

Töpfer, Klaus; Schäfer, Harald B.; Brösse, Ulrich

**Article — Digitized Version**

## Das Umweltprogramm zum Schutz von Nord- und Ostsee

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Töpfer, Klaus; Schäfer, Harald B.; Brösse, Ulrich (1988) : Das Umweltprogramm zum Schutz von Nord- und Ostsee, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 9, pp. 443-450

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136435>

**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.*

# Das Umweltprogramm zum Schutz von Nord- und Ostsee

*Der Bundesumweltminister legte kürzlich ein 10-Punkte-Programm zum Schutz von Nord- und Ostsee vor. Welche Maßnahmen sind vorgesehen? Werden sie den Umweltbelastungen von Nord- und Ostsee gerecht? Dr. Klaus Töpfer erläutert das Programm. Harald B. Schäfer und Professor Ulrich Brösse nehmen Stellung.*

Klaus Töpfer

## Erforderlich ist eine rasche und tatkräftige Zusammenarbeit

Nord- und Ostsee stehen an der Grenze ihrer Belastbarkeit. Sie sind ein Spiegelbild des Zustandes unserer Umwelt. Säumnisse im Umweltschutz, etwa in der Luftreinhaltung, in der Abfallentsorgung und vor allem im Kläranlagenbau müssen sich langfristig in den Küstengewässern auswirken. Daher ist eine ganze Palette von Maßnahmen dringend notwendig, um die Schadstoffbelastung in den Regionalmeeren Nord- und Ostsee deutlich zu reduzieren; die hierfür notwendigen Investitionen bei Industrie und Kommunen sind beträchtlich.

Die Bundesregierung hat die Gefahren für die Stabilität von Nord- und Ostsee erkannt und sich bereits seit Jahren im nationalen und internationalen Rahmen nachdrücklich für deren Schutz eingesetzt. So hat sie bereits 1984 zur 1. Internationalen Nordseeschutzkonferenz nach Bremen eingeladen, obwohl der eine oder andere Anrainerstaat die Notwendigkeit dieser Konferenz zunächst bezweifelte.

Das Seehundsterben und die Algenmassenentwicklung in diesem Jahr haben gezeigt, daß die insbe-

sondere auf deutsches Drängen gefaßten Beschlüsse der 2. Internationalen Nordseeschutzkonferenz (2. INK), die im November 1987 in London stattgefunden hat, richtig sind und beschleunigt verwirklicht werden müssen.

Mit dieser Zielsetzung habe ich am 22. Juni 1988 im Umweltausschuß des Deutschen Bundestages ein 10-Punkte-Programm mit Vorschlägen für Maßnahmen zum verstärkten Schutz von Nord- und Ostsee vorgelegt, das nun Gegenstand von Gesprächen mit den Ländern und allen anderen Beteiligten mit dem Ziel einer raschen Durchführung der Maßnahmen ist. Das Programm sieht im einzelnen vor:

### Kommunale Kläranlagen

(1) Notwendig ist die schnellstmögliche Verbesserung der kommunalen Kläranlagen und deren Erweiterung um die Phosphateliminationsstufe sowie um die Denitrifizierung.

Daher sollen über die Anforderungen der 1. Verwaltungsvorschrift zu § 7a Wasserhaushaltsgesetz

(WHG) hinaus die Anforderungen zur Begrenzung der Phosphateinträge aus kommunalen Kläranlagen verschärft werden. So ist vorgesehen, daß für P (Phosphor) bereits ab 1. Januar 1989 für Großkläranlagen ab 100 000 Einwohnergleichwerten (EWG) der Grenzwert bei 1,0 mg/l und für andere Kläranlagen statt ab 50 000 schon ab 20 000 EWG der Grenzwert bei 2,0 mg/l liegen soll. Auch die Ammoniuminträge aus kommunalen Kläranlagen sollen bereits am 1. Januar 1989 für Kläranlagen ab 5 000 EWG auf 10 mg/l (N-NH<sub>4</sub>) begrenzt werden.

Schließlich ist nach Entwicklung der technischen Regeln beabsichtigt, zur Verringerung auch der Nitratreinträge für Kläranlagen ab 5 000 EWG die Einführung der Denitrifikation einzuführen. Hier muß gemeinsam mit den Ländern die Entwicklung so zügig gefördert werden, daß die Anforderungen ab 1991 gestellt werden können. Diese Regelung wird Inhalt einer noch 1988 zu verabschiedenden Neufassung der 1. Verwaltungsvorschrift nach § 7a WHG sein. Durch Vereinbarung mit den Ländern, wenn dies nicht mög-

lich ist durch die Aufnahme einer Ermächtigung der Bundesregierung im Wasserhaushaltsgesetz zur Festsetzung von Fristen für die Nachrüstung von Kläranlagen, soll erreicht werden, daß die bestehenden Anlagen hinsichtlich Phosphor bis Ende 1991 und hinsichtlich Stickstoff bis Ende 1994 diesen Anforderungen entsprechen.

Allein diese Maßnahmen beinhalten ein Investitionsvolumen von ca. 15 Mrd. DM. Für den Gebührenzahler wäre daraus eine Erhöhung von ca. 1 DM/m<sup>3</sup> Abwasser zu erwarten, was nach meiner Auffassung zum Schutz der Nord- und Ostsee zumutbar ist.

