

Baum, Gerhart Rudolf; Schoser, Franz

**Article — Digitized Version**

## Zehn Jahre Umweltpolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Baum, Gerhart Rudolf; Schoser, Franz (1981) : Zehn Jahre Umweltpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 8, pp. 367-377

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135586>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Zehn Jahre Umweltpolitik

Vor zehn Jahren legte die Bundesregierung ein Umweltprogramm vor. Was ist in diesen zehn Jahren an Umweltschutz erreicht worden? Wo liegen heute die strittigen Punkte? Wie soll die Umweltpolitik der 80er Jahre aussehen?

---

Gerhart Rudolf Baum

### Zehn Jahre Umweltschutz – eine Bilanz

Vor zehn Jahren hat die Bundesregierung zum ersten Male in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ein *Umweltprogramm* vorgelegt. Damals war der Gedanke erst wenigen vertraut, daß die Steigerung von Produktion und Verbrauch zu einer fortschreitenden Belastung von Wasser, Boden, Luft und Landschaft geführt hatte und weiterhin führen würde und daß dringend Maßnahmen zu ergreifen waren, um eingetretene Schäden zu beseitigen und um weitere Schäden zu vermeiden.

Heute, zehn Jahre später, ist allgemein bekannt und unbestritten: Wasser, Boden und Luft sind für unsere Industriegesellschaft zunehmend zu Engpaßfaktoren geworden. Gedankenlose Verschwendung von wertvollen Rohstoffen muß aufhören. Artenvielfalt und unbeschädigte Landschaft müssen erhalten bleiben. Umweltpolitik, also genau genommen der „Maßstab Natur“, wird immer mehr zum Testfall sowohl für die Fähigkeit, unsere hochtechnisierte Industriekultur zu stabilisieren, als auch zur Bewäh-

rungsprobe für unsere demokratische Verfassungsordnung und für unsere freie Wirtschaftsordnung.

Die Bilanz der Umweltpolitik ist – gemessen an der Ausgangslage Anfang der 70er Jahre und gemessen an den vielfältigen Widerständen – insgesamt positiv. In einigen Bereichen hat es deutliche Verbesserungen gegeben, in anderen Bereichen sind Verschlechterungen verhindert worden, und dies vor dem Hintergrund einer Steigerung der Produktionstätigkeit, einer Steigerung des Konsums, insbesondere auch vor dem Hintergrund einer erheblichen Zunahme der Zahl der Kraftfahrzeuge in unserem Lande.

Viele Daten aus dem Bereich der Luftreinhaltung, des Gewässerschutzes, der Abfallwirtschaft und der Lärmbekämpfung belegen diese positive Einschätzung.

#### Luftreinhaltung

Die Bleibelastung der Luft in den Zentren der Großstädte ist gegenüber 1970 um mehr als 65 % zurückgegangen. In den letzten Jah-

ren sind die gesamten Staub- und Rußemissionen auf weniger als die Hälfte gesunken. Die Schwefeldioxidemissionen konnten im gleichen Zeitraum, also von 1970 an, konstant gehalten werden, obwohl in der gleichen Zeit der Primärenergieverbrauch um ca. 50 % gestiegen ist.

Diese Daten belegen: Das umfassende rechtliche Instrumentarium, insbesondere des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, das im letzten Jahrzehnt geschaffen wurde, hat in weitem Umfange gegriffen. Es wird durch internationale Regelungen flankiert: z. B. durch die Schwefeldioxid-Richtlinie der EG und die ECE-Konvention gegen weiträumige, grenzüberschreitende Luftverschmutzung.

Dennoch ist die Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase, insbesondere in den Ballungsgebieten, trotz Anstrengungen der Automobilindustrie nicht wesentlich besser geworden. Die Zunahme der Kfz-Zulassungen hat die geringen Fortschritte aufgezehrt.

## Gewässerschutz

Auch die Gewässerschutzpolitik hat positive Ergebnisse gezeigt: So weisen beispielsweise die früher stark belasteten Strecken des Rheins eine deutliche Verbesserung vor allem im Sauerstoffgehalt und in der gesamten organischen Belastung auf. Die Belastung des Bodensees ist merklich vermindert worden. Wir können heute eine Verbesserung der Gewässergüte vor allem im Uferbereich feststellen. Heute werden bereits 65 % der Abwässer in öffentlichen Kläranlagen vollbiologisch gereinigt, im Jahre 1969 waren es nur 35 %.

