

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Harald Müller

## Aus Schaden klug?

Internationale Zusammenarbeit nach Tschernobyl

Udo Margedant

## Entwicklung des Umweltbewußtseins in der Bundesrepublik Deutschland

Bernd M. Malunat

## Umweltpolitik im Spiegel der Parteiprogramme

Rudolf Hickel

## Wirtschaften ohne Naturzerstörung Strategien einer ökologisch-ökonomischen Strukturpolitik

B 29/87  
18. Juli 1987

Harald Müller, Dr. phil.; seit 1976 Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung; 1984—1986 Senior Fellow for Security Studies am Centre for European Policy Studies in Brüssel; Mitglied der International Task Force on the Prevention of Nuclear Terrorism; Rapporteur für „Umwelt und Sicherheit“ für die Umweltkommission der Vereinten Nationen; gegenwärtig Vorstandsmitglied der HSFK und Projektleiter des Projekts „Building Blocks for an European Nonproliferation Policy“.

Veröffentlichungen u. a.: Kernenergie, Nuklearexport und die Weiterverbreitung von Kernwaffen, Frankfurt 1978; (mit Detlev Puhl) Ressourcenpolitik, Frankfurt 1984; Nonproliferation: Facing Reality, Brüssel 1984; (mit Johan J. Holst u. a.) Blocking the Spread of Nuclear Weapons, American and European Perspectives, New York 1986; SDI: The End of Alliance Strategy?, Brüssel 1987; European Nonproliferation Policy: Opportunities and Constraints, Oxford 1987.

Udo Margedant, Dr. phil.; Privatdozent an der Universität/Gesamthochschule Wuppertal; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Veröffentlichungen zur politischen Ideengeschichte, politischen Bildung und Zeitgeschichte.

Bernd M. Malunat, Dr. rer. pol., Dipl. sc. pol., geb. 1943; Akademischer Rat a. Z. am Geschwister-Scholl-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität, München.

Veröffentlichungen u. a.: Der Kleinststaat im Spannungsfeld von Dependenz und Autonomie. Eine Fallstudie über das Fürstentum Liechtenstein, Frankfurt u. a. 1987; (zus. mit P. C. Mayer-Tasch/F. Kohout/K. P. Merk) Die verseuchte Landkarte. Das grenzenlose Versagen der internationalen Umweltpolitik, München 1987.

Rudolf Hickel, Dr. rer. pol., geb. 1942; Studium der Wirtschaftswissenschaft; danach wissenschaftlicher Assistent zuerst an der Universität Tübingen, dann am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Konstanz; seit 1972 Professor für Politische Ökonomie mit den Schwerpunkten Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Jan Prieue) Ineffiziente Instrumente oder unzureichende Anwendung? Die Finanzpolitik von 1974-1984 auf dem Prüfstand: Argumente für ein Beschäftigungsprogramm; in: PIW-Studien, Nr. 3, Bremen 1985; (Hrsg.) Radikale Neoklassik — Ein neues Paradigma zur Erklärung der Massenarbeitslosigkeit?, Opladen 1986; (zus. mit Heiner Heseler) Mit Wirtschaftsdemokratie gegen Wirtschaftskrise, Hamburg 1986; (zus. mit Manfred Gurgsdies) Pilotstudie: Umwelt und Beschäftigung — Nationale und internationale Studien im Überblick — Anhaltspunkte für ein Programm „Arbeit und Umwelt“ im Lande Bremen, Bremen 1986; Technologische Arbeitslosigkeit oder langfristiger Aufschwung — Arbeitsplatzeffekte der Rationalisierung; in: WSI-Mitteilungen, (1987) 6; Ein neuer Typ der Akkumulation? Kritik der orthodoxen Nationalökonomie (im Erscheinen).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

— Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.



# Aus Schaden klug?

## Internationale Zusammenarbeit nach Tschernobyl\*)

### I. Einleitung

Der katastrophale Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl in der Ukraine im April 1986 hat die Herausforderung deutlich gemacht, vor der die internationale Zusammenarbeit in der Kernenergie steht. Die Kernenergie ist eine Technik, deren Schadenswirkungen unabsehbar sind, wenn die Sicherheitsvorkehrungen versagen; dieser Umstand wird auch von ihren Befürwortern im allgemeinen eingeräumt. Daraus ergibt sich zwingend die Notwendigkeit, diese Sicherheitsvorkehrungen zu optimieren. Internationale Zusammenarbeit ist dabei in mehrerer Hinsicht gefragt:

1. Kernenergieunfälle ernsterer Art werden im allgemeinen erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen haben. Dies war vor Tschernobyl theoretisch bereits klar, ist aber erst durch die greifbare Erfahrung des schrecklichen Unfalls ins Bewußtsein der Öffentlichkeit und der Politik gerückt. Daraus ergibt sich als erste Notwendigkeit, Informationen auszutauschen und Vorkehrungen zu harmonisieren.

2. Darüber hinaus macht die grenzüberschreitende Wirkung klar, daß auch mit optimalen nationalen Sicherheitsstandards nur ein kleiner Teil des Problems gelöst wird. Es nützt eine perfekte Sicherheitstechnologie, es nützt eine optimale Ausbildung des Bedienungspersonals und eine angemessene Wartung der Anlagen im eigenen Lande wenig, wenn der Nachbar diese Aspekte nachlässig behandelt. Sicherheit vor Kernenergieunfällen ist in einem Land erst dann optimiert, wenn Höchststandards auch in seiner internationalen Umwelt gelten.

3. Zudem hängt die Sicherheit von Kernanlagen natürlich wesentlich auch davon ab, daß Erfahrungen weitestmöglich ausgetauscht und daraus Lehren bei allen Kernenergiebetreibern gezogen werden. Ein solcher Erfahrungsaustausch setzt die internationale Zusammenarbeit voraus. Es ist nicht zu übersehen, daß die Kernenergie immer noch eine relativ junge Technologie ist; die Zusammenfassung aller einschlägigen Erfahrungen ist unverzichtbar, wenn die Sicherheitstechnik laufend angemessen verbessert werden soll.

4. Schließlich muß der andere wichtige Aspekt der Kernenergie, die Beziehung zur militärischen Nutzung von Spaltstoffen, in die Betrachtung einbezogen werden. Das internationale „Nichtverbreitungsregime“ hängt ganz entscheidend von dem wechselseitigen Vertrauen ab, daß sich die Staaten entgegenbringen. Es ist durchaus plausibel, daß dieses Vertrauen mit dem Ausmaß der Kooperation steigt, die das gesamte Gebiet der Kernenergie umfaßt.

Dieser „Sachzwang zur Zusammenarbeit“ wurde in der Vergangenheit jedoch beeinträchtigt, daß die Regierungen der betroffenen Staaten die Kernenergie als Bereich des nationalen Interesses verstanden haben. Kernenergie galt als eine Spitzentechnologie, deren Entwicklung unmittelbar auf den Rang eines Staates und auf seine künftigen Entwicklungsmöglichkeiten Einfluß nimmt. Mit Hinweis auf die nationale Souveränität der Staaten sind daher die meisten Versuche abgeblockt worden, im Bereich der kerntechnischen Sicherheit Vereinbarungen zu treffen, die dem einzelnen Staat weitgehende Verpflichtungen gegenüber der internationalen Gemeinschaft auferlegt hätten; dabei mag mitspielen, daß die Kernenergie unter einem anderen Gesichtspunkt – der Verhinderung der Abzweigung von Spaltmaterial für nichtfriedliche Zwecke – mit solchen Verpflichtungen und entsprechenden Überprüfungen bereits belastet ist.

An Versuchen der Internationalen Atom-Energie-Organisation (IAEO)<sup>1)</sup>, der wichtigsten internationalen Organisation auf dem Gebiet der Kernenergie, auf dem Feld der Sicherheitstechnik größere Aktivitäten einzuleiten, hat es nicht gefehlt. Derartige Initiativen der IAEO wurden jedoch behindert durch die Abneigung der Mitgliedstaaten, sich auf verbindliche Verpflichtungen einzulassen und der internationalen Organisation Überprüfungs- und Kontrollbefugnisse einzuräumen. Der überwiegende Teil der Mitgliedsländer betrachtet Fragen der technischen Sicherheit als nationale Aufgabe und Prerogative; zudem besteht die Furcht, daß die Einschaltung internationalen Personals in die

\*) Für wertvolle Hinweise habe ich den Herren David Fischer, Botschafter van Gorkom, Scheinman, Spilker und von Wagner zu danken.

<sup>1)</sup> Lawrence Scheinman, Die Rolle der IAEO in der Welt-nuklearordnung (Arbeitstitel); HSKF-Report, Frankfurt 1987.



Sicherheitstechnik zur Preisgabe wertvoller Betriebsgeheimnisse führen könne.

Die Arbeit der IAEO<sup>2)</sup> auf dem Gebiet der kerntechnischen Sicherheit war konzentriert auf das Gremium der sicherheitstechnischen Berater. Sie entwickelten 1974–1985 die kerntechnischen Sicherheitsnormen (NUSS), die den Mitgliedsländern freilich nur als unverbindliche Empfehlungen unterbreitet werden konnten. Die Zurückhaltung auf diesem Gebiet wird aus zwei Beispielen deutlich: Bereits seit 1981 lagen Vorschläge für ein Abkommen vor, das die Mitgliedsländer zur frühzeitigen Unterrichtung bei Unfällen in Atomanlagen verpflichten sollte. Dieses Abkommen wurde aber nie geschlossen, weil diese Verpflichtung den

Mitgliedern der Organisation zu weit ging; für das Haushaltsjahr 1986 wurden gar die Ausgaben für die Sicherheitstechnik gekürzt, um das Ziel des „Nullwachstums“ bei den Ausgaben der Internationalen Atom-Energie-Organisation einzuhalten: Sicherheit war ganz offensichtlich nicht gerade eine Priorität. Sie trat hinter die beiden anderen Aufgaben der IAEO-Sicherungsmaßnahmen gegen den militärischen Mißbrauch von kerntechnischen Einrichtungen und Spaltmaterial<sup>3)</sup> sowie technische Hilfe bei der Entwicklung von Kernforschung<sup>4)</sup> deutlich in den Hintergrund. Es ist zu fragen, ob dieses erhebliche Defizit an internationaler Kooperation durch Tschernobyl und seine Folgen behoben wurde.

## II. Der Ablauf der Ereignisse nach dem Unfall in Tschernobyl

Am 26. April 1986 ereignete sich der Unfall in Reaktor vier des Kernkraftwerks Tschernobyl<sup>5)</sup>. Am 28. April wurde der Unfall erstmals von den sowjetischen Medien berichtet. Am 5. Mai traf ein Team der IAEO – angeführt von Generaldirektor Blix – in Moskau ein; die Einladung hatte Blix selbst erwirkt. Die Delegation der IAEO hielt sich bis zum 9. Mai in der Sowjetunion auf, besichtigte die Unfallstätte und ließ sich ausführlich informieren. In Gesprächen mit der sowjetischen Führungsspitze schlug Blix vor, den Unfall zum Anlaß zu nehmen, in der IAEO ein breitangelegtes Sicherheitsprogramm einzurichten, das über die bisherigen Aktivitäten der Organisation erheblich hinausgehen sollte. Dieser Vorschlag wurde von Gorbatschow aufgegriffen und zur Grundlage einer sowjetischen Initiative für ein „International Safety Regime“ gemacht, die er in seiner Fernsehansprache vom 15. Mai vorschlug. Der IAEO-Besuch hatte des weiteren die unmittelbare Folge, daß die Sowjets täglich über die Messungen der Radioaktivität an der Unfallstätte sowie an den westlichen und nördlichen Grenzen berichteten.

Mittlerweile war von bundesdeutscher Seite die Forderung nach einer Sondersitzung des Gouverneursrats der IAEO erhoben worden. Diese Sitzung fand am 21. Mai statt. Man einigte sich auf eine Reihe von Aktivitäten, nämlich die schnellstmögliche Erarbeitung einer Konvention über die frühzeitige Notifikation von Nuklearunfällen, ein

Abkommen über die wechselseitige Hilfe bei solchen Unfällen, die Verbesserung der sicherheitstechnischen Zusammenarbeit einschließlich Sicherheitsnormen und die Einberufung einer Konferenz über Sicherheitsfragen.