Dabei ist nicht zu verkennen, daß auch bei voller Umlegung der Investitionskosten auf die Gebühren den Gemeinden durch vorgezogene Investitionen erhebliche finanzielle Belastungen entstehen.

### Industrielle Emittenten

(2) Weiterhin ist zur Begrenzung der Stickstoff- und Phosphoreinträge aus industriellen Anlagen für die wichtigsten Bereiche, wie z. B. Metallbe- und -verarbeitung und Düngemittelherstellung, kurzfristig geplant, die entsprechenden Verwaltungsvorschriften vorzulegen. Auch hierdurch dürften Investitionen in Höhe von mehreren Mrd. DM ausgelöst werden.

(3) Im Hinblick auf die Begrenzung gefährlicher Stoffe nach dem fortschrittlichen Stand der Technik sind die Arbeiten an den Verwaltungsvorschriften zwischen Bund und Ländern in vollem Gange. Für zehn besonders wichtige Bereiche sind enge Fristen für die Vorlage der Verwaltungsvorschriften, z. B. bis 31. März bzw. 30. Juni 1989, festgelegt.

(4) Um den wirtschaftlichen Anreiz zur Investition in Abwasserbe-

handlungsanlagen zu verstärken, wird weiterhin die Änderung des Abgabengesetzes geplant, und zwar durch

Einbeziehung von Phosphor und Stickstoff in die abgabepflichtigen Parameter,

Möglichkeiten zur Verrechnung der Hälfte der Investitionskosten auch für die Phosphor- und Stickstoff-Eliminierung mit der Abwasserabgabe innerhalb eines bestimmten Zeitraums.

Dabei wird auch die Erhöhung des Abgabesatzes von bisher 40 DM/Schadstoffeinheit zu prüfen sein.

(5) Ein weiterer Gesichtspunkt ist die möglichst frühzeitige Beendigung der Abfallbeseitigung auf hoher See. So wird die Verklappung von Dünnsäure in der Bundesrepublik Deutschland bereits im Laufe des Jahres 1989 und nicht erst Ende 1989, wie es die 2. Internationale Nordseeschutzkonferenz beschlossen hat, vollends eingestellt werden. Unabhängig von diesen Terminen hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit der Firma

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Klaus Töpfer, 50, ist  
Bundesminister für Umwelt,  
Naturschutz und Reaktor-  
sicherheit.*

*Harald B. Schäfer, 50, MdB,  
ist stellvertretender Vorsit-  
zender der SPD-Bundes-  
tagsfraktion und Vorsitzen-  
der des Arbeitskreises Um-  
welt und Energie.*

*Prof. Dr. Ulrich Brösse, 53,  
lehrt Wirtschaftswissen-  
schaften an der Technischen  
Hochschule Aachen.*

Kronos-Titan eine Vereinbarung über die Einschränkung der Dünnsäureverklappung während der Sommermonate getroffen.

(6) Ferner erwarte ich, daß die Sonderabfallverbrennung auf hoher See von 55 000 Tonnen (im Jahre 1987) auf 20 000-25 000 im Jahr 1989 bzw. 15 000 bis 20 000 Tonnen im Jahr 1991 vermindert und Ende 1994 völlig eingestellt wird. Gemäß dem Beschluß der 2. Internationalen Nordseeschutzkonferenz würde die Reduzierung um mindestens 65 % bis zu diesem Zeitraum ausreichen. Auch hier setzt die Bundesregierung also deutlich bessere Akzente. Um dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen, ist die Erarbeitung eines Konzeptes unter Einbeziehung aller Beteiligten, insbesondere der Länder und der Abfallproduzenten, notwendig. Eine entsprechende Arbeitsgruppe hat sich auf meine Anregung hin bereits konstituiert.

### Landwirtschaftliche Emittenten

(7) Auch die Landwirtschaft trägt in erheblicher Weise zur Belastung der Gewässer, damit auch der Nord- und Ostsee, bei. Einschränkungen beim Einsatz von Dünge- und von Pflanzenschutzmitteln sind unabweisbar. Insbesondere wird an folgende Maßnahmen gedacht, wobei deren Durchführbarkeit noch – gemeinsam mit den Ländern – erörtert werden muß:

Verbot des Umbruchs von Grünland,

Förderung der Rückwandlung von Ackerland in Grünland in Überschwemmungsgebieten bei möglichst extensiver Nutzung; soweit möglich, Herausnahme von Überschwemmungsgebieten aus der landwirtschaftlichen Nutzung,

Festsetzung von Wasserschutzgebieten im Bereich besonders empfindlicher Grundwasservor-

kommen, um den Eintrag von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln über das Grundwasser zu verhüten,

□ Erlaß von Güllerverordnungen durch alle Bundesländer,

□ Änderung des Düngemittel- und Pflanzenschutzgesetzes mit dem Ziel, Regelungen für eine gewässerschonende Anwendung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln zu treffen bzw. zu verschärfen und das Düngemittelgesetz auf Wirtschaftsdünger zu erweitern.