Der im letzten Jahrzehnt geschaffene wasserrechtliche Rahmen, bestehend vor allem aus Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz und Waschmittelgesetz, hat bereits seine Wirkung gezeigt. Er wird es in Zukunft noch verstärkt tun, insbesondere da das Abwasserabgabengesetz erst im Laufe der nächsten Jahre seine volle Wirkung entfalten wird.

Soweit die in der Verfassung geregelte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern dies zuläßt, hat die Bundesregierung den Gewässerschutz auch mit finanziellen Hilfen vorangetrieben. Das hervorstechendste Beispiel dafür ist das Rhein-Bodensee-Programm. Wir haben zur Sanierung dieser Gewässer im Zeitraum von 1972 bis 1976 150 Mill. DM und im Zeitraum von 1977 bis 1981 im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen weitere 800 Mill. DM von Bundesseite zur Verfügung gestellt. Allein aufgrund dieses zweiten Programms wurden Investitionen in Höhe von etwa 3 Mrd. DM bewirkt.

## Abfallbeseitigung

Die Bundesrepublik liegt in der Abfallbeseitigung wie in der Abfallverwertung in technischer und organisatorischer Hinsicht internatio-

nal mit an der Spitze. Aus ca. 25 % des Hausmülls wird heute bei der Beseitigung Energie gewonnen. Die Altglasverwertung hat sich seit 1975 mehr als verdoppelt. Die aus Hausmüll verwertete Eisenschrottmenge ist in den letzten vier Jahren um mehr als 30 % gestiegen. Ähnliche Entwicklungen zeigten sich bei der Altreifenverwertung und bei der Verwertung von gewerblichen Kunststoffabfällen.

Dies sind Erfolge unseres Abfallwirtschaftsprogramms, die durch Kooperation mit den betreffenden Branchen der Wirtschaft und bislang ohne staatliche Lenkungsmaßnahmen erreicht werden konnten.

Auf dem Gebiet der Chemikalien hat das ebenfalls im vergangenen Jahr verabschiedete Chemikaliengesetz die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen, daß Stoffe im Hinblick auf ihre mögliche Gefahr für Mensch und Umwelt einer vorsorglichen Prüfung unterzogen werden. Ein weiterer wichtiger Beitrag ist die im vergangenen Jahr erlassene Störfallverordnung nach

dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, die eine erhebliche Verbesserung der Vorsorgestrategie gegen Störfälle in der chemischen Industrie bewirken soll.

Auch das Problem der Fluorchlorkohlenwasserstoffe, die die Ozonschicht der Erde gefährden, haben wir vorsorglich bereits früher als andere in Angriff genommen. Wir haben mit der Wirtschaft einen Stufenplan zur Einschränkung der Verwendung von Fluorchlorkohlenwasserstoffen für Spraydosen vereinbart. Ich möchte hinzufügen: Das Problem der Fluorchlorkohlenwasserstoffe bleibt auf der Tagesordnung. Wir werden intensiv darauf hinwirken, daß weltweit die Verwendung solcher Stoffe in Spraydosen insgesamt gegen null tendiert.

## Lärmschutz

Auch der Lärmschutz ist heute ein zentrales Thema der Umweltpolitik. 25 Mill. Mitbürger in unserem Land leiden, wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen festgestellt hat, unter Lärm. Lärmschutz ist ein gesundheitspolitisches Postulat. Lärmschutz ist aber auch ein soziales Postulat. Es sind vor allem die einkommensschwächeren Bürger, die am Arbeitsplatz und in der Wohnung unter Lärm zu leiden haben.

