkehrsplanerischen und stadtplanerischen Mitteln.

4. Künftige Problemschwerpunkte: Chemische Stoffe und ausgewählte Schadstoffgruppen

Mit der Verabschiedung des Chemikaliengesetzes ist das Problem der Unkontrollierbarkeit einmal in die Umwelt eingebracht worden. Die Gefahren der Chemie werden jedoch auch die Umweltpolitik der 80er Jahre entscheidend bestimmen. Ziel muß es sein, die Substitution gefährlicher Stoffe auf breiter Basis zu fördern. Da wo dies nicht möglich ist, muß die Industrie z.B. verpflichtet werden, gefährliche Substanzen im Rahmen geschlossener Kreisläufe bei der Produktion unschädlich zu machen, für die unschädliche Vermarktung von problematischen Abfallprodukten (z.B. Grünsalz) zu sorgen oder durch die Organisation der Rücknahme gefährlicher Substanzen (z.B. schwermetallhaltige Batterien) die Umwelt zu entlasten.

Schwerpunktmäßig wird die künftige Politik der Verminderung von Schadstoffemissionen sich der folgenden drei Schadstoffgruppen annehmen müssen: den Umweltkanzerogenen, den halogenierten Kohlenwasserstoffen (die zum Teil unter die Umweltkanzerogene fallen) und den Schwermetallen.

Neben der Fortsetzung der auf die Emissionen aus Anlagen bezogenen Grenzwertpolitik - wobei (s. Punkt II 2) der Sanierung von Altanlagen besondere Bedeutung zukommt - muß auch eine produktbezogene Politik entwickelt werden. Zur Verdrängung umweltschädlicher Produkte kommt ein abgestuftes Instrumentarium in Betracht. Es reicht von der Förderung der Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten (s. Punkt II 5) über Branchenabkommen bis hin zum Verbot bestimmter Produkte (asbesthaltige Produkte, schwermetallhaltige Produkte, PCB-haltige Produkte etc.).

5. Förderung umweltfreundlicher Produkte

Die Förderung umweltfreundlicher Produkte durch eine Verstärkung der Nachfrage ist umweltpolitisch höchst bedeutsam. Dies gilt insbesondere auch für die Verwertungsprodukte. Wegen der besonderen Bedeutung mittelständischer Unternehmen in diesem Bereich ist die Aktion auch von gesellschaftspolitischer Relevanz. Eine wirksame Handhabung des zu diesem Zwecke geschaffenen Umweltzeichens ist ohne die Realisierung einer Reihe von Voraussetzungen jedoch nicht möglich:

- das Umweltzeichen muß für das öffentliche Beschaffungswesen Bedeutung erlangen (Verpflichtung zum Kauf von Umweltzeichenproduktion) /Regierungserklärung/
- die Auszeichnung umweltfreundlicher Produkte muß sich auf Testverfahren und Öffentlichkeitsarbeit stützen können, wie sie z.B. bei Stiftung Warentest vorhanden sind. Der Stiftung Warentest fehlen z.Z. aber die Mittel um z.B. Fahrzeuge zu testen.
- Da wegen des Widerstandes der Industrieverbände und der Großindustrie die Vermehrung und Verbreitung von Umweltzeichenprodukten kein Selbstläufer ist, bedarf es einer ausreichenden Ausgestaltung der Aktion mit Finanzen und Personal zur Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit, der Intensivierung der Kontakte zu mittelständischen Unternehmen und der Heranziehung von Sachverständigen (Haushaltsforderungen für 1981).

6. Bund darf sich aus Wasserwirtschaft nicht zurückziehen, die Wasserversorgung muß langfristig gesichert werden

Obwohl mit dem Vorliegen der Wassergesetzgebung Wasserwirtschaft in erster Linie Länderaufgabe ist, darf sich der Bund nach Verabschiedung der Verwaltungsvorschriften über die Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwässern nach § 7 a WHG nicht zur Ruhe setzen. Nötig ist vielmehr wegen der Fortentwicklung der allgemein anerkannten Regeln der Technik eine ständige Fortschreibung der Mindestanforderungen. Mit Hilfe von Forschungsvorhaben (Planspiele, Vorhaben zur technisch-wissenschaftlichen Erfolgskontrolle) und durch den Aufbau eines periodischen Berichtswesens des Bundes gegenüber dem Bundestag über die Situation im Bereich der Wasserwirtschaft (Kompetenz folgt aus der Zuständigkeit für die EG-Richtlinie) sollte der Bund das Instrumentarium für künftige Novellierungen rechtzeitig entwickeln. Mittelfristig wird zur Sicherung der Versorgung mit Trinkwasser die Schaffung eines Grundwassergesetzes notwendig sein. Dabei müßten die alten Wasserrechte der Industrie abgelöst werden. Es ist der Grundsatz durchzusetzen, daß Trinkwasser nicht für Zwecke verwandt werden darf, für die Brauchwasser ausreicht.

7. Schwerpunkte der internationalen Umweltpolitik

Die Intensivierung der Anstrengungen im Bereich der internationalen Umweltpolitik sollte sich an den folgenden Zielen orientieren: Der Bekämpfung globaler Effekte im Bereich des Klimas und der Meeresökologie, der Harmoni-

sierung von Umweltauflagen zur Sicherung der Maßnahmen gegenüber der eigenen Volkswirtschaft und zu ihrem Schutz, der Verwirklichung des Grundsatzes, daß im eigenen Land durchgesetzte Umweltverbesserungen auch im Außenhandel anzuwenden sind (umweltschädliche Produkte, die im eigenen Land verboten sind, dürfen nicht exportiert werden) und der ökologischen Ausrichtung der Entwicklungshilfepolitik .

8. Kontrolle der Zielwirksamkeit verabschiedeter Gesetze

Das gesetzliche Instrumentarium ist weitgehend entwickelt worden. Zur Überprüfung der Zielwirksamkeit und für mögliche Novellierungen muß systematisch evaluierende Begleitforschung mit dem Ziel der Erfolgskontrolle betrieben werden. Dies gilt insbesondere für die Chemikaliengesetzgebung und die Wassergesetzgebung.

Die Notwendigkeit evaluierender Begleitforschung gilt gleichermaßen für nicht-legislative Programme (z.B. Altanlagenanierungsprogramme) .

Aus der Bedeutung von Forschung und Entwicklung für die Programmentwicklung des für Umweltschutz zuständigen Ministeriums ergibt sich auch die Notwendigkeit einer ausreichenden Einflußnahme auf die Forschungspolitik des BMFT.