(8) Gewässerrandstreifen sollen von Düngung und Pflanzenschutzbehandlung vorrangig ausgenommen werden. Die Länder sind nachdrücklich aufgefordert, hierzu verstärkt von der Möglichkeit der Ausweisung von Wasserschutzgebieten Gebrauch zu machen. Eine Förderung von Pilotprojekten aus Bundesmitteln könnte diese Maßnahme gegebenenfalls unterstützen.

(9) Schließlich haben die Ereignisse in der Nordsee auch den Bedarf an weiterer Erforschung der ökologischen Zusammenhänge des Meeres deutlich vor Augen geführt. Die Bundesregierung wird daher in den nächsten Jahren insgesamt 10 bis 12 Mill. DM pro Jahr für die ökologische Meeresforschung

in Nord- und Ostsee und davon 3 bis 4 Mill. DM jährlich für Untersuchungen hinsichtlich des Wattenmeeres bereitstellen.

### Internationale Ebene

(10) Alle diese nationalen Maßnahmen werden nur von begrenzter Wirkung für den Schutz der Nord- und Ostsee bleiben, wenn nicht auch auf internationaler Ebene entsprechende Fortschritte erzielt werden.

Insbesondere in Zusammenarbeit mit den skandinavischen Staaten und den Rheinanliegerstaaten haben sich bereits erfolgversprechende Initiativen ergeben; erwähnt sei nur das von der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins beschlossene Aktionsprogramm „Rhein“, das u. a. die Reduzierung der Schadstoffeinträge um 50 % bis zum Jahre 1995 zum Ziel hat.

Aber auch auf der Ebene der EG ist eine Harmonisierung und Intensivierung der Gewässerschutzpolitik notwendig. Diesem Ziel diene das während der Präsidentschaft der Bundesrepublik Deutschland in Frankfurt im Juni 1988 durchgeführte „EG-Wasserseminar“. Dort

wurden auf höchster Ebene die Ziele und Schwerpunkte der EG-Gewässerschutzpolitik für das nächste Jahrzehnt festgelegt.

Eine besondere Aufgabe der internationalen Zusammenarbeit im Gewässerschutz stellt die Sanierung der Elbe dar, die zu einem wesentlichen Teil zur Belastung der Nordsee beiträgt. Bei meinem Besuch in der DDR am 10.-13. Juli dieses Jahres habe ich mit dem zuständigen Minister eine verstärkte Zusammenarbeit gerade auch im Hinblick auf die Einführung des Standes der Technik bei der Behandlung von Abwässern mit gefährlichen Stoffen vereinbart. Die bilaterale, aber auch trilaterale Zusammenarbeit mit der DDR und der ČSSR wird weiter ausgebaut werden. Dazu gehört natürlich auch die Aufforderung an diese Staaten, sich an der 3. Internationalen Nordseeschutzkonferenz, die im März 1990 in Den Haag stattfinden wird, zu beteiligen.

Ich bin überzeugt, daß bei einem energischen Vorantreiben der begonnenen und geplanten Maßnahmen und bei tatkräftiger Zusammenarbeit aller Beteiligten in absehbarer Zeit meßbare Erfolge beim Schutz der Nord- und Ostsee erreicht werden.

---

Harald B. Schäfer

## Vorsorge muß Katastrophenbewältigung ablösen

---

**D**as massenhafte Sterben der Robben an den Küsten der Nord- und Ostsee und das explosionsartige Wachstum der tödlichen Algenteppeiche in diesem Sommer haben gezeigt, daß die Zerstörung dieses Lebensraums weiter fortgeschritten ist, als viele bisher wahrhaben wollten. Wissenschaftler haben

schon lange auf die viel zu hohen Belastungen der Nordsee mit Schad- und Nährstoffen hingewiesen und unumkehrbare Schäden vorhergesagt. Bereits das Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen vom Juni 1980 über die Umweltprobleme der Nordsee war eine unüberhörbare Auffor-

derung zum Handeln, der weitere, immer eindringlichere Warnungen der Wissenschaft folgten.

Wenn wir jetzt unter erheblichem Zeitdruck über Sofort- und Notprogramme sprechen, zeigt dies auch, daß wir im Gewässerschutz von einem wirklich vorsorgenden Umweltschutz noch weit entfernt sind. Nicht

vorbeugende Vermeidung von Umweltschäden, sondern Katastrophenbewältigung bestimmen die Agenda der umweltpolitisch Handelnden.

Es steht außer Zweifel: Schnelles Handeln ist dringend erforderlich. Dabei wird es jedoch darauf ankommen, nicht bei den nachsorgenden Reparaturmaßnahmen stehenzubleiben, sondern eine vorsorgende Politik zu entwickeln, die nicht zuletzt mit wirtschaftlichen Anreizen dazu beiträgt, daß die ökologischen Zielsetzungen Eingang in die Motivation der ökonomisch Handelnden finden.

Der von Bundesumweltminister Töpfer vorgelegte 10-Punkte-Katalog zum Schutz der Nord- und Ostsee wird dieser Forderung nicht gerecht. Die Fraktionen im Umweltausschuß des Bundestages haben sich darauf verständigt, auf der Basis der weitergehenden Vorstellungen der Fraktionen einen gemeinsamen Beschluß zu erarbeiten. Es bleibt abzuwarten, ob die Fraktionen sich auf ein Umweltprogramm zur Rettung der Nordsee einigen können, das mit Elementen, die auf eine umweltverträgliche Umgestaltung der Produktionsstrukturen abzielen, deutlich über den 10-Punkte-Katalog des Umweltministers hinausgeht.