Die Bundesrepublik hat, was den Lärmschutz anbelangt, schon eine Menge erreicht. Unter anderem unterliegen die Baumaschinen, die heute bei uns zugelassen werden, den schärfsten Geräuschgrenzwerten. Auch die Probleme des Fluglärms haben wir im Rahmen des Möglichen in den Griff bekommen. Aber es ist noch vieles zu tun. Weitere Maßnahmen sind in Angriff genommen. Dabei ist eine wichtige Grundlage das „Aktionsprogramm Lärmbekämpfung“, das von meinem Hause im Oktober 1978 vorgelegt worden ist.

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Gerhart Rudolf Baum, 48, ist seit 1978 Bundesminister des Innern.*

*Dr. Franz Schoser, 48, ist Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) in Bonn.*

*Prof. Dr. Werner Meißner, 44, ist Ordinarius für Wirtschaftliche Staatswissenschaften und Direktor des Seminars für Volkswirtschaftslehre an der Universität Frankfurt.*

Die rechtlichen Grundlagen für den Umweltschutz sind heute im wesentlichen vollständig. Das heißt allerdings keineswegs, daß wir Anlaß hätten, nun die Hände in den Schoß zu legen. Es wird weiterhin ganz erheblicher Anstrengungen bedürfen,

die geschaffenen Regelungen umzusetzen und zu vollziehen,

die Lücken zu schließen, die sich bei der Anwendung der geltenden Bestimmungen ergeben, und

das rechtliche Instrumentarium an neue Erkenntnisse und Entwicklungen anzupassen.

### Vorsorgepolitik

Vor allem geht es aber nun in der zweiten Dekade der Umweltpolitik darum, zu einer konsequenten *Umweltvorsorgepolitik* überzugehen. Oft wird in der Tagespolitik die Verantwortung für die Zukunft verdrängt. Die Zukunft ist noch kein Thema der Politik! Obwohl dies heute wichtiger ist als je zuvor. Selten hatten in der menschlichen Geschichte Entscheidungen so weitreichende Folgen für unsere Umwelt und damit für unsere Zukunft wie heute. Ich denke nur an die Einführung neuer technologischer Entwicklungen. Wir stellen allzu oft die Weichen, ohne uns vorher zu vergewissern, wohin der Zug fährt.

Wir sind Zeugen einer weltweiten Akzeptanzkrise. Der alte Glaube, daß Technik a priori etwas Gutes ist, ist dahin. Der Fortschrittsglaube der 50er Jahre ist erschüttert. In den 50er Jahren hat der erfolgreiche Wiederaufbau der Bundesrepublik Deutschland entscheidend dazu beigetragen, diesen Staat in seiner Legitimität im Bewußtsein seiner Bürger zu festigen. Auf den Wiederaufbau und die mit ihm verbundene Entfaltung individueller Lebenschancen kam es dem Bürger entscheidend an. Seit den 70er Jahren

### Maßnahmen zum Umweltschutz

1968

– Pflanzenschutzgesetz

1970

– Sofortprogramm für den Umweltschutz

1971

– Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm

– Gesetz zur Verminderung von Luftverunreinigung durch Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen für Kraftfahrzeugmotore (Benzinbleigesetz)

– Verabschiedung des Umweltprogramms der Bundesregierung

– Erlaß über die Einrichtung eines Rates von Sachverständigen für Umweltrfragen beim Bundesminister des Innern

1972

– Dreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 GG Umweltschutz)

– Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz)

– Tierschutzgesetz

1974

– Erstes Umweltgutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

– Änderung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm

– Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)

– Gesetz über die Einrichtung eines Umweltbundesamtes in Berlin

– Gesetz über Umweltstatistiken

– Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen (Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz)

1975

– Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz)

– Futtermittelgesetz

– Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter

– Gesetz über die Umweltverträglichkeit von Wasch- und Reinigungsmitteln (Waschmittelgesetz)

– Gesetz über die Beseitigung von Tierkörpern, Tierkörperteilen und tierischen Erzeugnissen (Tierkörperbeseitigungsgesetz)

– Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes

– Abfallwirtschaftsprogramm der Bundesregierung

1976

– Viertes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes

– Änderung des Gesetzes über Maßnahmen zur Sicherung der Altölbeseitigung (Altölggesetz)

– Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes

– Umweltbericht '76 - Fortschreibung des Umweltprogramms der Bundesregierung

– Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz)

– Änderung des Benzinbleigesetzes

– Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)