Auf seiner regulären Sitzung im Juni verabschiedete der Gouverneursrat in Umrissen eine Ausweitung des sicherheitstechnischen Programms der IAEO und eine Aufstockung der Haushaltsmittel in Höhe von drei bis vier Mio. US-Dollar. Dies schloß den Ausbau der sicherheitstechnischen Inspektionsteams (OSART) ein, ferner die Einrichtung einer neuen Inspektionsart, nämlich Inspektionen zur Analyse von Störfällen (ASSET), verstärkte Arbeit an Sicherheitsnormen und ein Arbeitstreffen zur genauen Analyse des Unfalls in Tschernobyl.

Ende Juli/Anfang August einigte sich ein „Expertentreffen“ in der Rekordzeit von vier Wochen auf den Wortlaut zweier Konventionen (frühzeitige Information und wechselseitige Hilfe). Im August fand die „Tschernobyl-Analyse-Konferenz“ statt. Die sowjetischen Teilnehmer gaben einen ungewöhnlich umfangreichen Bericht über Unfallablauf, Ursachen, Folgen und die von der Sowjetunion ergriffenen Maßnahmen. Sie zeigten sich darüber hinaus offen gegenüber weitergehenden Fragen der Konferenzteilnehmer und erteilten auch nach Ablauf der Konferenz schriftliche Antworten auf zusätzliche Fragen.

Die wichtigsten Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der Unfall entstand aus einer Folge mehrfacher Verletzung von Betriebsvorschriften.
2. Die Bedienungsmannschaft reagierte falsch auf die Vorgänge im Reaktor.

<sup>2)</sup> IAEA, Nuclear Safety Review for 1985, Wien 1986, Section I; David A. V. Fischer, The International Response, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 43 (1986) 1, S. 46–48.

<sup>3)</sup> IAEA, Annual Report 1985, Wien 1986.

<sup>4)</sup> Ebd.

<sup>5)</sup> Rekonstruiert nach IAEA Bulletin, 28 (1986) 3, IAEA Newsbrief, 1 (1986), sowie IAEA Press Releases.



3. Die Reaktorbauart verstärkte die vom Personal gemachten Fehler, anstatt sie auszugleichen.

4. Es fehlte eine „äußerste Schranke“ (Stahlbetonglocke), die den Schaden hätte allenfalls begrenzen können. Ob ein solches „Containment“ die gewaltige Explosion in dem Reaktor tatsächlich gehalten hätte, blieb allerdings umstritten.

Die wichtigste Einsicht war die essentielle Bedeutung der Mensch-Maschine-Interaktion, die von der herkömmlichen Sicherheitsanalyse beständig unterbewertet worden ist<sup>6</sup>). Die Ergebnisse der Tagung sowie die beiden Konventionen waren der Gegenstand einer Sondersitzung der Generalkonferenz der IAEO Ende August. Ihr wichtigstes Ergebnis war die formelle Annahme der Konventionstexte. Die reguläre Sitzung der Generalkonferenz billigte Anfang September das erweiterte sicherheitstechnische Programm der IAEO und die damit verbundenen haushaltlichen Veränderungen.

Anfang November trat eine weitere Expertentagung zu Sicherheitsfragen zusammen. Die Tagung sprach fünf Empfehlungen aus:

— internationale Normen für die Ausbildung von Bedienungsmannschaften;

— eine Vertiefung der freiwilligen Sicherheitsnormen der IAEO (NUSS); diese Normen könnten als Grundlage für international anerkannte Sicherheitserfordernisse dienen. Freilich verbleibe die Verantwortung für die Anlagensicherheit bei den nationalen Regierungen; dies war eine Absage an rechtsverbindliche internationale Normen;

— eine Ausweitung der OSART-Missionen (1985 und 1986 fünf bis sechs pro Jahr) auf 15 bis 18 pro Jahr;

— eine Verbesserung und verstärkte Teilnahme am Vorfalberichtssystem der IAEO (IRS), einer Datenbank, die zur Vorbeugung künftiger Störfälle von großer Bedeutung sein könnte;

— verstärkte Forschung für „inhärent sichere Reaktoren“<sup>7</sup>).

<sup>6</sup>) International Safety Advisory Group. Summary Report on the Post-Accident Review Meeting on the Chernobyl Accident. Safety Series No. 75-INSAG-1. Wien. IAEO 1986. S. 8–12; 28–29; 76–78.

<sup>7</sup>) IAEA Newsbrief, 1 (1986) 3, S. 1.

Im Dezember hat eine weitere Sondersitzung des Gouverneursrates stattgefunden, die das Sicherheitsprogramm der IAEO endgültig verabschiedet hat. Die für 1987 bewilligten Haushaltsmittel fielen mit 2,03 Mio. US-Dollar etwas niedriger aus als im Juni veranschlagt.

Im Februar 1987 hat sich der Gouverneursrat ausführlich mit der Frage der Haftung bei Kernunfällen befaßt. Dabei traten zwei unterschiedliche Meinungen zutage. Die eine Position behauptete, die rechtliche Grundlage (Wiener Konvention von 1977 und Pariser Konvention von 1977) seien bei entsprechender Harmonisierung ausreichend; diese Konventionen machen nach dem Verursacherprinzip den Betreiber kerntechnischer Anlagen für den Schaden an Gesundheit oder Eigentum von Bürgern der betroffenen Nachbarländer haftbar. Die Gegenposition wies darauf hin, daß diese Konventionen Schäden an der Umwelt, die nicht direkt personenbezogen sind, nicht regeln und daß die gegenseitigen Ansprüche von Staaten gegeneinander dort ausgeklammert sind. Die Bedeutung dieser Frage liegt auf der Hand: Ein weitreichendes Haftungsrecht ist ein wirksames Instrument, um die Aufmerksamkeit von Betreibern und zuständigen Stellen dauerhaft auf das Sicherheitsproblem zu fixieren. Nuklearunfälle sind an sich schlimm genug; wenn man aber dafür gewaltige Summen zahlen muß, steigt das Interesse an der Vorbeugung noch weiter<sup>8</sup>). Für 1987 sind weitere Tagungen geplant, die sich mit der Frage der Haftung für Schäden bei Nuklearunfällen und — ein weiteres Mal — mit internationalen Sicherheitsnormen befassen. 1988 wird eine Arbeitstagung zum Thema Mensch-Maschine-Verhältnis stattfinden.

Diese kurze Übersicht zeigt, daß als Antwort auf den Unfall in der Ukraine geradezu eine explosionsartige Ausweitung der internationalen Aktivitäten im Bereich kerntechnische Sicherheit stattfand. Aktivität an sich ist jedoch natürlich kein Maßstab für die Frage, ob die Defizite internationaler Zusammenarbeit wirklich behoben oder doch zumindest ernstlich angegangen wurden; zur Beantwortung dieser Frage ist ein näherer Blick auf die *substantiellen Ergebnisse* dieser Aktivitäten angezeigt.

<sup>8</sup>) IAEA Newsbrief, 1 (1986) 5, S. 1; IAEA Bulletin, 29 (1987) 1, S. 53.



### III. Die Ergebnisse der Zusammenarbeit

#### 1. Die beiden Konventionen<sup>9)</sup>

Das Expertentreffen<sup>10)</sup>, das mit der Arbeit an den beiden Konventionen beauftragt war, trat am 21. Juli 1986 zusammen. Delegierte aus 62 Staaten und zehn internationalen Organisationen nahmen daran teil. Das Treffen stand unter doppeltem Druck: Es mußte innerhalb von vier Wochen, bis zum 15. August, beendet werden, und es bestand Konsenszwang. Konventionentwürfe konnten also nur dann dem Gouverneursrat und der IAEO-Generalversammlung vorgelegt werden, wenn keiner der Teilnehmerstaaten dagegen Einwände erhob. Der Tagung lagen zwei Konventionentwürfe vor, die vom Stab der IAEO ausgearbeitet worden waren. Dies strukturierte die Konferenz erheblich vor und erleichterte somit ihre Arbeit. Die Konferenz, unter Leitung des niederländischen Botschafters van Gorkom, teilte sich in drei Arbeitsgruppen: die erste (Leiter: Shash, Ägypten) befaßte sich mit den Fragen der frühzeitigen Notifikation, die zweite (Leiter: de Proenca Rosa, Brasilien) mit der Pflicht zum wechselseitigen Beistand bei Unfällen, die dritte (Leiter: J. Maser, DDR) schließlich bemühte sich um die Klärung der beiden Konventionen gemeinsamen juristischen Fragen (Streitschlichtung, Inkrafttreten, Kompensation etc.). Die Ausgliederung dieser teils sehr schwierigen rechtlichen Detailfragen gestattete den beiden übrigen Arbeitsgruppen die Konzentration auf die Sachfragen; dies erwies sich angesichts des bestehenden Zeitdrucks als nützlich. Von der zweiten Woche an berief der Vorsitzende regelmäßig Plenarsitzungen ein; es ging darum, erreichte Übereinstimmungen festzuschreiben und damit die Konventionen sozusagen im Baukastenstil zusammenzusetzen. Auch diese Prozedur förderte den Konsensus.

Dennoch war es nicht einfach, Übereinstimmung zu erzielen. Die Diskussionen waren geprägt von sechs Streitfragen, jeweils drei pro Konvention. Das alles überschattende Problem war die Einbeziehung militärischer Nuklearaktivitäten in die Notifikationspflicht. Bei beiden Supermächten gab es von Anfang an Vorbehalte dagegen, den Geltungsbereich der Konventionen, vor allem der ersten, über zivile Nuklearanlagen hinaus auszudehnen. Sie konnten sich jedoch dem grundvernünftigen Argument nicht verschließen, daß es für den angerichteten Schaden völlig unerheblich sei, ob die Radioak-

tivität aus einer zivilen oder einer militärischen Anlage stamme. Sehr frühzeitig räumten die USA und die Sowjetunion daher ein, daß die Notifikationspflicht auch für militärische Atomanlagen gelten solle, also für Anreicherung, Wiederaufarbeitung, militärische Reaktoren, Brennstofffabriken, Lager, Transport von Spaltmaterial und für nukleargetriebene Satelliten. Diese erste Einbeziehung des militärischen Brennstoffkreislaufs in eine internationale Vereinbarung ist insofern bedeutsam, als Art. 5 im Detail die fälligen Informationen benennt: Zeit, Ort (mit der Einschränkung: „wo angemessen“) und Art des Unfalls; betroffene Anlage oder Aktivität; vermutlicher Grund und voraussichtlicher Ablauf; Eigenschaften der freigesetzten Radioaktivität; voraussichtliche Wetterbedingungen; Messungen; getroffene Schutzmaßnahmen; voraussichtliches Verhalten der freigesetzten Radioaktivität. Dies bedeutet eine erhebliche Informationsverpflichtung, die in deutlichem Gegensatz zu der bisherigen Schweigsamkeit über die militärischen Nuklearanlagen (vor allem der Sowjetunion) steht.

Amerikanischer und sowjetischer Widerstand blieb jedoch hartnäckig, was Kernwaffen selbst, Nukleartests sowie die Waffenfabriken (in denen die Sprengköpfe montiert werden) anbetraf. Hier sahen sie sich nun einer breiten Front von Kritikern gegenüber. Ihr gehörten nicht nur die Nichtkernwaffenstaaten aus der Gruppe der 77 an — die übliche Opposition —, sondern auch die eigenen Verbündeten und schließlich die drei kleineren Kernwaffenstaaten Frankreich, Großbritannien und China. Vor allem die Franzosen hatten sich in erstaunlicher Weise dafür engagiert, alle Unfälle mit grenzüberschreitenden Auswirkungen, ungeachtet ihrer Art, in die Konvention einzubeziehen.