Dabei wird es auf eine Prioritätenfolge von Maßnahmen ankommen, die allen Verursachern im Rahmen einer konzertierten Aktion einen angemessenen Beitrag abverlangt: Kommunen, Länder und Bund und damit der einzelne Bürger über Abwassergebühren und Steueraufkommen müssen ebenso wie Industrie und Landwirtschaft ihren Preis für die Gesundheit der Gewässer zahlen. Die Akzeptanz dieser Belastungen wird wesentlich davon abhängen, ob eine als gerecht empfundene Verteilung der Lasten auf die einzelnen Verursachergruppen gelingt.

### Nachsorgender Umweltschutz

Industrie, Städte und Gemeinden müssen verpflichtet werden, die vorhandenen technischen Möglichkeiten zur Abwasserreinigung so schnell wie möglich anzuwenden. Der für das Algenwachstum und seine fatalen Folgen ursächliche Nährstoffeintrag in die Gewässer ist bisher sträflich vernachlässigt worden. Hier sind die Kommunen mit ca. 60 % bei Phosphor und ca. 25 % bei Stickstoff die Hauptverursacher, gefolgt von Landwirtschaft (ca. 30 % bei Phosphor und ca. 50 % bei Stickstoff) und Industrie (ca. 10 % bei Phosphor und ca. 25 % bei Stickstoff). Bei der letzten Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes wurde eine Abwasserreinigung nach dem „Stand der Technik“ nur für gefährliche Stoffe eingeführt. Es ist dringend erforderlich, dieses hohe Anforderungsniveau auch für Phosphor und Stickstoff vorzuschreiben. Phosphatelimination und Denitrifizierung müssen für kommunale Kläranlagen ebenso wie für Kläranlagen der betroffenen Industriebereiche mit gleichen Fristen vorgeschrieben werden. Der 10-Punkte-Katalog enthält entsprechende Grenzwerte nur für kommunale Kläranlagen und ohne feste Nachrüstungsfristen.

Für die gefährlichen Stoffe ist der „Stand der Technik“ zwar gesetzlich festgeschrieben, wann dies vollzogen und in die Praxis umgesetzt werden kann, ist jedoch kaum absehbar, da entsprechende Verwaltungsvorschriften erst in einem langwierigen Prozeß mit der Industrie ausgehandelt werden müssen. Hier sehe ich vielfältige Möglichkeiten für einen dringend erforderlichen eigenständigen, freiwilligen Beitrag der Industrie zum Nordseeschutz. Eine so gut florierende Branche wie die Chemische Industrie z. B. wäre gut beraten, ein eigenes Programm zur Beschleunigung von

Maßnahmen zur Abwasserklärung und -vermeidung nach dem Stand der Technik vorzulegen.

Insgesamt müssen die erforderlichen Verwaltungsvorschriften beschleunigt erarbeitet werden. Dabei müssen Prioritäten nach der Bedeutung der einzelnen Industriezweige für den Gewässerschutz festgelegt werden.

### Wirtschaftliche Anreize

Strenge Grenzwerte helfen nicht, wenn sie nicht vollzogen werden können. Wegen ihrer prekären Finanzlage wird es vielen Kommunen schwerfallen, die erforderlichen Investitionen zu finanzieren. Da die Festlegung von Fristen für die Nachrüstung bestehender Kläranlagen in die Zuständigkeit der Länder fällt, liegt hier eine entscheidende Schwachstelle. Phosphatfällung und Denitrifikation werden nur realisiert werden können, wenn ähnlich wie bei der Großfeuerungsanlagenverordnung feste Nachrüstungsfristen bundesweit einheitlich festgelegt werden. Dies kann geschehen durch eine entsprechende Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, die jedoch nur zu erreichen sein wird, wenn der Bund bereit ist, die Kommunen durch einen finanziellen Beitrag zu einem Nachrüstungsprogramm zu unterstützen.

Da die Gesamtinvestitionen auf ca. 15 Mrd. DM geschätzt werden, muß dieses Programm zu einem erheblichen Teil von Bund und Ländern mitfinanziert werden. Die Gewährung der Mittel sollte an die Einhaltung fester Nachrüstungsfristen gebunden werden. Für die Phosphatelimination durch Nachfällung könnte die Frist auf Ende 1990, für die Denitrifikation auf Ende 1993 festgelegt werden.

Dieses Programm sollte nicht aus bereits bestehenden oder vereinbarten Töpfen (z. B. Strukturhilfe

nach der sogenannten Albrecht-Initiative) gespeist, sondern zusätzlich bewilligt werden. Diese Finanzierungshilfe widerspricht auch nicht dem Verursacherprinzip, da es nur der Beschleunigung notwendiger Investitionen dient und ohnehin ein Teil der Investitionen sowie die laufenden Kosten von den Verursachern getragen werden müssen: Im Durchschnitt werden die Abwassergebühren um beinahe 1 DM steigen. Es muß auch bedacht werden, daß die Kommunen erhebliche Mittel zur Sanierung ihrer Kanalnetze aufwenden müssen. In Schätzungen werden hierfür Beträge bis zu 100 Mrd. DM genannt.