1977

– Düngemittelgesetz

1978

– Zweites Umweltgutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

– Erster Immissionsschutzbericht der Bundesregierung

1979

– Aktionsprogramm Lärmschutz für Straße und Schiene der Bundesregierung

1980

– Gesetz zum Schutz gegen Verkehrslärm an Straßen und Schienenwegen (bislang nur vom Bundestag verabschiedet)

– Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität

– Gesetz zum Schutz vor schädlichen Stoffen (Chemikaliengesetz)

wachsen Zweifel an einer einseitigen Konsumorientierung. Es wächst das Bewußtsein für die Umweltgefahren. Das blinde Vertrauen in den technologischen Fortschritt kann deshalb nicht mehr Ausgangspunkt für eine verantwortungsbewußte Umweltschutzpolitik sein.

### Setzen auf soziale Akzeptanz

An seine Stelle muß das ständige Ringen um Vertrauen in die Glaubwürdigkeit unserer Politik, um politische Legitimität treten. Vorsorge muß stärker als bisher auf soziale Akzeptanz setzen. Ihr Kern: Wir können niemals alle Folgen unserer Handlungen voraussehen. Wir müssen jedoch versuchen, die Folgen neuer Technologien im voraus zu bewerten und die Ergebnisse dieser Bewertung in unsere Entscheidungen und Planungen einzubeziehen.

Meine Partei, die Freien Demokraten, hat sich auf ihrem Parteitag im Mai dieses Jahres intensiv mit diesen Problemen auseinandergesetzt. Sie hat dort ein „ökologisches Aktionsprogramm“ verabschiedet, in dem umweltpolitische Schutzziele als ökologische Eckwerte formuliert werden. Die ökologischen Eckwerte müssen die Grenze markieren, an der eine Abwägung zwischen Ökologie und Ökonomie nicht mehr möglich ist und an der sich damit ein absoluter Vorrang der Ökologie ergibt.

Die Politik muß auch dort handeln, wo wissenschaftliche Erkenntnisse über Umweltgefahren noch unsicher und umstritten sind, wenn nicht unbehebbar Schäden entstehen sollen. Wer die notwendige wissenschaftliche Debatte nur als willkommenes Argument für Verzögerungen beim Umweltschutz gebrauchen will, der hat von den Gefahren, die unseren Ökosy-

stemen drohen, noch nichts begriffen. Die Umweltpolitik muß auf der sicheren Seite bleiben und die ökologischen Eckwerte mit einem Sicherheitszuschlag zugunsten des Umweltschutzes versehen.

Ich möchte an einem Beispiel etwas ausführlicher deutlich machen, was konkret unter dem Oberthema Umweltvorsorgepolitik in der laufenden Legislaturperiode ansteht:

Verschärfte Auflagen im Bereich des Immissionsschutzes sind notwendig, wenn im Sinne der Umweltvorsorge Freiräume für weitere Industrieansiedlungen geschaffen werden sollen.

Die Bundesregierung ist sich darin einig, daß die früher einmal vorgesehene Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nicht mehr erforderlich ist, da bereits das richtungweisende Voerde-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die für notwendig gehaltene Rechtssicherheit hergestellt hat. Mit Vorrang wird die Bundesregierung aber die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft entsprechend den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen fortschreiben. Die Schwerpunkte der Novelle, an der Bund und Länder zur Zeit mit Hochdruck arbeiten, werden sein

- die Festlegung von weiteren Immissionswerten, insbesondere für ausgewählte Schwermetalle (z. B. Cadmium),
- die Festlegung der Verfahren zur Ermittlung der vorhandenen Immissionsbelastung,
- Emissionsbegrenzungen für karzinogene Substanzen.

Dabei werden die neuen Erkenntnisse der Schadstoffwirkungsforschung und die Auswirkungen sich abzeichnender neuer Technologien vor allem im Energiebereich konsequent berücksichtigt werden müssen.