Einen entsprechenden Formulierungsvorschlag für Artikel 1 (der den Geltungsbereich der Konvention festlegt) brachten die Franzosen zusammen mit Argentinien, Griechenland, Indien, Iran, Japan und Spanien vor — eine wahrhaft ungewöhnliche Koalition. Dieser Vorschlag scheiterte aber ebenso wie weitere Vorstöße von Österreich, Italien und der Schweiz, von Iran, von Mexiko und von Spanien am zähen Widerstand der USA und der Sowjetunion.

Buchstäblich in letzter Minute gelang ein Kompromiß; ein neuer Artikel 3 wurde festgeschrieben. Bei „anderen nuklearen Unfällen“, d. h. anderen als denen in Artikel 1 ausdrücklich festgelegten, also: Kernwaffen, Tests und Kernwaffenfabriken, „können“ Staaten Meldung machen. Damit sind Kernwaffenunfälle in die Konvention einbezogen, wenn auch in einem Grad geringerer Verbindlichkeit. In

<sup>9)</sup> Text der Konventionen nach IAEA, GE/8/Rev. 3/Corr. 1, 15. August 1986.

<sup>10)</sup> Bei den folgenden Ausführungen stütze ich mich auf IAEA General Conference GC (SPL. I)/2, 24. September 1986, sowie auf Interviews in Wien, Den Haag, Brüssel und London.



dem Kompromiß verpflichteten sich alle Kernwaffenstaaten zugleich, bindende einseitige Erklärungen vor der Sondergeneralversammlung der IAEO abzugeben, daß sie „andere Unfälle“ in jedem Falle notifizieren würden. Der Kompromiß befriedigte nicht alle Staaten; besonders heftige Kritik kam von Indien, Italien, der Türkei und dem Iran. Jedoch reichte er hin, um eine Ablehnung durch irgendeinen Teilnehmerstaat abzuwenden. Auch dem amerikanischen Delegierten gelang es in der letzten Nacht vor Konferenzschluß, Washington zur Änderung seiner Instruktionen zu bewegen (anscheinend gab es beim Militär Befürchtungen, mit detaillierten Informationen Konstruktionsgeheimnisse der Kernwaffen preiszugeben; merkwürdig nur, daß diese Befürchtungen bei den „kleinen“ Kernwaffenstaaten nicht durchschlugen).

Die fünf Kernwaffenstaaten lösten auf der Sondergeneralversammlung ihr Versprechen ein und gaben entsprechende Erklärungen ab; diese Erklärungen zeigten bemerkenswerte Variationen. England benannte als einziges Land ausdrücklich als Objekt seiner Erklärung Kernwaffen<sup>11)</sup>; Frankreich, zuvor der Champion einer Gleichstellung von Kernwaffen- und sonstigen nuklearen Unfällen, machte nunmehr den Vorbehalt, Notifikation unter Maßgabe der nationalen Sicherheit vornehmen zu wollen<sup>12)</sup>.

Die zweite Kontroverse betraf die Definition der Situation, in der eine Meldepflicht besteht. Zahlreiche Delegationen hätten eine präzise Definition dem endgültigen Wortlaut von Art. I vorgezogen. Er stellt es dem Urteil der betreffenden Regierung anheim, ob die unfallbedingte Freisetzung von Radioaktivität in einer „grenzüberschreitenden Freisetzung endet oder enden könnte, die für einen anderen Staat strahlenschutzmäßige Signifikanz annehmen könnte“. Es war in den vier Wochen nicht möglich, die erforderlichen Meßnormen festzulegen. Gleichfalls scheiterte ein pragmatischer Vorschlag der Niederlande, der Schweiz, Österreichs und Italiens, die Meldepflicht an das Ergreifen von Notstandsmaßnahmen im Verursacherstaat zu knüpfen. Dieser Vorschlag beseitigte einen gordischen Knoten, um einen neuen zu knüpfen: das Problem der Vergleichbarkeit der höchst unterschiedlichen nationalen Notstandssysteme. So blieb es letztlich bei der sehr vagen Definition.

<sup>11)</sup> Die Sowjetunion tat das gleiche in einem schriftlichen Dokument, das sie der Sondersitzung vorlegte, nicht aber in ihrer mündlichen Stellungnahme GC (SPL 1)/8, 25. September 1986.

<sup>12)</sup> Stellungnahmen der Delegierten auf der 1. Special Session IAEO-GC, September 1986, nach den freigegebenen Manuskripten.

Die dritte Kontroverse betraf das Nachbarschaftsproblem. Dänemark — ein Land ohne eigene Kernenergienutzung — hatte vorgeschlagen, neben der allgemeinen Informationspflicht eine spezielle Pflicht zwischen Nachbarn festzulegen, die dem nichtnuklearen Nachbarn eine Einrede in die Kernenergiepläne seiner Nachbarn hätte gestatten können. Der Vorschlag wurde von Ländern wie Portugal, Luxemburg, Irland, Österreich mit einiger Sympathie aufgenommen, hatte aber angesichts des geballten Widerstands der Länder mit hoher Kernenergienutzung keine Chance. Art. 9 gestattet die Ergänzung der Konvention durch bi- und multilaterale Abkommen; dies blieb das einzige Ergebnis der dänischen Intervention.

Die zweite Konvention über gegenseitige Hilfeleistung bei Nuklearunfällen war auch kontrovers. Freilich hatte die Diskussion nicht den dramatischen Charakter wie bei der ersten Konvention, da Kernwaffen hier naturgemäß eine geringere Rolle spielten: Die Bitte um Nachbarschaftshilfe geht von dem geschädigten Staat aus; ob bei einem Kernwaffenunfall fremde Hilfe ins Land gerufen wird, liegt also im Ermessen des Kernwaffenstaats und bindet ihn nicht.

Die Konvention stellt die Pflicht zu gegenseitiger Hilfe fest und regelt im Detail die Modalitäten der Anrufung, die Rolle der IAEO und die Frage der Kompensation für Hilfeleistungen. Die drei Kontroversen betrafen die folgenden Themen:

Eine Reihe von Delegationen, darunter Iran und die Türkei, hatten die gemeinsame Vorausplanung von Notstandsmaßnahmen zwischen Staaten gefordert, die von einem grenzüberschreitenden Nuklearunfall betroffen sein könnten. Diese Forderung wurde von den USA blockiert; der vermutliche Grund liegt wohl in der Befürchtung, daß dies unabsehbare Folgen für die nuklear bestückte amerikanische Flotte nach sich ziehen könnte, die nahezu mit jedem Küstenstaat der Welt solche zweiseitigen Vorausplanungen tätigen müßte. Auch hier blieb es daher bei der Erwähnung der Möglichkeit, solche Vorausplanungen bi- oder multilateral abzuschließen (Präambel und Art. 12).

Ein zweiter Streit betraf die Entschädigung für geleistete Hilfe. Luxemburg, ein Staat ohne Kernkraftwerke inmitten von teils grenznahen Reaktoren, betrachtete es als unzumutbar, eventuelle Verursacherstaaten für Hilfeleistungen zu bezahlen. Aus diesem Grund entschied sich Luxemburg zuletzt sogar dafür, diese Konvention nicht zu unterzeichnen.

Schließlich gelang es nicht, im Rahmen der zweiten Konvention eine Regelung für die Haftung bei Nuklearunfällen zu finden. Man war sich zwar einig



über die Notwendigkeit einer internationalen Regelung, doch gab es zu viele Detailprobleme, um in der kurzen Zeit zu einer Lösung zu kommen. Die Haftung wurde daher ausgeklammert und auf eine spätere Expertentagung verwiesen.

#### IV. Das neue Sicherheitsprogramm

Als zweites wichtiges Gebiet der Aktivitäten nach Tschernobyl ist der „Betriebssicherheitskomplex“ zu bezeichnen, der aus den Komponenten *Sicherheitsnormen (NUSS)*, Sicherheitsinspektionen (OSART), Inspektionen nach relevanten Vorfällen (ASSET) und dem Vorfalberichtssystem IRS besteht<sup>13)</sup>.

NUSS enthält gegenwärtig fünf Regelpakete als Empfehlungen an die Mitgliedsländer der IAEO. Sie betreffen die folgenden Gebiete: Regierungsorganisation für die Regelung der Kernenergienutzung, Standortwahl, Reaktordesign, Betrieb und Qualitätsgarantien.

Eine der Folgen von Tschernobyl war der Vorschlag, nicht zuletzt aus der Bundesrepublik, NUSS nicht nur grundlegend zu überprüfen und zu ergänzen, sondern es auch in ein System bindender internationaler minimaler Sicherheitsstandards zu erheben, die dann auch grundsätzlich für eine Nachprüfung zugänglich wären. Freilich zeigte sich schon früh, daß nicht alle Länder von dieser Idee begeistert waren. Frankreich hob sehr nachdrücklich die primäre Verantwortung der nationalen Regierung hervor. Aber auch in England befürchtete das Energieministerium, eine Übertragung von Kompetenzen in diesem Feld an die IAEO könnte das nationale Sicherheitssystem entwerten und eher zu einem öffentlichen Vertrauensverlust als zu einem Gewinn führen. Und selbst die Sowjetunion, die so nachdrücklich ein „internationales Sicherheitssystem“ gefordert hatte, wies auf die Vielfalt der Reaktorkonstruktionen hin und folgerte, die Verantwortung bliebe besser in der Kompetenz nationaler Stellen. So verwundert es nicht, daß auf der Expertentagung im November keine Einigung über Standards zu erzielen war; man sprach sich für eine Erweiterung solcher Standards aus, insbesondere sollten neue Normen für das Training der Reaktorbedienungsmannschaften entwickelt werden. Am freiwilligen Charakter der Normen war jedoch nicht zu rütteln. Das Thema soll im Jahr 1987 weiterverfolgt werden; es scheint fraglich, ob die grundsätz-

Trotz der genannten Mängel wird man die beiden Konventionen als einen notwendigen Fortschritt werten können. Die Kompromißbildung gab deutliche Hinweise, daß die Teilnehmer der internationalen Kooperation große Wichtigkeit zumaßen.

lichen Positionen sich ändern werden. In jedem Fall bedeutet dies sehr harte Verhandlungen.

Dasselbe gilt für die Sicherheitsinspektionen (OSART)<sup>14)</sup>, die keinesfalls mit den Inspektionen im Rahmen der Sicherungsmaßnahmen gegen die Abzweigung von Kernmaterial (safeguards) verwechselt werden dürfen. OSART besteht aus einer Gruppe von zehn bis 15 Experten aus verschiedenen Ländern, die praktische Erfahrung im Reaktorbetrieb besitzen, sowie Experten aus der IAEO. Man hofft, mit der Kombination internationaler Expertise unter Umständen Sicherheits Gesichtspunkte anzuwenden und Erkenntnisse zu gewinnen, die der zwangsläufig national und routinemäßig verengten Perspektive des einheimischen Inspektorats entgehen. OSART-Missionen dauern zwei bis drei Wochen; sie umfassen eine Prüfung der folgenden Gesichtspunkte: 1. Management, Organisation und Verwaltung; 2. Ausbildung und Qualifikation des Personals; 3. Normalbetrieb der Anlage; 4. Technische Infrastruktur; 5. Instandhaltung; 6. Strahlenschutz; 7. allgemeine Infrastruktur; 8. Störfallplanung und -bereitschaft.

OSART prüft die vorhandenen schriftlichen Unterlagen zu diesen Fragen, führt Gespräche mit Leitung und Personal der Anlage und beobachtet den Betrieb. Berichte gehen an die Leitung der Anlage, den Betreiber, die zuständigen Regierungsstellen und an die IAEO; die Weitergabe der Berichte hängt von der Zustimmung des Gastlandes ab. Aus dieser Beschreibung geht deutlich hervor, daß OSART nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung nationaler Sicherheitsmaßnahmen konzipiert ist. Weder beinhaltet es die notwendige grundlegende und vollständige Überprüfung, wie sie anlässlich von Genehmigungsverfahren zu vollziehen ist, noch läuft es auf eine ständige technische Überwachung des Reaktors hinaus; OSART versucht vielmehr mögliche Lücken in diesen Maßnahmen zu füllen.