Das denkbare Engagement von Bund und Ländern erschöpft sich nicht in diesen Maßnahmen. Wünschenswert ist ein Programm, das den Gebieten mit erheblichem Nachholbedarf im traditionellen Kläranlagenbau, z. B. im Einzugs-

bereich von Saar und Mosel, den Anschluß an den allgemeinen Standard erleichtert. Hier wäre eine Größenordnung von 250 Mill. DM ausreichend. Darüber hinaus ist es sinnvoll, Modell- und Demonstrationsvorhaben zur Abwasservermeidung sowie zur Vermeidung und Verwertung von bisher auf See verbrannten Sonderabfällen verstärkt zu fördern.

Im Wasserrecht verfügen wir zudem mit dem Abwasserabgabengesetz über ein marktwirtschaftliches Instrument, das in seiner Wirkung verstärkt werden muß. Die Nährstoffe Phosphat und Nitrat müssen als zusätzliche Parameter in die Abgabeerhebung einbezogen werden. Der wirtschaftliche Anreiz zur beschleunigten Modernisierung muß zusätzlich durch eine Erhöhung der seit 1986 auf 40 DM eingefrorenen Abwasserabgabe um jährlich 10 DM verstärkt werden. Es sollte auch geprüft werden, ob die Anreize, den

Stand der Technik nicht nur zu erfüllen, sondern über ihn hinauszugehen, verstärkt werden können.

Der Bau und die Erweiterung von Kläranlagen sind klassische nachsorgende „end-of-pipe treatments“, die zweifelsohne notwendig sind, aber die in sich die Gefahr bergen, daß das Übel nicht an der Wurzel gepackt, sondern nur verlagert wird (wachsende Mengen kontaminierter Klärschlämme). Vorsorgende Umweltpolitik muß darum mittelfristig auf eine Änderung von Produktions- und Konsumstrukturen hinwirken. Für das Problem der Nährstoff- und Pestizideinträge bedeutet dies z. B. verschärfte Regelungen des Pflanzenschutz- und Düngemittelgesetzes bzw. der entsprechenden Verordnungen, um nicht nur an Gewässern, sondern ganz allgemein die Verwendung von Dünger und Pflanzenschutzmittel drastisch zu verringern. Schwer- oder nichtab-

### Die umweltpolitische Neuerscheinung: **Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung**

Die Lösung ökologischer Probleme erfordert sachkundige Umweltinformationen und politisches Handeln. Vor diesem Hintergrund veröffentlicht die ZAU „Zeitschrift für angewandte Umweltforschung“ Beiträge zu aktuellen Umweltproblemen, die nicht nur die Spezialisten des jeweiligen Fachgebietes ansprechen, sondern durch ihre *anwendungsorientierte* Ausrichtung wichtiges Hintergrundwissen und wertvolle Hinweise für die Praktiker in Wirtschaft, Politik und Verwaltung liefern. Diesem Anliegen versucht der Aufbau der ZAU durch mehrere Rubriken gerecht zu werden:

- Umweltdiskussionen mit mehreren kontroversen Beiträgen zu aktuellen Problemen,
- Analysen und Abhandlungen (mit einem weiteren Themenschwerpunkt),
- Berichte aus der Praxis,
- Kurzinformationen: Berichte über Tagungen und Forschungsprojekte, technische Entscheidungshilfen, organisatorische Lösungen etc.,
- Buchbesprechungen und Hinweise auf „Graue Literatur“ sowie

Da die Lösung umweltpolitischer Probleme in vielen Fällen eine *fachübergreifende* Betrachtung erfordert, arbeiten im Herausbergremium umweltpolitisch ausgewiesene Vertreter aus Ökologie und Ökonomie, Technik, Planung und Recht zusammen. *Herausgeber* sind Prof. Dr. Wilfried Erbguth (Universität Münster), Prof. Dr. Wolfgang Haber (Technische Universität München), Prof. Dr. Paul Klemmer (Ruhr-Universität Bochum), Reinhard Schultz (Essen) und Prof. Dr.-Ing. Udo Werner (Universität Dortmund).

Die ZAU erscheint vierteljährlich im März, Juni, September und Dezember. Der Preis beträgt 149,63 DM zzgl. Mehrwertsteuer und Versandkosten; Studenten erhalten einen Vorzugspreis. Abonnement und Probeexemplar bei: Analytica Verlagsgesellschaft mbH, Abonnentenbetreuung/ Vertrieb, Gustavstr. 68, D-5800 Lüdenscheid.

baubare Pflanzenschutzmittel wie Atrazin müssen schnell verboten werden. Bundeseinheitliche Güllerverordnungen und flächenbezogene Bestandsobergrenzen für die Massentierhaltung sind notwendig, um eine wesentliche Quelle der hohen Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft auszuschalten.