### Schwerpunkte

Eine Reihe anderer Schwerpunkte unserer Arbeit kann ich hier nur nennen:

- die 2. Novelle zum Abfallbeseitigungsgesetz und die darauf basierende Klärschlamm-Verordnung, die darauf abzielt, eine sinnvolle Verwertung der bei der Abwasserreinigung anfallenden Klärschlämme weiterhin zu ermöglichen, zugleich aber den Übergang von Schadstoffen (Schwermetallen) in die Nahrungskette zu verhindern und die Tauglichkeit des Bodens zur Produktion von Lebens- und Futtermitteln auf Dauer zu erhalten,
  - die weitere Entwicklung der Abfallverwertung und die Verringerung des Abfallaufkommens aus Verpackungen,
  - die Vertiefung unserer Kenntnisse über Cadmium und andere Schwermetalle sowie Asbest und Folgerungen aus diesen Erkenntnissen,
  - weitere Anstrengungen im Gewässerschutz, vor allem zur Verminderung gefährlicher Stoffe wie Schwermetalle und organische Halogenverbindungen; ganz besonders auch weitere Anstrengungen zur Sanierung des Rheins, der Werra, der Elbe,
  - die Bekämpfung des Verkehrslärms, bei der die schon angesprochenen Maßnahmen am Fahrzeug durch verkehrslenkende und verkehrsordnende Vorschriften sowie durch Lärmschutzmaßnahmen an Verkehrswegen und an Gebäuden ergänzt werden müssen,
  - der Ausbau der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft.
- Abschließend noch ein paar Worte zum *Spannungsverhältnis* zwischen Ökologie und Ökonomie: Ich möchte alle warnen, die glauben,

Umweltpolitik sei etwas für Schönwetterzeiten und ansonsten eine Spielwiese für Utopisten oder Phantasten. Solche Frontstellungen nach dem Muster „Ökonomie kontra Ökologie“ sind kurzsichtig und gefährlich. Ich verschweige nicht, daß Umweltschutz Geld kostet, aber: die Beseitigung von Umweltschäden ist viel teurer als Vorsorgemaßnahmen.

Die aus Gründen der Umweltvor-

sorge notwendigen Veränderungsprozesse im Bereich der Wirtschaft stehen nicht im Gegensatz zu wirtschaftlichen Interessen. Die Kontroverse „Umweltschutz und Arbeitsplätze“ ist vom Tisch. Umweltschutz schafft und sichert Arbeitsplätze. Umweltschutz ist auch eine Chance für die Erneuerung unserer Wirtschaftsstruktur. Die Erhaltung der Leistungsfähigkeit und der internationalen Konkurrenzfähigkeit

verlangt eine breite Modernisierung der Volkswirtschaft. Nur so erhält unsere Volkswirtschaft die notwendige „technologische Vorsprungrente“, wie Graf Lambsdorff dies formuliert hat. Alles spricht dafür, auch in konjunkturell schwierigen Zeiten die Umweltpolitik kontinuierlich fortzuführen. Eine Stop-and-Go-Politik können wir uns hier auch aus wirtschaftlicher Sicht am allerwenigsten leisten.

---

Franz Schoser

## Umweltpolitik mit geänderten Vorzeichen

---

**D**as Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 hat dem Umweltschutz zu Recht einen hohen Stellenwert eingeräumt. Die Grundprinzipien dieses Programms – das Verursacherprinzip, das Vorsorgeprinzip und das Kooperationsprinzip – waren und sind von einer breiten politischen Zustimmung getragen. Auch die gewerbliche Wirtschaft – der Hauptadressat des Programms, wenngleich keineswegs der alleinige Verursacher von Umweltproblemen – hat das Umweltprogramm unterstützt, weil auch für sie die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen wesentlicher Bestandteil der Zukunftssicherung ist. Schließlich wurde auch das aus dem Umweltprogramm entwickelte, umfangreiche Regelwerk aus Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften

im wesentlichen mit der Zustimmung aller großen politischen Parteien verabschiedet.