OSART wurde erstmalig 1983 durchgeführt; 1986 gab es insgesamt sechs Missionen, darunter eine in dem deutschen Reaktor Biblis A; bis 1988 soll das Jahresaufkommen auf 15 bis 18 ausgeweitet werden.

<sup>13)</sup> Einen guten Überblick bei Morris Rosen, *New directions in nuclear safety. An overview of the Agency's expanding programme*, in: IAEA Bulletin, 28 (1986) 3, S. 13–15.

<sup>14)</sup> IAEA, OSART, Wien 1986.



ASSET<sup>15)</sup> ist ein neuer Inspektionstyp, der sich mit sicherheitsrelevanten Vorfällen befaßt. Auf Einladung einer Regierung untersucht ein Team von sechs Experten Vorfallaufbau und -ursachen. ASSET identifiziert die Schwachstellen einer Anlage, des Betriebs, insbesondere der Mensch-Maschine-Interaktion und macht Vorschläge zur Verbesserung. Bislang hat nur eine ASSET-Inspektion stattgefunden, und zwar im Herbst 1986 in Jugoslawien. Die breite Anwendung des ASSET-Konzepts in Verbindung mit dem Unfall-Berichtssystem könnte sich als wichtig zur Entwicklung vorbeugender Maßnahmen und zur Ausmerzung bestehender Mängel in Kernreaktoren erweisen. Es ist zu bemerken, daß auch ASSET nur auf freiwilliger Basis beruht; es besteht also keine Verpflichtung bei Störfällen von irgendeiner Signifikanzschwelle aufwärts, ASSET-Teams an die Anlage heranzulassen oder nachher ihren Empfehlungen zu folgen.

Das Incident Reporting System (IRS) zielt auf die Errichtung einer Datenbank und auf vergleichende Störfallanalyse. Die von der Kernindustrie immer wieder hervorgehobene magische Zahl von über 4 000 Betriebsjahren Erfahrung nützt natürlich überhaupt nichts, wenn die Erfahrung nicht gesammelt, geteilt und systematisch verglichen wird. IRS

ist ein Schritt in diese Richtung. 15 von 26 Mitgliedstaaten mit Leistungsreaktorbetrieb nehmen direkt an IRS teil; sieben weitere partizipieren über die Nuclear Energy Agency der OECD. Zwei, Japan und die Schweiz, beteiligten sich an den Treffen von IRS, haben sich aber noch nicht zu einer regulären Beteiligung entschlossen. Die Volksrepublik China und Südafrika stehen ebenso wie der Nichtmitgliedstaat Taiwan (noch) abseits. IRS enthielt zum Jahresende 1986 247 Störfallberichte. Freilich muß sich IRS auf die sporadische, freiwillige und oft unvollständige Anlieferung von Informationen verlassen. Insbesondere schwankte die Qualität und Datenfülle der eingegangenen Berichte erheblich; dies erschwert das Ziehen allgemeiner Lehren, was aufgrund der vielen verschiedenen Reaktortypen ohnedies nicht einfach ist. Dennoch konnte ein Überprüfungsstreffen von IRS im Herbst 1986 interessante Schlußfolgerungen ziehen (etwa daß Betriebs- und Instandhaltungsfehler mit zusammen 28 % die wichtigste Störfallursache darstellen, was auf die überragende Bedeutung der Mensch-Maschine-Interaktion hinweist). Nach Tschernobyl bestand Einigkeit darüber, daß IRS erweitert, vertieft und verstärkt werden müsse. Die Konturen dieser Veränderungen sind noch nicht klar. Es ist auch deutlich, daß der Status der Freiwilligkeit nicht verändert wird<sup>16)</sup>.

## V. Bewertung

### 1. Unter dem Gesichtspunkt: Sicherheit der Kernenergie

Haben nun die vielfältigen internationalen Aktivitäten nach dem Unfall von Tschernobyl die Kernenergie sicherer gemacht? Die Antwort auf diese Frage hängt ganz davon ab, welchen Standpunkt man einnimmt.

Grundsätzlich lassen sich bei der Betrachtung der Kernenergie zwei Typen von Risiko unterscheiden: Da ist zunächst das sogenannte Restrisiko. Es umfaßt extrem unwahrscheinliche oder unvorhergesehene Unfälle mit erheblichen Folgewirkungen. In dieser Hinsicht hat die Periode nach Tschernobyl nur geringe Veränderungen gebracht; falls „inhärent sichere Reaktoren“ wirklich möglich sind, wird sich das Restrisiko vielleicht in 20 Jahren verringern, in dem Maße nämlich, in dem diese Reaktoren die heutige Kraftwerksgeneration ersetzen. Das

heißt: wer wegen dieses Restrisikos grundsätzlich gegen die Kernenergie ist, weil er die Gefahren für zu groß hält, wird die hier geschilderten Aktivitäten für unerheblich halten und keine befriedigende Verringerung der Risiken erkennen<sup>17)</sup>. Man wird aber andererseits damit zu rechnen haben, daß die Kernenergie weiter genutzt und Kernforschung weiter betrieben wird. Zur Illustration: Kernenergie erzeugt gegenwärtig 15 % der Weltstromerzeugung; Ende 1985 gab es 374 Kernkraftwerke in 26 Ländern; 157 weitere waren im Bau, davon einige in sieben zusätzlichen Ländern; dazu kommen 355 Forschungsreaktoren in 55 Ländern<sup>18)</sup>; und selbst wenn eine deutsche Regierung den Ausstieg beschließt, wird es eine gute Weile dauern, bis es zum Ausstieg kommt; daher wird neben dem Restrisiko auch der zweite Gefahrentyp mit uns sein, den es entscheidend zu verringern gilt und den

<sup>15)</sup> IAEA, ASSET, Teams for the Analysis of Safety-Significant Events, Wien 1986; IAEO, PR 86/49, 20. November 1986.

<sup>16)</sup> Rosen (Anm. 13), S. 15; Valeri D. Tolstykh, IAEA-XX: New Directions in a Cooperative Network for Nuclear Safety, in: IAEA Bulletin, 28 (1986) 4, S. 8–10.

<sup>17)</sup> Vgl. Tschernobyl – Folgen und Folgerungen. 30 Thesen zum Verhältnis von Technologie und Politik. Eine Stellungnahme der Friedrich-Ebert-Stiftung, Heidelberg 1986.

<sup>18)</sup> IAEA, Nuclear Power Reactors in the World. Reference Data Series Nr. 1, Wien, April 1986; Nuclear Research Reactors in the World. Reference Data Series Nr. 3, Mai 1986.



ich als „Überschußrisiko“ bezeichnen möchte. Dieses Risiko ergibt sich aus

- unterschiedlichen Sicherheitsnormen und nationalen Prüfmaßnahmen der Betriebssicherheit,
- menschlichen Fehlern und Irrtümern bei der Bedienung der Anlagen,
- Reaktorbauarten, die solche Fehler verschlimmern, statt ihnen entgegenzuwirken, sowie
- unzureichende Informationen und Vorkehrungen, um bei Unfällen den Schaden zu begrenzen.

Die genannten internationalen Maßnahmen, z. B. Erweiterung und (eventuell) Verbindlichkeit von Sicherheitsnormen, regelmäßige Sicherheitsinspektionen, Regeln für das Verhältnis Mensch-Maschine, Normen für das Verhalten bei nichtnormalem Betriebsablauf und die beiden Konventionen, stellen keinen Durchbruch zur absoluten Sicherheit dar. Sie sind jedoch ein gewisser Schritt in die richtige Richtung.

Was am gesamten safety-Programm der IAEO sofort ins Auge sticht, ist der Modus der Freiwilligkeit, der alle einzelnen Teile bestimmt. Sehr deutlich wird die Schranke, die die internationale Kooperation hier an der nationalen Souveränität der Mitgliedsländer findet. Daß eine verstärkte und wirksamere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nuklearen Anlagensicherheit vonnöten ist, steht außer Zweifel. Aber die meisten Regierungen sind nicht ohne weiteres bereit, Eingriffe in ihre nationalen Prärogativen zuzulassen. Insofern bleibt der Stand dieser Zusammenarbeit deutlich zurück hinter dem in der Nichtverbreitungspolitik bereits Erreichten: der bindenden Anwendung von nuklearen Sicherungsmaßnahmen.

Es wird zwar mit Recht darauf hingewiesen, daß die „Sicherheitsphilosophien“ der verschiedenen Kernenergie betreibenden Länder sich beträchtlich voneinander unterscheiden; sie sind nicht über einen Kamm zu scheren, ohne daß damit zwangsläufig zu entscheiden wäre, daß ein bestimmter Ansatz einem anderen zwangsläufig überlegen sei. Diese Feststellung spricht jedoch keineswegs dagegen, die Sicherheitsvorkehrungen regelmäßig einer Prüfung durch ein internationales Expertengremium zu unterwerfen, das Vergleichsmöglichkeiten außerhalb der „Sicherheitsphilosophie“ des jeweilig betroffenen Landes hat. Eine solche regelmäßige Überprüfung hätte den unschätzbaren Vorteil, daß die Prüfer – ohne der Kernenergie irgendwie negativ gegenüberzustehen – dem zwangsläufig engen nationalen Zusammenhang von Anlagenbetreiber, Genehmigungs- und Kontrollbehörden im nationalen Rahmen fernstehen. Es bestünde damit weder eine interessenmäßig bedingte Motivation, getroffene Sicherheitsvorkehrungen in einem rosigen Licht zu sehen, noch wäre die Gefahr gegeben, daß

eine eingeschlossene nationale Sichtweise oder eine bestimmte Prüfroutine dazu führt, daß wichtige Aspekte übersehen werden. Die verbindliche internationale Sicherheitsprüfung kann daher eine höchst sinnvolle Ergänzung – wenn auch freilich kein Ersatz – für nationale Maßnahmen darstellen. Daß es nicht möglich war, Einrichtungen wie OSART oder ASSET als verbindlich festzuschreiben, zeigt, daß die Tschernobyl-Lektion noch nicht vollständig gelernt worden ist.

Die gleiche Folgerung muß hinsichtlich von Sicherheitsnormen gezogen werden. Der Hinweis von Staaten mit vergleichsweise hohen Sicherheitsstandards, solche Normen könnten dem Niveau der eigenen Vorkehrungen nicht gerecht werden, ist kein gutes Argument gegen Mindestnormen: niemand würde ja daran gehindert, wie bisher über diese Normen hinauszugehen und strengere Maßstäbe anzulegen. Jedoch wäre gewährleistet, daß die gesamte internationale Gemeinschaft sich an einen gewissen Standard hielte – angesichts der drastischen Fehler der Reaktorcrew in Tschernobyl wäre das bereits ein sicherheitsrelevanter Fortschritt. Entscheidend ist aber auch hier die Prüfung der Einhaltung solcher Normen. Abgesehen von dem praktischen Lernerfolg, den Betreiber und Behörden aus solchen Prüfungen ziehen könnten, übt die Möglichkeit einer internationalen Mängelrüge auch einen heilsamen Druck auf die Verantwortlichen aus, Sicherheitsvorkehrungen dauerhaft ernst zu nehmen; wiederholte Prüfungen wären ein probates Mittel dagegen, daß Routine die notwendige Wachsamkeit erlahmen läßt.

Der Mangel an Verbindlichkeit bleibt die Achillesferse der internationalen Zusammenarbeit. Ihr steht das Insistieren wichtiger Staaten – etwa Frankreichs, aber auch der UdSSR – auf ihre nationale Souveränität im Wege. Aber auch in anderen Ländern besteht die Furcht, sich mit internationalen Sicherheitsinspektoren ein weiteres Hindernis für den Ausbau und den Betrieb der Kernenergie ins Land zu holen. Diese Attitüde des „wir lassen uns nicht hereinreden“ wird von der Kernindustrie selbst teilweise unterstützt; gerade in Frankreich ist die Furcht groß, auf dem Wege über wachsende internationale Kompetenzen den bisher hindernisfreien Ablauf energiepolitischer Entscheidungen zu verwirren und womöglich „deutsche Zustände“ zu schaffen (ähnliches gilt im übrigen auch für Belgien).