Auch durch Festschreibung konkreter Betreiberpflichten im Bundesnaturschutzgesetz, durch Streichung bzw. Umformulierung der als Landwirtschaftsklauseln bezeichneten Sonderregelungen für die Landwirtschaft, könnte die Landwirtschaft zu den notwendigen gewässer- und grundwasserverträglichen Produktionsmethoden veranlaßt werden. Auch hier können durch marktwirtschaftliche Instrumente, wie z. B. eine „Stickstoffabgabe“ entsprechend der Empfehlung des Sachverständigenrates für Umweltfragen, zusätzliche Anreize geschaffen werden.

Diese Maßnahmen müssen eingebettet werden in ein EG-Konzept zur Umstellung der Agrarproduktion weg von der Überschußproduktion hin zu ökologisch verträglichen Produktionsmethoden. Notwendig und

vernünftig ist auch die Beschränkung bzw. das Verbot von wassergefährdenden Stoffen durch Verschärfung und konsequente Anwendung des Chemikaliengesetzes und des Wasch- und Reinigungsmittelgesetzes. Die vielfältigen hochgefährlichen Chemikalien, die seit einigen Jahren vermehrt in den Haushalten verwendet werden, vom Maschinenspülmittel bis zu den hochgiftigen Toilettenreinigungsmitteln gelangen über die Abwässer in die Flüsse oder über die Klärschlämme in die Böden und ins Grundwasser. Hier müssen dringend Beschränkungen und auch Verbote für besonders gefährliche chemische Stoffe und Produkte durchgesetzt werden.

#### Internationale Maßnahmen

Es steht außer Zweifel, daß Nord- und Ostsee nur gerettet werden können, wenn es gelingt, Anrainer und Oberlieger von in diese Meere mündenden Flüssen zu gemeinsamen Anstrengungen zu bewegen. Internationaler Koordinierungsbedarf darf jedoch nicht als Ausrede für nationales Nichtstun herhalten. Internationale Verhandlungen sind zudem leichter, wenn man auf das

eigene gute Beispiel verweisen kann.

Für internationale Initiativen sehe ich eine Priorität bei der Elbesanierung. Mit der DDR und der ČSSR muß eine entsprechende Vereinbarung möglichst bald getroffen werden. Politische Hindernisse hierfür (Elbgrenze) müssen endlich beseitigt werden. Die DDR und die ČSSR sind zudem zur nächsten Nordsee-Schutzkonferenz einzuladen.

In der EG müssen die Stickstoffeinträge aus der Luft insbesondere aus dem Verkehrsbereich Pkw und Lkw weiter reduziert werden. Nationale Beiträge dazu können eine Geschwindigkeitsbegrenzung und eine spürbare weitere Förderung des Dreiwegekatalysators bei Fahrzeugen unter 1,4 l Hubraum sein.

Ob wir für die Ökosysteme von Nord- und Ostsee eine nachhaltige Verbesserung erreichen können, wird wesentlich von der richtigen Mischung sofort wirksamer mittel- und langfristig strukturverändernder Maßnahmen abhängen. Wenn die Bundesregierung diesen Weg zu gehen bereit ist, bieten wir unsere Unterstützung an.

Ulrich Brösse

## Dem Gewässerschutz fehlt ein Konzept

Es gibt viele ökonomische Anreize, die zu einer Belastung der Gewässer mit Giften und anderen Schadstoffen führen, aber nur wenige, die das nicht tun. Sind demnach die wirtschaftsordnungspolitischen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland falsch gesetzt? Versagt die Marktwirtschaft bei einem der wichtigsten Güter, dem Wasser?

Die Durchsicht des Programms über verstärkte Maßnahmen zum

Schutz von Nord- und Ostsee von Minister Töpfer macht schnell deutlich, daß die meisten Maßnahmen der Kategorie „Staatliche Zwangsmaßnahmen in Form von Ge- und Verboten“ zuzuordnen sind. Das Programm wäre sicherlich dann sehr erfolgreich, wenn die staatlichen Behörden wüßten, welche Grenzwerte und welche Anforderungen an die Technik für welche Produktionsverfahren und Produkte technisch und wirtschaftlich mög-

lich und richtig und wie diese durchsetzbar und kontrollierbar sind, und wenn es ihnen dann auch noch gelänge, das Programm, wie konzipiert, zu realisieren. Aber die Gewässerschutzpolitik hat mit dieser Kategorie von Instrumenten die weitere Zunahme der Verschmutzung von Nord- und Ostsee sowie der meisten anderen Gewässer einschließlich des Grundwassers nicht verhindern können. Eine Ursache für die mangelnde Effizienz der bis-

lang überwiegend verfolgten und auch nun mit dem Programm wieder gezeigten Strategie liegt darin, daß das Verhalten der tatsächlichen und potentiellen Emittenten durch unzureichende wirtschaftsordnungspolitische Rahmenbedingungen falsch gelenkt wird.

Die Grundsätze für eine mehr wirtschaftsordnungspolitisch orientierte Gewässerschutzpolitik sind einfach:

- Wer die Ressource Wasser in Anspruch nimmt, sei es als Rohstoff für die Trinkwasserversorgung, als Einsatzstoff in der Produktion oder als Vorfluter, oder deren Qualität beeinträchtigt, muß dafür zahlen, und zwar einen dem verursachten Schaden möglichst adäquaten Preis.
- Es muß teurer sein, Wasser mit unerwünschten Stoffen oder Wärme zu belasten, als das nicht zu tun.