Dieser breite Konsens zu abstrakten Programmen und Vorschriften fällt aber auseinander, wenn es um konkrete Investitionsprojekte geht. Dies zeigt die lange Liste der behinderten, verzögerten oder gestoppten Projekte im Kraftwerksbereich oder im Bereich von Infrastrukturmaßnahmen. Im Einzelfall werden Zielkonflikte deutlich, die bei der Abfassung von abstrakten Programmen und Gesetzen verbal überbrückt werden. In Zeiten hoher Wachstumsraten mochten solche Entwicklungen von vielen als vertretbar angesehen werden. Diese Zeit ist jedoch auf längere Sicht vorbei. Das Spannungsfeld der Umweltpolitik zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ist aber

keineswegs ein nationales Problem. Die neue amerikanische Administration stuft bereits Umweltschutzprogramme zurück, um die Initiativkräfte der Wirtschaft zu fördern. Die folgenden Überlegungen sind als Beitrag für eine Neuorientierung der Umweltpolitik unter veränderten Rahmenbedingungen gedacht.

### Integration der Umweltpolitik

Es ist ein großes Verdienst der Ökologen, gezeigt zu haben, daß die Natur als Grundlage allen Lebens nicht einfach ein Reservoir ist, aus dem man nach Belieben einzelne Teile entnehmen kann. Die natürlichen Lebensgrundlagen sind vielmehr ein komplexes und kompliziertes System von gegenseitigen Abhängigkeiten. Oft wird jedoch nicht erkannt, daß dies auch

für die Wirtschaft zutrifft, mit der Folge, daß auch hier jeder Eingriff über netzartig verknüpfte Ursache-Wirkungs-Beziehungen und Rückkoppelungseffekte zu vielfältigen Auswirkungen führt.

Die Umweltpolitik muß deshalb in den Gesamtzusammenhang der Wachstums-, Energie- und Beschäftigungspolitik integriert werden. Eine zu hohe Eingriffsintensität der Umweltpolitik gefährdet die soziale Stabilität durch die damit verbundenen wirtschaftlichen Zieleinbußen. Nur in einer wachsenden Wirtschaft ist deshalb ein Mehr an Umweltschutz finanzierbar und politisch durchsetzbar. Ein wesentlicher Faktor ist hier die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Die Wettbewerbsfähigkeit setzt sich aus vielen Bausteinen zusammen, zu denen unbestritten auch die umweltpolitischen Rahmenbedingungen gehören. Die Summe der „Bausteine“ ist entscheidend. Dies wird vielfach vergessen, wenn international die Umweltschutzaufwendungen verschiedener Staaten isoliert im Verhältnis zu dem Brutto-sozialprodukt dieser Länder verglichen werden.

### **Umweltschutz und Arbeitsplätze**

Ein Beispiel für eindimensionales Denken stellt die langjährige Diskussion über die Frage dar, ob Umweltschutz Arbeitsplätze schafft oder vernichtet. Ich halte es für wenig sinnvoll, Arbeitsplätze zu zählen, die durch Umweltschutzaufgaben wegfielen, weil dies nur das Blickfeld auf Ausnahmefälle verengt. Ebenso zweifelhaft ist die Gegenrechnung, mit der die Schaffung von Arbeitsplätzen der Umweltpolitik zugeordnet werden soll.

In den Jahren 1970 bis 1980 wurden 120 Mrd. DM für den Umwelt-

schutz ausgegeben. Beschäftigungswirkungen sind hier vor allem durch gezielte Ausgabenprogramme der öffentlichen Hand erzielt worden. Man kann aber jede Mark nur einmal ausgeben. Die für den Umweltschutz aufgewendeten Mittel gehen für andere Zwecke verloren. Ausgaben für den Umweltschutz gehen zu Lasten des Ertrags und stehen damit für den produktiven Investitionsbereich nicht zur Verfügung. Besonders betroffen ist unter Branchengesichtspunkten die Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie, deren Auslagerung in andere Länder wohl niemand fordern wird. Bei einer Differenzierung nach Unternehmensgrößen ist festzustellen, daß die mittleren, aber auch die kleinen Unternehmen relativ stärker als die Großunternehmen mit Kosten für den Umweltschutz belastet sind.

Diese Bemerkungen richten sich nicht gegen Umweltschutz und Umweltpolitik. Man soll nur nicht so tun, als könne man mit einer Verschärfung der Umweltpolitik Beschäftigungsprobleme lösen.