Das Pochen auf absolute „nationale Souveränität“ wirkt anachronistisch im Falle der Kernenergie: Radiologische Folgen von Unfällen respektieren nun einmal keine Grenzen. Es muß unbefriedigend bleiben, wenn Frankreich sich weigert, bei grenznahen Anlagen seinen Nachbarn eine Mitsprache bei den sicherheitstechnischen Vorkehrungen einzu-



räumen; es ist gleich unbefriedigend für Österreich, wenn die Bundesrepublik das gleiche Verhalten im Falle Wackersdorf an den Tag legt. Es ist gleichfalls beunruhigend für die Niederlande, wenn Belgien grenznahe Kernanlagen während eines Streiks mit minimaler Besetzung fährt, anstatt sie sicherheits halber abzuschalten. Das Ansteigen der Radioaktivität in der Mosel nach einem Störfall in Cattenom und das immer noch ungeklärte Ansteigen der Meßwerte radioaktiver Strahlung im Frühjahr 1987 zeigen an, daß immer noch Defizite der Zusammenarbeit vorhanden sind.

Damit sollen die Fortschritte des letzten Jahres nicht geschmälert werden. In vielen dieser Fragen lassen sich nicht von heute auf morgen Entscheidungen treffen, und fraglos nimmt die kerntechnische Sicherheit heute in den Erwägungen der Mitgliedsländer der IAEO einen deutlich höheren Rang ein als vor dem 26. April 1986. Jedoch entbehrt es nicht einer ironischen Note, daß es möglich war, in kürzester Zeit durch den Abschluß der beiden Konventionen verbindliche Verpflichtungen herzustellen, was das Verhalten nach Unfällen in kerntechnischen Anlagen angeht; was die Vorkehrungen gegen solche Unfälle angeht, war eine solche Verbindlichkeit bislang nicht zu erreichen. Die internationale Zusammenarbeit wird vor allem daran zu messen sein, ob es ihr gelingt, diese Verbindlichkeit herzustellen.

## 2. Friedenspolitische Bewertung

Die grundsätzlichsste Folge des Unfalls, die sich vor allem zeigte, nachdem sich der erste Ärger über die verfehlte sowjetische Informationspolitik nach dem Unfall gelegt hatte, muß in dem gesteigerten Bewußtsein der Weltöffentlichkeit für die gemeinsame Gefahr und den Zwang, ihr durch Zusammenarbeit zu begegnen, gesehen werden. Abgesehen davon könnten die Ereignisse nachhaltige Wirkung auf das sogenannte Nonproliferationsregime, die Welt nuklearordnung, zeitigen, die einer Weiterverbreitung von Kernwaffen entgegensteht und damit ein wichtiger Bestandteil einer internationalen Friedensordnung ist.

Haben die Ereignisse nach Tschernobyl Auswirkungen auf die internationale Nichtverbreitungsordnung? Auf den ersten Blick mag die Frage unsinnig erscheinen. Was hat kerntechnische Sicherheit mit dem Erwerb von Kernwaffen und seiner Verhinderung zu tun? Eine genauere Analyse vermag jedoch eine Reihe indirekter möglicher Folgen zu skizzieren.

Nichtverbreitungspolitik<sup>19)</sup> hat zwei große Bereiche: die direkte Einwirkung auf die Proliferations-

<sup>19)</sup> Karl Kaiser/Franz J. Klein (Hrsg.), Kernenergie ohne Atomwaffen. Energieversorgung und Sicherheit, Bonn 1982.

kandidaten und ihr sicherheitspolitisches Umfeld; es ist klar, daß die Aktivitäten des Jahres 1986 hier keine Auswirkungen hatten. Es ist der zweite Bereich, der Bau der „Welt nuklearordnung“ oder des „Nonproliferationsregimes“<sup>20)</sup>, wo Änderungen abzusehen sind. Dieser Bereich läßt sich wieder in drei Unteraspekte aufgliedern:

1. Der Kernbereich des Regimes mit seinen geschriebenen und ungeschriebenen Regeln, Normen, Prinzipien und Institutionen.
2. Die Regeln und Abkommen der Exporteure; die Sicherungsmaßnahmen.
3. Die atmosphärischen Randbereiche des Regimes, insbesondere die Rüstungskontrolle, die einen unbezweifelbaren Einfluß auf seine Stabilität ausüben.

Hinsichtlich des ersten Teilbereichs ist der wesentliche Fortschritt die erstmalige Einbeziehung des militärischen Brennstoffkreislaufs und (wenn auch in wenig verbindlicher Form) von Kernwaffen. Einer der Schwachpunkte des Regimes ist die ungleiche Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten. Diese Diskriminierung ist die Ursache fortgesetzter Spannungen und stellt eine der echten Bedrohungen des Regimes dar<sup>21)</sup>. Die erste Konvention hat hier einen Einbruch erzielt. Zum erstenmal bezieht ein Abkommen Kernwaffen, Tests und militärische Anlagen in eine internationale Regelung mit ein, und zum erstenmal nehmen alle fünf Kernwaffenstaaten an einer derartigen Regelung teil.

Die Tatsache, daß diejenigen Staaten, die als heftigste Kritiker der Diskriminierung auftreten, der Konvention — wenn auch nicht kritiklos — beigetreten sind, ist ein gutes Zeichen. Freilich sollte nicht unerwähnt bleiben, daß Indien festhielt, daß damit unilaterale Deklarationen aufgewertet werden. Indien sieht hierin eine Bestätigung seiner Position, daß einseitige Erklärungen über den friedlichen Charakter eines Kernenergieprogramms internationalen Verpflichtungen und Sicherungsmaßnahmen gleichzustellen seien.

Der zweite Einfluß auf das Regime ist die unverkennbare Stärkung der IAEO, die das organisatorische Rückgrat der gesamten Ordnung darstellt. Das Profil der Organisation hat sich durch die entschlossene und mehr oder weniger erfolgreiche Initiative nach Tschernobyl deutlich gefestigt. Die

<sup>20)</sup> John Simpson/Anthony McGrew (Hrsg.), The International Nuclear Nonproliferation System. Challenges and Choices, London-Basingstoke 1984.

<sup>21)</sup> Harald Müller, Nuclear Proliferation: Facing Reality. CEPS Papers 14/15, Brüssel, Center for European Policy Studies 1984, S. 33—45; T. T. Poulouse, Nuclear Proliferation and the Third World, New Dehli 1982.



IAEO wurde Depositarmacht für die beiden Konventionen. Sie erhielt den ungewöhnlichen Besuch von mehreren Außenministern. Und schließlich hat die Sowjetunion erkannt, wie nützlich die Organisation ist. Ein außergewöhnliches politisches Signal war es, daß sich der Ostblock während der Generalversammlung der Stimme enthielt, als Syrien und andere arabische Staaten eine antisraelische Entschließung einbrachten. Diese Art politischer Konflikte ist die gefährlichste Bedrohung für die Organisation, und traditionell hat die Sowjetunion arabische Initiativen unterstützt, um politische Geländegewinne zu erzielen. Die Änderung der Politik ist ein offensichtlicher Ausdruck der sowjetischen Wertschätzung für die IAEO.

Die Exportpolitik der nuklearen Lieferländer<sup>22)</sup> dürfte ebenfalls nicht unbeeinflusst bleiben. In den letzten Jahren war zu beobachten, daß sich sogar die „liberalsten“ Länder, vor allem Frankreich und die Bundesrepublik, auf eine Politik der „de facto full scope safeguards“ zubewegten. Damit wird eine Politik bezeichnet, die zu Nuklearexporten nur dann bereit ist, wenn das Empfängerland auf allen kerntechnischen Aktivitäten Sicherheitskontrollen der IAEO duldet, die aber diese Bedingung nicht in Form von Gesetzgebung oder einseitiger Erklärung veröffentlicht. Die vergeblichen starken Versuche Pakistans, Angebote für einen zweiten Leistungsreaktor einzuholen, sind hierfür deutliche Beweise. Die gesteigerte Aufmerksamkeit für die kerntechnische Sicherheit ist ein zusätzlicher Gesichtspunkt bei der Erwägung von Exporten. Ist das Empfängerland in der Lage, diese Sicherheit zu gewährleisten? Natürlich ist es in der Praxis schwierig, solche Bedenken offen zu formulieren; die Empfindlichkeiten der Länder der Dritten Welt für derartige vermeintliche Arroganz ist groß.

Nach Tschernobyl ist es jedoch schwer, sich vorzustellen, daß die gegenwärtige Politik, den Export sensitiver Anlagen generell zu verweigern, in absehbarer Zeit durchbrochen werden könnte. Auch auf der Empfängerseite ist nicht auszuschließen, daß vergleichbare Überlegungen angestellt werden. Zwar hat Pakistan im Gouverneursrat und in der Generalversammlung darauf hingewiesen, daß Tschernobyl nicht Anlaß bieten dürfe, den nuklearen Transfer in Entwicklungsländer weiter einzuschränken. Jedoch fand diese Aussage erstaunlich wenig Widerhall bei anderen Mitgliedern der Gruppe 77. Die Erfahrungen von Tschernobyl werden sicher dazu führen, daß die gegenwärtigen wirtschaftlichen Hindernisse bei der Einführung der

Kernenergie in der Dritten Welt eine Verstärkung aus sicherheitstechnischen Gründen erhalten.

Eine Komplikation könnte sich aus der Forderung Pakistans und Indiens ergeben, die nuklearen Lieferländer sollten Sicherheitstechnologie auf dem neuesten Stand unverzüglich und zu günstigen Bedingungen den Empfängerländern der Dritten Welt zugänglich machen; dies schließe die Nachrüstung bestehender Anlagen mit ein. So vernünftig diese Forderung unter sicherheitstechnischem Aspekt auch ist, so droht sie auf der anderen Seite die ohnedies prekäre und stets von außenwirtschaftlichen Motiven bedrohte Zurückhaltung der Lieferländer in Sachen „Schwellenstaaten“ zu unterlaufen. Zu den zahlreichen Dilemmata der nuklearen Exportpolitik scheint sich hier ein neues hinzuzugesellen.

Im Bereich der Sicherungsmaßnahmen werden die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurückbleiben, daß das kerntechnische Sicherheitsprogramm merkliche Auswirkungen auf die Fähigkeit der IAEO haben könne, die Abzweigung kerntechnischer Materials für militärische Zwecke frühzeitig zu entdecken. Man hätte vielleicht erwarten können, daß die Idee internationaler technischer Sicherheitsnormen und entsprechender Inspektionen zu einer erhöhten Barriere für die Abzweigung von Material für militärische Zwecke führen könnte. Aus mehreren Gründen ist diese Erwartung übertrieben. Zum einen ist deutlich geworden, daß bindende Normen und Inspektionen sehr unwahrscheinlich sind. Die Staaten, und zwar vor allem solche mit ausgeprägten Kernenergieprogrammen, stemmen sich gegen die Übertragung der nationalen Verantwortung (die Bundesrepublik bildet hierbei eine gewisse Ausnahme). Zum anderen wird die IAEO selbst peinlich bemüht sein, eine deutliche Scheidung zwischen den „safeguards“ und technischen Sicherheitsinspektionen aufrechtzuerhalten. Es ist voraussagbar, daß OSART- und ASSET-Besuche von den Staaten nur akzeptiert werden, wenn diese Scheidung gemacht wird. Inspektoren auf OSART- und ASSET-Missionen werden vermutlich gar nicht berechtigt sein, etwaige militärisch relevante Beobachtungen weiterzugeben. Das gilt auch für das Sekretariat der IAEO. Drittens werden diese Inspektionen auf freiwilliger Basis akzeptiert. Welcher Staat holt sich schon „Spione“ ins Haus, wenn er „unsittliche“ Absichten hat? Viertens ist gegenwärtig nicht zu erkennen, ob OSART- und ASSET-Missionen wirklich in der Lage sein würden, Erkenntnisse außerhalb ihrer eigentlichen Aufgabenstellungen zu gewinnen.