Nun enthält das Programm mit den geplanten Abwasserabgaben auf Phosphor und Stickstoff einen Ansatz, der in diese Richtung geht, und natürlich sind die Formulierung wirtschaftsordnungspolitischer Grundsätze einerseits und die Konzipierung einer entsprechenden Umweltpolitik und konkrete Maßnahmen sowie ihre politische Durchsetzung andererseits zweierlei. Aber welche Parteien und welche Regierungen zeigen denn den Wählern, wie die Umweltpolitik konkret aussehen muß, die sich in eine Marktwirtschaft systemgerecht einordnet, und weisen auf die Leistungsfähigkeit und Vorteile einer solchen Politik für alle Bürger hin?

### Zweifel

De facto scheinen demgegenüber ganz andere Grundsätze zu gelten: Die Gewässer dürfen von allen ohne Entgelt genutzt und belastet werden. Die Kosten trägt die Allgemeinheit. Ausnahmen und Grenzwerte legt der Staat bei Be-

darf und aus aktuellem Anlaß von Fall zu Fall fest.

Offensichtlich sind Seehundsterben und Algenwachstum ein Bedarfsfall und akuter Anlaß; denn womit ist sonst eigentlich zu rechtfertigen, daß die Emissionsgrenzwerte vor dem Seehundsterben weniger streng festgelegt und als ausreichend angesehen worden waren als nach dem Sterben?

Mit Recht werden Zweifel an einer Umweltpolitik laut, die immer subtiler und für jede einzelne Branche und für alle möglichen Stoffe, die die Gewässer belasten können, Grenzwerte und die anzuwendende Technik vorschreibt. (Das Programm kündigt rund 40 Verwaltungsvorschriften an!) Auch wenn der Staat auf eine solche Strategie bei bestimmten gefährlichen Stoffen nicht verzichten kann, kann es doch nicht generell die Aufgabe staatlicher Gewässerschutzpolitik sein, Produktmengen, Produktionsverfahren und Techniken mehr oder weniger detailliert als Gebote vorzugeben. Das staatliche Verwaltungs- und Kontrollhandeln wird sich in einer Kasuistik verlieren, die zwangsläufig zu Ineffizienz führt.

Gewässerschutzpolitik muß mehr Ordnungspolitik sein. Es muß für die Unternehmen wirtschaftlich lohnend werden, nach immer besseren Techniken des Gewässerschutzes zu suchen und sie anzuwenden. Es ist ja schon oft betont worden, daß das Vorschreiben des Einsatzes einer fortschrittlichen Technik eher negative Anreize für die Suche nach umweltschonenden Techniken bei den Unternehmen schafft. Auch für die Verbraucher muß der Zusammenhang zwischen dem Konsum von Gütern und der damit verbundenen Gewässerbelastung deutlich werden, so daß sie sich des unmittelbaren Bezugs zwischen ihrem Konsum und den Gewässerkosten bewußt werden. Für Unternehmen

wie für private und öffentliche Haushalte muß zur Selbstverständlichkeit werden, daß nicht nur z. B. Kapital, Butter, Brot und Elektrizität ihren Preis haben, sondern ebenso die unterschiedlichen Verwendungsmöglichkeiten der natürlichen Ressource Wasser.

### Mögliche Instrumente

Die Wissenschaft diskutiert und schlägt in diesem Sinn eine Reihe von Instrumenten vor, wie z. B. Abgaben auf gewässerbelastende Produkte und Emissionen, Zertifikate als gegen Entgelt erworbene Ansprüche auf die Abgabe einer bestimmten Schadstoffmenge (warum eigentlich wurden z. B. die Dünnsäureverklappung und die Sondermüllverbrennung auf hoher See bislang immer nur verwaltungsrechtlich gehandhabt, d. h. kostenlos genehmigt, nie aber marktwirtschaftlich geregelt, d. h. nur gegen Entgelt für die Inanspruchnahme des Meeres zugelassen?) oder den Wasserzins als Entgeltzahlung für die Entnahme von Rohwasser für Zwecke des Konsums und der Produktion. Allen diesen möglichen Instrumenten einer Gewässerschutzpolitik stehen die Politiker eher skeptisch gegenüber, wie auch das Nordsee-Programm zeigt. Die dort vorgesehene Abwasserabgabe auf Phosphor und Stickstoff ist zu begrüßen. Es müssen dann aber auch alle Emittenten erfaßt werden. Die Landwirtschaft als ein wesentlicher Verursacher von Phosphor- und Stickstoffemissionen scheint kaum vom Programm betroffen zu sein. Dementsprechend gehörten in ein „lückenloses“ ordnungspolitisches Konzept des Gewässerschutzes auch Abgaben auf z. B. Düngemittel und Putz- und Reinigungsmittel.

Diese kritischen Überlegungen mehr grundsätzlicher Art zu dem Programm bedeuten nicht, daß das Programm nicht auch positiv zu wer-



ten ist und einzelne Punkte sehr zu begrüßen sind. Das gilt z. B. für die Bereitschaft, in den nächsten Jahren 10 bis 12 Mill. DM für die ökologische Meeresforschung bereitzustellen. Diese Zusage zweckgebundener Forschungsmittel im Anschluß an einen „Umweltnotstand“ verdeutlicht zugleich, wie wichtig gerade eine längerfristig orientierte Grundlagenforschung ist, damit für möglichst viele Notfälle ein möglichst breites Grundlagenwissen vorhanden ist. Gewässerschutz muß immer auch Grundlagenforschung heißen (für die in den Hochschulen in den letzten Jahren ja generell nicht gerade bessere Bedingungen geschaffen worden sind).