### **Vorprogrammiertes Vollzugsdefizit**

Das umweltrechtliche Vorschriftenwerk wird als kaum zu bewältigende Gesetzesflut empfunden. Die Breite und Kompliziertheit dieses neu geschaffenen Rechts haben innerhalb kurzer Zeit sehr hohe Anforderungen an die Aufnahme- und Umsetzungskapazität der Vollzugsbehörden und der Wirtschaft, aber auch der Gerichtsbarkeit gestellt. Das Formulieren und Verabschieden von Gesetzen kann zwar in relativ kurzen Zeiträumen geschehen. Das Umsetzen der Gesetzesmaxime in praktische Verwaltungstätigkeit und insbesondere in technisches und wirtschaftliches Handeln ist aber nur in deutlich längeren Zeiträumen möglich.

Zu Verunsicherungen führen die von Umweltpolitikern immer stärker erhobenen Forderungen nach einer „ökologischen Gesamtbetrachtung“ für alle Bereiche des Umweltschutzes. So richtig eine solche „ökologische Gesamtbetrachtung“ sein mag, so voreilig wäre es aber auch, schon jetzt an eine Umgestaltung des Umweltrechts heranzugehen. Auch aus diesem Grunde bestehen erhebliche Bedenken gegenüber dem EG-Vorschlag zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Wirkungsforschung liefert noch kaum anerkannte und verwertbare Ergebnisse für eine „ökologische Gesamtbetrachtung“. Mit den politischen Forderungen nach einer „ökologisch orientierten Umweltpolitik“ – z. B. in Parteiprogrammen – werden aber Quasizusagen und Erwartungen geschaffen, die in absehbarer Zeit nicht eingelöst werden können. Das „Vollzugsdefizit“ ist damit vorprogrammiert. In der Bevölkerung wächst die Ungeduld, mit der dann von Umweltpolitikern die Notwendigkeit vorsorglicher Maßnahmen begründet wird. Veröffentlichungen über häufig wissenschaftlich nicht begründete Schadwirkungen bestimmter Stoffe fördern diese Entwicklung. Den staatlichen Instanzen, insbesondere dem Bundesminister des Innern und dem Umweltbundesamt, fällt bei der Auswahl und Kommentierung von Veröffentlichungen eine besondere Verantwortung zu.

### **Gefährdete industrielle Standorte**

Die Auswirkungen des gewachsenen Umweltbewußtseins und des umfangreichen umweltrechtlichen Regelwerks werden vor allem bei der Standortfindung für Großvorhaben deutlich, die heute einem Abenteuer gleicht. Gleichgültig ob es sich um große industrielle Unternehmungen, um Kraftwerke, um Abfalldeponien, nukleare Entsor-

gungsanlagen oder um Infrastrukturmaßnahmen im Verkehrsbereich handelt, niemand will solche Einrichtungen in seiner Nähe haben. Das St. Florians-Prinzip verbündet sich mit einer zunehmenden Technologiefeindlichkeit.

Selbst bestehende Standorte von Großunternehmen und mittelständischer Industrie sind bedroht. Durch einen Bebauungsplan abgesicherte Standorte sind die Ausnahme. Beispielsweise verfügen in Nordrhein-Westfalen nur 30 % der industriellen Standorte über einen rechtskräftigen Bebauungsplan. Soweit Bebauungsplanverfahren überhaupt für solche Standorte in Gang gesetzt werden, bleibt es in der Regel beim Versuch; das Licht der Rechtskraft erleben solche Pläne nur in Ausnahmefällen. Die Folge für die Unternehmen sind erhebliche Unsicherheiten über die Entwicklungsfähigkeit des Unternehmens an diesem Standort. Unter so unsicheren Rahmenbedingungen ist es schwer, Investitionsentscheidungen für vom Markt und vom technischen Fortschritt geforderte Ersatz-, Rationalisierungs-, Modernisierungs- oder Erweiterungsinvestitionen zu fällen und die Odyssee des Genehmigungsverfahrens zu starten. Vor diesem Hintergrund sind Versuche nur zu begrüßen, die Beplanbarkeit von bestehenden industriellen Standorten, die nicht selten in „Gemengelagen“ liegen, durch eine Anpassung der Vorschriften für die Planung zu erleichtern.