Auf der anderen Seite läßt sich immerhin feststellen, daß der vertrauensbildende Charakter des Nonproliferationsregimes einen marginalen Zuge-

<sup>22)</sup> Rodney W. Jones/Cesare Merlini/Joseph F. Pilat/William C. Potter (Hrsg.), *The Nuclear Suppliers and Nonproliferation. International Policy Choices*. Lexington—Toronto 1985.



winn erhalten könnte, wenn OSART und ASSET in großer Häufigkeit stattfänden. Gerade weil Länder mit sinistren Absichten kaum bereit sein werden, solche Missionen ins Land zu rufen, wird man OSART und ASSET als einen zusätzlichen Nachweis werten können, daß ein Kernforschungs- oder Kernenergieprogramm rein friedlichen Absichten folgt. Schließlich könnten diese Inspektionen auch marginale Auswirkungen auf das Diskriminierungsproblem haben. Wenn Tschernobyl zu einer größeren Transparenz und Offenheit in den Kernwaffenstaaten führt, das heißt zu einer weiteren Öffnung ihrer zivilen Aktivitäten, wird das dem Regime sicher gut tun.

Zuletzt ist die Wirkung der Tschernobyl-Ereignisse auf die Randbedingungen der Weiterverbreitung einzuschätzen. Das sind vor allem Rüstungskontrolle — die „Gegenleistung“ der Kernwaffenstaaten für den Verzicht der „Habenichtse“ — und die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen, die eine ganz wesentliche Stabilitätsbedingung des Regimes darstellen. Damit wird der Bogen zurück zu allgemeineren Fragen der Friedenspolitik geschlagen.

Von entscheidender Wichtigkeit ist die Frage, inwieweit das amerikanisch-sowjetische Interesse an der Nichtverbreitung dazu führt, diesen Aspekt ihrer Beziehungen von den Schwankungen des gesamten Ost-West-Konflikts zu isolieren. Eine solche Isolation war in den vergangenen Jahren gegeben, schwebte aber stets in Gefahr<sup>23</sup>). Tschernobyl hat dazu geführt, daß diese Isolation leichter geworden ist. Die Amerikaner haben während des Sommers 1986 ihre Polemik gegen die anfängliche sowjetische Heimlichtuerei eingestellt und statt dessen freimütig die sowjetische Offenheit gelobt. Das amerikanisch-sowjetische Kernenergieabkommen, das seit 1980 geruht hatte, ist im Sommer 1986 reaktiviert worden und hat einen neuen Schwerpunkt im Bereich Betriebssicherheit erhalten. All das spricht dafür, daß die Erkenntnis zugenommen hat, daß die Gefahren der Kernenergie eine universale Bedrohung darstellen, die gemeinsame Anstrengungen über bestehende Konfliktlinien hinweg erfordern.

Von großer Bedeutung für die Zukunft der Rüstungskontrolle könnte die mehrfach erwähnte Offenheit sein, mit der die Sowjetunion nach anfänglichem Schweigen den Unfall, seine Ursachen, seine Auswirkungen und die sowjetischen Gegenmaßnahmen behandelt hat. Was den anfäng-

lichen Informationsmangel angeht, so ist zunächst die traurige Tatsache festzuhalten, daß diese Praxis bei Unfällen in kerntechnischen Anlagen leider keine sowjetische Erfindung ist, sondern eine reiche Vorgeschichte auch in westlichen Ländern hat<sup>24</sup>). Es scheint auch, daß die Zurückhaltung wichtiger Informationen in der ersten Woche nach dem Unfall eine länger zurückgehende Kontroverse in der sowjetischen Führungsspitze widerspiegelt, in der sich Gorbatschow, der größere Offenheit für notwendig hält, mit dem Widerstand sowjetischer Traditionalisten auseinandersetzen hat, die an einer strikten Kontrolle und Begrenzung öffentlicher Information festhalten wollen<sup>25</sup>).

Wenn die Ereignisse nach dem Mai 1986 einen längerfristigen und tiefergehenden Trend reflektieren, so hat die Gorbatschow zugeschriebene Position ganz offensichtlich Fortschritte gemacht. Die im Westen durchaus unerwartete, außergewöhnliche Offenheit und Bereitschaft zur Selbstkritik, mit der die Sowjets auf der Expertentagung zur Unfallanalyse im August 1986 die Ereignisse in Tschernobyl behandelt haben, brachten die bisweilen hämischen Vorwürfe zum Schweigen und provozierten erstaunte Anerkennung und Lob sogar auf seiten der Gegner der Sowjets. Das soll nicht heißen, daß alle erwünschten Informationen auch wirklich gegeben wurden; die Zusammensetzung der Brennelemente zur Unfallzeit beispielsweise wurde nicht völlig befriedigend aufgeklärt. Gemessen an bisherigen sowjetischen Maßstäben ist der Fortschritt jedoch unverkennbar. Ein Indiz dafür, daß die neue Offenheit ernst genommen wird, war die Unterrichtung der IAEA über den Unfall eines sowjetischen nuklearstrategischen Unterseebootes Anfang Oktober 1986 durch die sowjetische Regierung<sup>26</sup>). Der neue sowjetische Stil läßt Hoffnungen keimen, daß eines der schwierigsten Hemmnisse der Rüstungskontrolle, die Verifikation, in Zukunft leichter zu lösen sein wird als bisher. Die sowjetischen Verhandlungspositionen in den verschiedenen Rüstungskontrollfora haben bereits erkennen lassen, daß eine gewisse Auflockerung der früheren ablehnenden Haltung in Verifikationsfragen eingetreten ist. Tschernobyl könnte dazu führen, daß sich diese Öffnung beschleunigt. Da Fortschritte in der Rüstungskontrolle für die Robustheit des Regimes dringend notwendig sind, wäre eine solche Entwicklung heilsam.

<sup>23</sup>) William C. Potter, U.S.-Soviet Cooperation for Nonproliferation, in: The Washington Quarterly, Winter 1985, S. 141—154.

<sup>24</sup>) Barton J. Bernstein, Nuclear Deception: the U.S. record, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 43 (1986) 1, S. 40—43; Walter C. Patterson, Chernobyl: worst but not first, ebd., S. 43—45.

<sup>25</sup>) Alexander Amerisov, A Chronology of Soviet media coverage, ebd., S. 38—39; Erik P. Hoffmann, Nuclear deception: Soviet information policy, ebd., S. 32—37.

<sup>26</sup>) IAEA Press Release 86/37, 8. Oktober 1986.



Die Beziehungen zwischen den Anstrengungen, die nukleare Betriebssicherheit zu erhöhen, und der Nichtverbreitungspolitik sind nicht stark und sie sind indirekt; sie sind aber vorhanden und sind vielfältig. Gegenwärtig sind sie noch undeutlich, man darf sie keinesfalls überschätzen. Es ist auch denkbar, daß sie nicht zur Entfaltung kommen. Sie bieten jedoch eine Chance, daß sich aus dem schrecklichen Unfall in der Ukraine wenigstens begrenzte positive Folgewirkungen ergeben können.



# Entwicklung des Umweltbewußtseins in der Bundesrepublik Deutschland

## I. Natur — Mensch — Umwelt

Mit der Selbsthaftwerdung begann der Mensch seine Umwelt aktiv zu gestalten und damit zu verändern. Anbau von Nutzpflanzen, Ackerbau, Haustierhaltung und Anlage dicht besiedelter städtischer Zentren hinterließen Spuren im natürlichen Landschaftsbild. So wurden bereits in den frühen Hochkulturen Flüsse reguliert, Sümpfe trockengelegt, ganze Landstriche mit Bewässerungskanälen durchzogen. Die zivilisatorischen Fortschritte zogen aber bereits irreversible Umweltveränderungen nach sich: Ausdörrung und Versalzung der Böden, beginnende Waldzerstörung durch Rodungen und durch wachsenden Holzbedarf.

Der zweite große Umbruch im Verhältnis von Mensch und Natur erfolgte mit der industriellen Revolution. Die geistig bewegende Kraft war der neuzeitliche Fortschrittsbegriff, der seit Descartes, Newton und Bacon sich in den Naturwissenschaften Bahn brach. Der von den Aufklärern initiierte Fortschritts Glaube wurde zur wichtigen Voraussetzung für die technisch-ökonomische Entwicklung der Industriegesellschaft des 19. und 20. Jahrhunderts. Eine Konsequenz der Aufklärung und der Französischen Revolution war die Befreiung des Menschen von den Zwängen der ständischen Gesellschaft. Daneben sollte auch der wirtschaftliche Bereich von allen regulierenden Eingriffen des Staates und von religiösen Fesseln befreit werden. Mit dem Anwachsen des Industrieproletariats und der sozialen Folgen des Kapitalismus im 19. Jahrhundert kam eine sozialistische Fortschrittskonzeption hinzu, die eine Ordnung in Aussicht stellte, in der es keine Herrschaft des Menschen über den Menschen mehr gäbe<sup>1)</sup>.

Gemeinsam blieb diesen unterschiedlichen Fortschrittskonzeptionen bis in die Gegenwart als wesentliches Kriterium die starke Inanspruchnahme der natürlichen Ressourcen sowie die Expansion und das Wachstum der industriellen Produktion und der Produktivität. Fortschritt im technischen Wissen wurde gemessen am wirtschaftlichen Wachstum. Bereits um die Mitte des 19. Jahrhunderts hatten sich die Erkenntnis und das Verständnis der Folgen menschlicher Eingriffe in die

natürliche Umwelt derart erweitert, daß wissenschaftliche Begründungen für die komplexen Wechselwirkungen geliefert wurden. So definierte 1866 Ernst Haeckel den Begriff der „Ökologie“: „Unter Oecologie verstehen wir die gesamte Wissenschaft von den Beziehungen des Organismus zur umgebenden Außenwelt, wohin wir im weiteren Sinne alle Existenzbedingungen rechnen können.“<sup>2)</sup> Weil sie die äußeren Lebensbedingungen von Lebewesen in ihrer Umwelt untersucht, wurde die Ökologie als Teildisziplin der Biologie betrachtet. Die Erkenntnisse der Wissenschaftler, welche Folgen die menschlichen Eingriffe in das sich selbst steuernde System der Natur haben, blieben weitgehend unbeachtet. Die Folgen waren bereits um die Mitte des 19. Jahrhunderts bekannt und wurden publiziert: „Die Bäume werden fast kahl, die Äste und bei jungen Bäumen auch der Stamm dunkel bis kohlschwarz, die Äste trocken, die Kronen licht, und noch ehe wir die Hütte erreichen, endet der Wald mit weit auseinanderstehenden, ganz dünn benadelten Baumkrüppeln.“<sup>3)</sup>

Solche Berichte über „Rauchschäden“, die von chemischen Fabriken, Hütten- und Walzwerken verursacht wurden, fanden sich ab den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts zunehmend in Reiseberichten und in Publikationen von Naturforschern. Dr. Julius von Schröder, Chemiker an der forstlichen Versuchsanstalt in Tharandt, und Carl Reuß, städtischer Oberförster in Goslar, wiesen bereits 1883 in ihrem Buch über „Die Beschädigung der Vegetation durch Rauch und die Oberharzer Hüttenrauchschäden“ darauf hin, daß dieser Tatbestand seit langer Zeit wohlbekannt sei. Obwohl die Rauchfrage Gegenstand öffentlicher Konflikte wie wissenschaftlichen Interesses sei, seien die Forschungsergebnisse in Zeitschriften, Kommissionsberichten und Enquêtes zerstreut, „ja nicht selten leider auch in den Akten der Gerichte begraben und gänzlich unzugänglich“<sup>4)</sup>. Erst wenn die Schädigungen für den Menschen unerträglich oder sogar gefährlich waren, wie etwa bei den frühen Sodafa-

<sup>2)</sup> Ernst Haeckel, Allgemeine Entwicklungsgeschichte der Organismen, Berlin 1866, S. 286.