### Verteilungsaspekte

Minister Töpfer hat, wie die Presse berichtet, Sonderopfer von allen zur Finanzierung des Programms gefordert. Nun ist der Mensch durchaus zu Opfern für große Ziele bereit, und warum sollten wir nicht auch Opfer zum Schutze unserer Gewässer bringen, nachdem diese so lange Opfer gewesen sind. Aber führt der Gedanke der Opferfinanzierung nicht wiederum auf einen Weg neben den ökonomischen und Marktkräften? Der Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung, Inanspruchnahme der Gewässer und Zahlung dafür muß deutlich werden. Die Märkte zeigen anschaulich, daß die Menschen bereit sind, für gute Leistungen gutes Geld zu geben, und die Menschen wissen, daß sie selten etwas umsonst haben können. Auch für „saubere Gewässer“ wären die Menschen sicherlich bereit, kostengerecht zu zahlen, wenn ihnen die Zusammenhänge klar wären und entsprechende langfristig angelegte Gewässerschutzkonzepte stetige Rahmenbedingungen für ihre Entscheidungen setzen würden und ihnen Erfolge, sprich: sicht-

bare, und durch Öffentlichkeitsarbeit deutlich gemachte Gegenleistungen für ihr Geld zuteil würden.

Das Programm legt die Frage nahe, ob denn der Gewässerschutz in erster Linie ein Erkenntnis- und Bewußtseinsproblem oder aber ein Verteilungs- und Wohlstandsproblem ist. Im ersten Fall müßten mangelnde Kenntnisse über z. B. das Algenwachstum und das Seehundsterben mit zur Erklärung eines unzureichenden Gewässerschutzes herhalten. In der Tat scheinen bis heute die Zusammenhänge zwischen z. B. dem Seehundsterben oder dem Algenwachstum und den menschlichen Aktivitäten nicht eindeutig geklärt zu sein, und fehlendes Wissen wird oft als Argument für umweltpolitische Zurückhaltung vorgeschoben. Im letzten Fall ließe sich mit dem Verteilungskampf um ökonomische Vorteile eine gewisse Hilflosigkeit und Wankelmütigkeit der Politiker vor den erheblichen Umweltgefährdungen erklären. So ist denn auch die Vorstellung von einem Gegensatzpaar Ökonomie versus Ökologie noch weit verbreitet und wird gerade auch von der Wirtschaft häufig mit Verweisen auf die hohen Kosten des Umweltschutzes gepflegt.

Mit der Absichtserklärung für mehr internationale Abstimmung in dem Programm hat der Minister den äußerst problematischen internationalen Verteilungs- und Wohlstandsaspekt angesprochen. Aber genauso wie mit der Begründung mangelnden Wissens der Gewässerschutz nicht hinausgeschoben werden darf, darf der Verweis auf die Notwendigkeit international konzentrierter Aktionen zur Sanierung der Nord- und Ostsee (z. B. durch den Bundesverband der Deutschen Industrie) nicht zur Verzögerung nationaler Schritte führen, zumal diese ja auch den nationalen Gewässern

und Gewässerabschnitten zugute kommen.

Natürlich gibt es auch die vielen Stimmen, die die Wachstumseffekte und Arbeitsplatzbeschaffungseffekte von Umweltschutzmaßnahmen hervorheben. Was aber offensichtlich fehlt, ist ein Konzept der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzpolitik, in dem ein Gewässerschutzkonzept seinen Platz hat. Das sucht man vergeblich beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, ganz zu schweigen von den (zuständigen) Parteien und Regierungen. Die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik will durch geeignete wirtschaftsordnungspolitische Rahmenbedingungen eine Ausweitung des Angebots und in der Folge auch die Ausweitung der Nachfrage erreichen.

Zum Produktionspotential einer Volkswirtschaft, das ausgeweitet werden soll, gehören aber auch die Gewässer. Bei diesen bedeutet eine Angebotsausweitung aber etwas ganz anderes als z. B. bei Fabrikhallen, Computern und Straßen. Bei den Gewässern geht es um die Sanierung, Reinhaltung und den schonenden Umgang mit der Kapazität. Das muß eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik und jedes andere wirtschaftspolitische Konzept nicht nur diskutieren, sondern auch in ein konkretes, marktwirtschaftlich orientiertes Konzept umsetzen, was bislang zu Lasten der Gewässer nicht geschehen ist. (Der erwähnte Sachverständigenrat fordert „Grundsatzentscheidungen“ der Wirtschaftspolitik.) Hätte das Programm von Minister Töpfer von dieser Seite Rückendeckung erhalten können, wäre es sicherlich etwas anders konzipiert worden und hätte vielleicht einen Platz als „Wachstumsprogramm“ in der Politikgeschichte erhalten und nicht den eines „Sonderopferprogramms“.