

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Überlegungen zum Arbeitskonzept „Ökologieprogramm“ (1981)

Überlegungen zum Arbeitskonzept "Ökologieprogramm"

Die von AGÖ entwickelte Konzeption zur Erarbeitung eines Ökologieprogramms geht weitgehend auf planungstheoretische Überlegungen zurück, wie sie Ende der 60er / Anfang der 70er Jahre im Zusammenhang mit dem Ziel der Verbesserung der politischen Gesamtplanung angestellt worden sind.

1. Möglichkeiten und Grenzen umfassender systematischer Planungskonzepte

Angeichts seiner Querschnittsproblematik ist die Problemstellung des Ökologieprogramms identisch mit der einer politischen Gesamtplanung:

- Komplexität der Aufgabenstellung, enge Verflechtung und Interdependenz der Umweltprobleme und entsprechender Lösungsstrategien und Maßnahmen
- Langfristigkeit der Planungszeiträume
- politische Konflikthaftigkeit von Handlungsstrategien
- Problem der politischen Handlungsfähigkeit des Staates gegenüber gesellschaftlichen Interessen und Handlungsfähigkeit des Bundes gegenüber Ländern.

Der methodische Ansatz zur Bewältigung dieser Aufgabenstellung wird ebenso wie Anfang der 70er Jahre gesehen in

- dem Aufbau flächendeckender systematischer Informationssysteme
- der Anwendung von systematischen Entscheidungs- und Planungstechnologien (Zielsysteme, Systemanalyse, standardisierte Modelle zur Erfolgskontrolle u.a.).

Dieser systematische Planungsansatz stand nicht nur bei der allgemeinen Regierungsplanung Anfang der 70er Jahre zur Diskussion, erschlug sich auch in den Programmen zur Umweltpolitik nieder.

Dies gilt z.B. für die Zielsetzungen hinsichtlich

- des Aufbaus eines Umweltplanungs- und Informationssystems (UMPLIS)
- der verschiedenen Versuche der Umweltplanung zur systematischen Entwicklung von Instrumenten wie z.B. methodische Arbeiten zur UVP, Aufbau von Zielsystemen, Indikatorenbildung für Erfolgskontrollsysteme, quantitative und qualitative Verfahren zur Bewertung von Handlungsalternativen, Versuche zur integrierten Planung etc.

In der allgemeinen Planungsdiskussion gibt es eine Reihe von Begründungen, warum diese systematischen Planungsmethoden nur begrenzt wirksam sein können. Sie belegen gleichzeitig, daß auch eine Konzentration aller personellen und finanziellen Ressourcen auf die Optimierung dieser Methoden nicht zu wesentlich besseren Erfolgen führen wird.

Die Gründe für das Scheitern des systematischen flächendeckenden Planungsansatzes werden in folgendem gesehen:

- a) Planung ist an sich "ein politischer Prozeß". Je komplexer, umfassender und interdependenter eine öffentliche Aufgabenstellung ist, desto unmöglicher ist es, die Entscheidungsvorbereitung "technokratisch" von politischen Wertungen, Widerständen und Entscheidungen über Prioritäten und Zielkonflikte zu trennen.

Hieraus folgt, daß die Planung politischer Strategien nicht "abstrakt-methodisch" erfolgen kann, sondern jeweils den zu regelnden materiellen Probleminhalt zum Gegenstand haben muß. Da eine ständige politische Rückkoppelung notwendig ist, sind flächendeckende Planungen nicht leistbar, vielmehr ist eine Konzentration auf Kernplanungen erforderlich.

- b) Die Leistungsfähigkeit und der Nutzen umfassender Informationssysteme ist aus folgenden Gründen begrenzt:
- Der Datenbedarf für komplexe Entscheidungen ist faktisch unbegrenzt (praktische Realisierbarkeit).
 - Die Datensammlung ist statisch, während der Datenbedarf dem dynamischen politischen Entscheidungsbedarf (wechselnden Bewertungen und Prioritätensetzungen) unterliegt.
 - Eine automatische Verknüpfung von Daten zum Zwecke der Bewertung ist nicht möglich. Die erhoffte "Transparenz", aus der sich die "rationale" politische Entscheidung quasi zwangsläufig ergibt, ist eine Illusion.

Hieraus folgt, daß abgesehen von einem Bestand von Basisdaten (hier könnte man sicherlich noch vieles verbessern), die Informationssammlung jeweils spezifisch für regionale und materielle Problemstellungen und Schwerpunkte erfolgen sollte, d.h. erst muß die Problemselektion erfolgen, dann die Ausfüllung mit Daten und Bewertungsmethoden für die Entscheidungsfindung.

- c) Der Nutzen des Aufbaus von Zielsystemen ist begrenzt. Die Vorteile liegen im heuristischen Lernprozeß. Eine Ableitung von Maßnahmen im Sinne einer automatischen Verknüpfung ist aus folgenden Gründen nicht möglich:
- Ziele können nicht ausreichend operationabel formuliert werden.
 - Die notwendige Gewichtung der Ziele und die Entscheidung über Zielkonflikte kann nicht in dem - dem technokratischen Ablauf des Planungsprozesses entsprechenden - Zeitpunkt erfolgen und nicht für den ganzen deduktiven Planungsprozeß bei der Ableitung von Maßnahmen konstant gehalten werden. Das gleiche gilt für Prioritätensetzungen.