<sup>3)</sup> Ebd.

<sup>4)</sup> Julius v. Schröder/Carl Reuß, Die Beschädigung der Vegetation durch Rauch und die Oberharzer Hüttenrauchschäden, Berlin 1883, S. 1.

<sup>1)</sup> Vgl. Iring Fetscher, Ursprung und Ende des neuzeitlichen Fortschrittsbegriffs, in: Überlebensbedingungen der Menschheit, München 1985<sup>2</sup>.



briken mit ihren Schwefelsäureschwaden, wurde mit staatlicher Gewalt Abhilfe verfügt.

In der Gründerzeit überdeckte die Fortschrittsgläubigkeit warnende Stimmen, die auf Umweltschädigungen aufmerksam machen wollten. Bodenerosion, Beseitigung organischer Abfälle in den Städten, Verschmutzung des Oberflächenwassers und Schadstoffabgaben durch Emissionen wurden als unvermeidlicher Preis technischen Fortschritts angesehen. Die Schädigungen traten zudem räumlich begrenzt auf. Der Fabrikarbeiter nahm die verpestete Umwelt auf sich, da ihm die Industrialisierung einen Arbeitsplatz bei ausreichendem Lohn und sozialer Absicherung schuf. Sofern der Verursacher von Umweltschäden feststellbar war, konnte der unmittelbar Betroffene klagen. Außerdem bemühte man sich, auf dem Ordnungswege Umweltschäden zu begrenzen<sup>5)</sup>. Immer höhere Schornsteine verdünnten die Schadstoffe und verteilten sie über weite Landstriche; den Fäkalien und Haushaltsabfällen begegnete man in den Städten mit der Schwemmkanalisation; die Abwässer wur-

den gereinigt<sup>6)</sup>. Um die Jahrhundertwende bildeten sich in Schichten des Bürgertums Bewegungen gegen die Technik- und Fortschrittsgläubigkeit. „Volk“, „Heimat“, „Natur“ wurden zu einem Zeitpunkt „wiederentdeckt“ und romantisch verklärt, als sich Deutschland zum Industriestaat mit wachsender Verstädterung und steigender räumlicher Mobilität wandelte<sup>7)</sup>. Die „Stadtflucht“ führte zu Bewegungen wie Körperkulturvereinen, „Wandervogel“, Förderung der Heimatkunst oder Gartens Stadtbewegung<sup>8)</sup>. Die negativen Folgen der Modernisierung und Industrialisierung, die in den Umweltschäden, im Wohnungselend oder in der fehlenden Sozialhygiene zutage getreten waren, führten aber auch dazu, daß Bemühungen um den Naturschutz größere Beachtung fanden. So wurde 1904 der „Deutsche Bund Heimatschutz“ gegründet; wenig später wurde die „Staatliche Stelle für Naturdenkmalspflege in Preußen“ eingerichtet; 1921 entstand der erste Naturschutzpark in der Lüneburger Heide und 1935 wurde ein Reichsnaturschutzgesetz erlassen.

## II. Der „blaue Himmel über dem Ruhrgebiet“

In den zwanziger Jahren wurde die Luftverschmutzung in den Großstädten und im Ruhrgebiet auch von der Presse aufgegriffen. Umweltschädigungen wurden Gegenstand öffentlicher Interessen. 1924 sah sich der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR), in dessen Zuständigkeitsbereich auch die Anlage und Unterhaltung von Grünflächen fiel, daher veranlaßt, 1924 eine Untersuchung über Möglichkeiten der Verbesserung der Luft erstellen zu lassen. In der 1927 erschienenen Schrift heißt es: „Diese Denkschrift soll in letzter Stunde zeigen, wie weit das Sterben der Wälder im Ruhrgebiet bereits fortgeschritten ist und wie dringend notwendig sofortige Abhilfe im öffentlichen Interesse liegt.“ Bemerkenswerterweise wurden – im Unterschied zum historischen Verständnis der „Rauchplage“ – in der Studie auch die schädlichen sauren Gase angesprochen. Das Vorhaben, in Zusammenarbeit von Vertretern der Industrie, der Bergbau- und Gewerbeaufsicht, der Reichsbahn und des Dampfkesselüberwachungsvereins Verbesserungs-

vorschläge auszuarbeiten, scheiterte, da die Verursacher der Rauchsäden allenfalls Abhilfe bei den „sichtbaren, aber ungefährlichen Stäuben und Aschen“ in Aussicht stellten, während sie ansonsten der Meinung waren, daß aufgrund der bereits bestehenden „scharfen Konzessionsbestimmungen“ die Abgabe der sauren Gase „entschieden unter jeder Schädlichkeitsgrenze“ lägen.

In der Bundesrepublik Deutschland knüpfte die Umweltpolitik zunächst an die alten Verhaltensmuster an, das heißt, es wurde dann reagiert, wenn Unzulänglichkeiten unerträglich wurden. Die Diskussion über Maßnahmen zur Luftreinhaltung wurde vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk Mitte der fünfziger Jahre wieder aufgegriffen, deren Direktor Sturm-Kegel Maßnahmen für das ganze Ruhrgebiet forderte: Seit der ersten Untersuchung des SVR habe die Luftverschmutzung ständig zugenommen, seien die Emissionsquellen vermehrt und wegen wachsender Koks- und Stahlerzeugung und der Umstellung auf Staubkohle in Großfeuerungsanlagen die Schadstoffanteile in der Luft erhöht worden. Diese Feststellung rief heftige

<sup>5)</sup> Die Gewerbeordnung von 1867 machte die Errichtung von Anlagen genehmigungspflichtig, „welche durch die örtliche Lage oder die Beschaffenheit der Betriebsstätte für die Besitzer oder Bewohner der benachbarten Grundstücke oder für das Publikum überhaupt erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen“ verursachen konnten.

<sup>6)</sup> Vgl. Klaus-Georg Wey, Umweltpolitik in Deutschland. Kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland seit 1900, Opladen 1982, S. 27–121.

<sup>7)</sup> Vgl. Ulrich Linse, Ökopax und Anarchie. Eine Geschichte der ökologischen Bewegungen in Deutschland, München 1986.

<sup>8)</sup> Rolf Peter Sieferle, Fortschrittsfeinde? Opposition gegen Technik und Industrie von der Romantik bis zur Gegenwart, München 1984.



Proteste und Widersprüche seitens des BDI hervor.

Wichtiger als solche Kontroversen über den meßbaren Grad der Verschmutzung, die Bestimmung des Schwefeldioxyd-Gehalts oder der Staubbiederschläge war, daß sich nun auch die politischen Parteien dem Umweltsektor stärker zuwandten.

Die Initiative des CDU-Landtagsabgeordneten Otto Schmidt, der auch Erkenntnisse eines Besuchs beim Forschungsinstitut zur Luftreinhaltung in Pittsburgh in einen Entwurf zur Verbesserung der Meßmethoden und zur Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen einbrachte, wurde von allen Parteien des nordrhein-westfälischen Landtags positiv aufgenommen. Ein ähnliches Programm unterbreitete die SPD im Juli 1957 dem Bundestag. Dieser verabschiedete 1959 ein Gesetz zur Reinhaltung der Luft, das die bestehende „Technische Anleitung“ von 1895 und die Gewerbeordnung von 1869 aufhob<sup>9)</sup>.

Die Diskussion um die „Reinhaltung der Luft“ — ein recht widersinniger Begriff angesichts des damals bekannten hohen Verschmutzungsgrades der Luft in Industrie- und Ballungsräumen — wurde von den politischen Parteien in den sechziger Jahren punktuell weitergeführt. Der „Deutschland Union Dienst“ der CDU gab am 21. Juni 1960 eine Presseinformation heraus, die treffend das damalige umweltpolitische Verständnis formuliert: „Neben dem Schwerpunktprogramm — Wohnungs-, Straßen-, Krankenhaus- und Schulbau — erwachsen der nordrhein-westfälischen Landesregierung weitere Sorgen, bedingt durch die fortschreitende Technisierung und Industrialisierung des Landes: die Verunreinigung der Luft . . . Vor allem die Eisenhütten- und die Zementindustrie sowie alle Fabriken, in denen Kohle verbrannt wird, verunreinigen die Luft in oft unerträglicher Weise. Noch schlimmer sind die Abgase der chemischen Industrie, die vielfach schädliche Gasbestandteile enthalten . . . Ferner spielen der Hausbrand, die Ölheizung und vor allem die Auspuffgase der Kraftfahrzeuge in Verkehrsballungsräumen eine wesentliche Rolle. Mittlerweile ist auf Veranlassung der Landesregierung ein ‚Staubatlas‘ erarbeitet worden; im rheinisch-westfälischen Industriegebiet wurden 200 Meßstellen als ständiges ‚Staubpegelnetz‘ eingerichtet . . . So sehr die Entwicklung der Technik fortgeschritten ist — und daher mehr Abgase produziert —, so hat sie doch

<sup>9)</sup> Danach konnte die Bundesregierung den Katalog genehmigungspflichtiger Anlagen ändern und erweitern. Das Genehmigungsverfahren sollte jeweils den neuesten Stand der Technik berücksichtigen. Die Betreiber gewerblicher Betriebe wurden nach dem Verursacherprinzip für Verunreinigungen haftbar gemacht.

nicht schrittgehalten in der Entwicklung von Einrichtungen, mit denen die Abgase aufgefangen werden können. Freilich gibt es entsprechende Geräte. Sie sind heute noch zu teuer, weniger in der Anschaffung als bei den Betriebskosten. Daher besteht die Gefahr, daß die Industrie die Kosten der Sauberhaltung der Luft im Preis lebensnotwendiger technischer Produktionsgüter auffängt.“

CDU und SPD traten in Nordrhein-Westfalen mit den Slogans „Die Dunstglocke über dem Rhein-Ruhrgebiet muß beseitigt werden“ (Meyers 1958) und „Blauer Himmel über dem Ruhrgebiet“ (Meyers/W. Brandt)<sup>10)</sup> an die Öffentlichkeit. Aber nur die Ankündigung der nordrhein-westfälischen Landesregierung im Juni 1961, neue Gesetze gegen die Luftverschmutzung zu erlassen, wurde von den Massenmedien bundesweit aufgegriffen und kontrovers diskutiert<sup>11)</sup>.

Trotz der hohen Schadstoffkonzentration in der Luft war das Problembewußtsein in der Öffentlichkeit kaum ausgeprägt. Die Bürger im Rhein-Main-Gebiet, im Saarland, dem Ruhrgebiet und in den Industrieregionen Baden-Württembergs maßen ökologischen Problemen keine vorrangige Bedeutung zu, obwohl sie je nach Wetterlage stark unter den Schadstoffen litten. In der Wiederaufbauphase dominierten wirtschaftliche Erwägungen, vor allem die Sicherung des Arbeitsplatzes und die Steigerung des materiellen Wohlstandes. „Wohlstand“ war in den späten fünfziger und in den sechziger Jahren gleichbedeutend mit gut bezahlter Arbeitsstelle, einer sozialen Absicherung (Kranken- und Rentenversicherung), einer Wohnung mit eigenem Bad und mit Zentralheizung, neuer Kleidung, einem Fernsehgerät oder einem Plattenspieler, dem „Sonntagsbraten“, Motorrad oder Auto und schließlich dem Urlaub möglichst im sonnigen Süden.

In dieser Phase des „Wirtschaftswunders“ wurde die Bundesrepublik zum Inbegriff des modernen Industriestaates; Kritik an der Zivilisation, an Industrie und Technik verstummte. Diejenigen, die Kritik am Konsum äußerten, sich gegen die Massen-

<sup>10)</sup> Siehe Landtagswahlbroschüre der CDU-Fraktion NRW vom Juli 1958; NRW-Ministerpräsident Meyers auf dem Karlsruher Parteitag der CDU am 27. April 1960; Willy Brandt auf dem Bundesparteitag der SPD in Hannover am 25. November 1960 und bei der Erläuterung des SPD-Regierungsprogramms am 28. April 1961.