### **Absicherung der Energiepolitik**

Es ist umstritten, ob die Vorschriften des Atomrechts und des Bauplanungsrechts leistungsfähig genug sind, um die drängenden Fragen der Entsorgung, des Brennstoffkreislaufs und der Genehmigungsverfahren für Kernkraftwerke

in vertretbaren Zeiträumen zu lösen. Nur beispielhaft sei auf die Abhängigkeiten von der Standortgemeinde hingewiesen, die mit der Beschlußfassung über den notwendigen Bebauungsplan nach geltendem Recht maßgebliche Entscheidungsgewalt in der Hand hat.

Aber auch die von der Bundesregierung bisher verfolgte Kohlevorrang-Politik hat offene Flanken im Umweltrecht. Kohlekraftwerke und Kohleveredlungsanlagen unterliegen dem Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionschutzgesetz. Dieses Gesetz räumt nicht nur dem Schutz der menschlichen Gesundheit, sondern auch dem Schutz vor erheblichen Belästigungen und dem Schutz von Pflanzen, Tieren und anderen Sachgütern den Vorrang vor anderen Belangen des Gemeinwohls ein. Dabei läßt der – zentrale – unbestimmte Rechtsbegriff der „schädlichen Umwelteinwirkungen“ zu laufenden Ausdehnungen dieses Vorrangkonzeptes ein. Auf mehr Rechtssicherheit und Güterabwägung waren deshalb die in der letzten Legislaturperiode gescheiterten Bemühungen um eine Novellierung des Bundesimmissionschutzgesetzes gerichtet. Die Bundesregierung hält jetzt eine Novellierung des Gesetzes nicht mehr für erforderlich. Mit der Novellierung einer Verwaltungsvorschrift – der TA Luft – soll der angesammelte Streitstoff aufgearbeitet und die für alle Beteiligten notwendige Rechtssicherheit geschaffen werden. Ob dies gelingt, werden die kommenden Entwürfe zeigen.

Zu den bereits jetzt bestehenden Investitionshemmnissen soll nun noch die Verbandsklage hinzugefügt werden. Schon das geltende Recht gibt dem individuellen Kläger weitreichende Möglichkeiten, öffentliche oder private Investitionen durch verwaltungsgerichtliche Klagen

zu verzögern oder gar zu verhindern. Dies ist sicher nicht unproblematisch, zumal es z. B. in den anderen Mitgliedstaaten der EG einen mit dem deutschen Recht vergleichbaren Individualrechtsschutz nicht gibt. Die Verbandsklage verstärkt noch diesen Zug in die falsche Richtung. Darüber hinaus bevorzugt sie Umweltverbände im Konzert der Interessen und Meinungen, die von den Behörden bei Genehmigungsentscheidungen abgewogen werden müssen. Solche politischen und rechtlichen Vorrechte für Umweltverbände belasten das Investitionsklima. Die Verbandsklage demotiviert dort, wo Motivation dringend notwendig wäre.

### **Mehr marktwirtschaftliche Lösungen**

Durch umweltpolitische Rahmenbedingungen werden strukturelle Anpassungsprozesse ausgelöst. Bei neuen umweltpolitischen Maßnahmen muß geprüft werden, ob die strukturelle Anpassung in der vorgesehenen Zeit von der Gesellschaft insgesamt verkraftet werden kann. Wichtig ist die Auswahl von Prioritäten und die Auswahl des Instruments, das die geringsten volkswirtschaftlichen Kosten verursacht. Dabei sind marktwirtschaftliche Alternativen zu staatlichen Geboten und Auflagen zu prüfen. Die Maßnahmen der Wirtschaft im Rahmen des Abfallwirtschaftsprogramms und zur Reduzierung der Anwendung von Fluorkohlenwasserstoffen und die Abfallbörse der Industrie- und Handelskammern sind Beispiele für kooperative Lösungen. Auch weitergehende, marktwirtschaftlich begründete Denkansätze sollten ernsthaft geprüft werden, um Umweltpolitik auch unter veränderten Vorzeichen konsequent weiterführen zu können.