Hieraus folgt, daß die flächendeckende Erarbeitung von Zielsystemen unökonomisch ist. Zielsysteme erhöhen eher die Komplexität, statt sie zu reduzieren und überschaubar zu machen. Die Formulierung von Zielen ist sinnvoll bei der Problemlösung von abgegrenzten Problembereichen, weil sie zum systematischen Durchdenken eines Problemfeldes zwingt. Die Wahrscheinlichkeit, daß Folgewirkungen außerhalb des begrenzten Lösungsfeldes übersehen und vernachlässigt werden, wird verringert.

2. Folgerungen für die Konzeption eines Ökologieprogramms

- a) Die vorhandenen knappen Ressourcen an Personal und Forschungsmitteln sollten nicht dadurch gebunden werden, daß parallel zur Durchsetzung der laufenden Umweltpolitik "auf dem Reißbrett" ein neuer systematischer Entwurf einer Umweltpolitik versucht wird.
- b) Das Ökologieprogramm sollte nicht als "aliud" zum Umweltprogramm verstanden werden. Der Nutzen der Begriffsschöpfung Ökologieprogramm liegt in der politischen Wirkung. Der neue Terminus ermöglicht es der Umweltpolitik, weitergehende Forderungen zu stellen und dabei auch die alten Einflußrechte neu zu thematisieren. Das Ökologieprogramm ist die Weiterführung der Umweltprogramme der 70er Jahre auf einem höheren Ausgangs- und Anspruchsniveau. Für die neue politische Programmatik bedarf es keines neuen - etwa bio-kybernetischen oder systemtechnischen - Ansatzes, sondern der inhaltlichen Definition von Aufgabenstellungen (wie z.B. das Bodenschutzprogramm) und der dazu gehörenden politischen Durchsetzungsstrategien.

Die dem Ökologieansatz immanente Aussage von der Verflechtung und Vernetzung der Umweltprobleme untereinander und der Umweltmaßnahmen mit anderen politischen und gesellschaftlichen Aktivitäten stellt sich zum einen als wissenschaftliches Forschungsproblem im Sinne der Verbesserung des Kenntnisstandes über Wirkungszusammenhänge wie z.B. die Wirkung von Schadstoffen, die langfristigen Auswirkungen einer Reduzierung der Artenvielfalt, Klimabeeinträchtigungen etc. Hierfür müssen entsprechende Forschungsanstrengungen unternommen werden. Zum anderen ist es eine politische Durchsetzungsfrage, da mit zunehmender Beachtung der Folgewirkungen und Wechselwirkungen von Umweltmaßnahmen oder unterlassenen Umweltmaßnahmen der Konfliktgehalt gegenüber anderen öffentlichen und privaten Aktivitäten wächst.

- c) Bei der Arbeit am Ökologieprogramm sollte man sich daher pragmatisch konzentrieren auf

- die Formulierung konkreter Aufgabenstellungen (wie z.B. Belastungsgebiete, Erhaltung ökologisch wertvoller Flächen, Bodenschutz, Schadstoffe in Produkten etc.)
- die Erarbeitung konkreter Maßnahmen und Durchsetzungsstrategien jeweils für spezifische Aufgabenstellungen. So ist z.B. eine generelle Aussage über den Nutzen von Einflußinstrumenten nicht möglich. Emissionsgrenzwerte können z.B. auch in einem Ökologieprogramm brauchbar sein. Instrumente müssen jeweils spezifisch im Zusammenhang mit dem konkreten Regelungsproblem untersucht werden.
- Zur Unterstützung beider Arbeitsschritte können Forschungsprogramme sinnvoll und nötig sein, so z.B. auch ökologisch-naturwissenschaftliche, kybernetische und systemtheoretische Wirkungsuntersuchungen und Erklärungsmodelle.

Bei der Instrumentenuntersuchung müssen neben den rechtlichen bundespolitischen Instrumentarien vor allem auch das Verhältnis des Bundes zu Ländern und Gemeinden, d.h. Kompetenz- und Organisationsfragen thematisiert werden. Die bei der Durchsetzung einer anspruchsvolleren Umweltpolitik wachsende Beweislast verlangt immer mehr konkrete Informationen, die nur vor Ort verfügbar sind. Der Bund ist hier tendenziell in einer schwachen Position. Er kann diese Manko nicht durch Informationssysteme beheben (s.o.). Dies gilt neben dem Problem des Datenzugriffs auch aus Gründen unzureichender wissenschaftlicher Erkenntnis. Es wäre im übrigen auch aus diesen Gründen nicht zweckmäßig, die neue Umweltpolitik zu stark an den Fortschritt der wissenschaftlichen Erkenntnis zu koppeln und darüber die politischen Einflußfragen zu vernachlässigen.

Taktisch wäre es sinnvoll, die Arbeitsgruppe Ökologie von Prof. Bick für die Formulierung der Problemfelder zu nutzen und sich im BMI auf den zweiten Schritt zu konzentrieren. Im übrigen kann ein Aufgabenkatalog m.E. relativ leicht zusammengestellt werden.

Neben dem Wissen, das sich aus der laufenden Arbeit ergibt, könnte man diverse Programme und Forderungskataloge von Umweltverbänden und anderen Stellen auswerten.

Wichtig ist als Ausgangslage auch die z.Z. bei I 2.1 in Angriff genommene Datensammlung über den Zustand der Umwelt bezogen auf die in den Umweltprogrammen von 71 und 76 formulierten Ziele.