<sup>11)</sup> Die „Westdeutsche Allgemeine Zeitung“ geht in dem Artikel „Kein blauer Himmel“ am 23. Juni 1961 auf die oben zitierten Slogans ein und äußert sich dann enttäuscht zu dem Gesetzesentwurf. Die „Deutsche Zeitung“ versieht ihren Beitrag zu dem Thema mit der Überschrift „Das Ruhrgebiet soll staubfrei werden“ beschließt die Düsseldorfer Regierung. „Frankfurter Rundschau“, „Bonner Rundschau“ und „Stuttgarter Nachrichten“ greifen diese Nachricht ebenfalls auf.



kultur wandten oder für alternative Lebensweisen eintraten, wurden als Sektierer eher belächelt. Die friedliche Nutzung der Atomenergie zeichnete in dieser Zeit den Weg vor, um einerseits die begrenzten fossilen Energievorräte zu schonen und andererseits die Belastungen der Luft mit Schadstoffen zu mindern.

Angesichts der wachstumsorientierten und fortschrittsgläubigen Einstellungen aller Bevölkerungsschichten wurden Umweltfragen nur am Rande von den politischen Parteien beachtet. „Umwelt“ als Gesamtheit der äußeren Lebensbedingungen war noch nicht ins Bewußtsein der politisch Handelnden und der Bürger gedrungen. Man beschränkte sich darauf, Symptome mehr oder weniger isoliert zu betrachten. Einzelne, unkoordinierte Maßnahmen wurden ergriffen, um die Schadstoffe in der Luft zu begrenzen oder um die Qualität des Trinkwassers zu überwachen und die Belastung der natürlichen Gewässer zu mindern. Die Folgen der Verunreinigung für die Nahrungsmittel waren noch kaum ins Bewußtsein gedrungen. Erst in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre mehrten sich die Indizien, daß politische Parteien und Verbände, aber auch die Bürger den Umweltfragen größere Bedeutung zuzumessen begannen. Das Schlagwort „Blauer Himmel über der Ruhr“ blieb bis in die siebziger Jahre der Inbegriff für die Auseinandersetzung der Massenmedien mit Umweltproblemen.

Das Land Nordrhein-Westfalen hatte mit seinem Landesimmissionsgesetz von 1962 nicht nur im Vergleich zu anderen Bundesländern, sondern auch zu Europa scharfe gesetzliche Maßnahmen fixiert, die dann Vorbildcharakter für die folgenden Landesgesetze hatten. Erstmals wurden alle Immissionen – schädliche Einwirkungen von Schadstoffen in der Luft – erfaßt, also neben Rauch und Gasen auch Lärm, Geräusche und Erschütterungen. Obwohl ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine umfassende Umweltpolitik, ging das Gesetz immer nur von der Gesundheit des Menschen selbst aus. Die nordrhein-westfälische CDU sah im Immissionsschutz eine „zentrale Aufgabe der modernen Sozialpolitik“. Die Nebenfolgen des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts, sofern sie die Gesundheit gefährdeten, sollten beseitigt werden. Hierbei mußte aber immer mit bedacht werden, daß die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft erhalten bliebe. In dieser Begründung der Gesetzesvorlage klingt der nach wie vor bestehende Zielkonflikt zwischen Ökonomie und Umweltmaßnahmen an. Die Frage der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes des Menschen als eines sich regulierenden Systems war noch nicht ins Bewußtsein getreten.

Ende 1964 sendete der WDR in seinem 2. Rundfunkprogramm einen Beitrag mit dem Titel: „Die

Luft, in der wir leben. Vom Kampf gegen Dunstglocke und Abgase“<sup>12</sup>). Der Autor, Klaus Plümcke, bemühte sich, die Hörer über Staubpartikel, Schwefeldioxyde und Kohlenoxyde, den Unterschied zwischen Emissionen und Immissionen und die Entwicklung der Gesetze gegen Luftverschmutzung zu informieren. Insbesondere wurde der mehrstufige Anti-Smog-Plan der Landesregierung aus medizinischer Sicht begründet: hohe Zahl der Todesfälle durch Lungenkrebs, Schäden bei der Blut- und Knochenbildung, Bronchitis und Rachitis als Folgen der geminderten ultravioletten Sonnenstrahlen durch Stäube. Der hohe Anteil des Automobils an der Luftverschmutzung war bereits bekannt und außerdem wurde die Entwicklung von Katalysatoren in den USA als eine wegweisende Lösung erörtert. Dieser sehr informative Beitrag veranschaulichte zugleich ein schwieriges Problem, das bei der Bildung eines Umweltbewußtseins in breiten Bevölkerungsschichten zu berücksichtigen war; denn die hochkomplexen Sachverhalte und die Kontroversen unter den Experten erschwerten den Zugang zur Frage des Umweltschutzes. Obwohl 1965 und dann noch verstärkt ab 1969 in den Massenmedien Umweltthemen angesprochen wurden, wußten noch 1970 nur 41% der Befragten etwas mit der Vokabel „Umweltschutz“ anzufangen<sup>13</sup>). Diese Untersuchung von INFAS ist insofern mit Vorbehalt zu betrachten, als die Nichtkenntnis der Vokabel „Umweltschutz“ nur Rückschlüsse darauf zuläßt, daß der Mehrzahl der Bürger der Zusammenhang des Schutzes von Luft, Wasser, Natur und Landschaft nicht bewußt war. Das Defizit ist durch mehrere Faktoren zu erklären. Es fehlten in den sechziger Jahren noch weitgehend informative Sendungen (wie etwa diejenige des WDR) in Rundfunk und Fernsehen zu Sendezeiten mit hohen Einschaltquoten, leicht verständliche Beiträge in Zeitungen, die einzelne Phänomene in Problemfelder einordneten, und Artikel in Illustrierten.

1965 wurde der Aspekt der Luftverunreinigung durch Autoabgase in breiterem Umfang in der Presse erörtert. Den Impuls lieferte die von der Bundesministerin für Gesundheitswesen, Elisabeth Schwarzhaupt, angeregte Diskussion über den Einbau von Auspuff-Filtern in Kraftfahrzeugen nach dem amerikanischen Vorbild<sup>14</sup>).

Mit Überschriften wie „Der ‚blaue Himmel‘ im Revier braucht seine Zeit. Zwang zur Entstaubung kostet viele Millionen“ (Die Welt vom 1. Septem-

<sup>12</sup>) Westdeutscher Rundfunk, Hauptabteilung Politik, Sendung 12. Dezember 1964, 12.00–12.30 Uhr im 2. Programm.

<sup>13</sup>) dpa-Meldung vom 26. Oktober 1970.

<sup>14</sup>) DUD, Bonn, 25. Januar 1965; siehe Westdeutsche Rundschau vom 6. April 1965.



ber 1966) und „Was kostet der blaue Himmel?“ (FAZ vom 9. April 1965) wird in den Medien nun auch im Zusammenhang mit Umweltkongressen oder Fachausstellungen und in Presseinformationen der Bundesregierung bzw. der Landesregierungen einerseits auf die Kosten der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes und andererseits auf die Bemühungen von Industrie, Forschung und Behörden zur Verbesserung der Umwelt durch eingeleitete Maßnahmen hingewiesen. Ab etwa 1965 werden auch die Diskussionen der Wissenschaftler und der Interessenverbände über die Wirksamkeit von Umweltschutzmaßnahmen in die Medien hineingetragen. Während das Deutsche Industrieinstitut in Materialien zum Thema „Industrie und reine Luft“ die neu erbauten Kamine von 140–160 m Höhe als

wirkungsvolle Maßnahme darstellte, da dadurch der noch unvermeidliche Gehalt der Abgase an Schwefeldioxyd in der Luft so verdünnt würde, daß er in Bodennähe allenfalls noch bei Inversionswetter nachweisbar wäre, berichtete die FAZ in einem Artikel unter Berufung auf Ergebnisse der Essener Landesanstalt für Immissions- und Bodennutzungsschutz über die Nutzlosigkeit höherer Schornsteine<sup>15)</sup>.

Die Situation änderte sich grundlegend 1970/71. Ein äußeres Indiz für das nun sprunghaft wachsende Interesse an Umweltfragen war das rapide Ansteigen von Zeitungsmeldungen, Artikelserien auch in Illustrierten und in der Boulevardpresse sowie die zunehmende Zahl von Meinungsumfragen zu diesem Thema.

### III. Prägung und Wandel der Einstellungen zur Umwelt

Der Europarat erklärte das Jahr 1970 zum Naturschutzjahr. Die Vereinten Nationen riefen 1972 das „World Year of Environment“ aus und hielten eine Weltkonferenz für Umweltschutz in Stockholm ab. Die Bundesregierung legte 1970 ein Sofortprogramm zum Umweltschutz vor. Die Gründe für dieses weltweit verstärkte Interesse an Umweltfragen waren vielschichtig. Ein wichtiger Faktor dürfte die internationale Zusammenarbeit in der Erforschung von Ursachen und Wirkungen der Umweltverschmutzung gewesen sein. Für die Konsum- und Industriegesellschaft in der Bundesrepublik war die Studentenbewegung Ende der sechziger Jahre das Signal, welches die Infragestellung des bis dahin ungebrochenen Fortschrittsdenkens anzeigte.

Die Studentenbewegung war ein internationales Phänomen, das zuerst in den USA auftauchte. Die neuen Aktionsformen des Protestes wurden übernommen; man setzte sich auch in der Bundesrepublik mit den Themen Bürgerrechte, Vietnamkrieg und sexuelle Revolution auseinander, aber man ignorierte noch weitgehend das Umweltthema. Die deutsche Studentenbewegung war jedoch sichtbarer Ausdruck eines Wertewandels, indem sie sich mit ihren kulturrevolutionären Intentionen gegen tradierte bürgerliche Tugenden wie Disziplin, Pflicht oder Gehorsam wandte. Sie wirkte nach ihrem Selbstverständnis „emanzipatorisch“, zumal sie ihr Programm der Selbstverwirklichung des autonomen Individuums in breite Bevölkerungsschichten trug. Emanzipation, Selbstverwirklichung und Autonomie waren die neuen, von der Studentenbewegung aufgegriffenen Werte innerhalb des Wandlungsprozesses, der Mitte der sechziger Jahre einsetzte<sup>16)</sup>.

Die Protesthaltung entfaltete sich zu einem Zeitpunkt, als die „Kosten“ des Wirtschaftswachstums in zunehmenden Umweltproblemen zutage traten. So wurde im Juni 1969 die Öffentlichkeit durch ausführliche Presseberichte über eine Rheinverschmutzung mit Insektiziden alarmiert. Das Thema blieb in der Diskussion nach einer weiteren Verschmutzung im Februar 1970<sup>17)</sup>.

Aber auch Berichte aus den USA, wo die öffentliche Auseinandersetzung mit Umweltproblemen weiter fortgeschritten war, trugen dazu bei, das Interesse an der Umweltthematik zu wecken. Der Umdenkungsprozeß in breiten Schichten der amerikanischen Bevölkerung setzte Ende der sechziger Jahre mit den Alarmrufen renommierter Wissenschaftler ein<sup>18)</sup>. Senator Gaylord Nelson entfachte

<sup>15)</sup> Noch um die Jahreswende 1965/66 tauchen in den überregionalen Zeitungen Artikel auf, in denen die Verdünnung der Stäube durch sehr hohe Schornsteine als einzige technisch und wirtschaftlich mögliche Mittel gegen Verunreinigungen mit Schwefeldioxyd genannt werden. Vgl. Die Welt vom 25. November 1965 und FAZ vom 5. Februar 1966.

<sup>16)</sup> Zu charakteristischen Merkmalen und Folgen des Wertewandels siehe Karl-Heinz Dittrich, Wertewandel in der Bundesrepublik Deutschland – Zur Deutung längerfristiger Einstellungs- und Verhaltensänderungen am Beispiel ausgewählter Schwerpunktbereiche der empirischen Wertforschung. Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien, Nr. 6/1986.

<sup>17)</sup> Vgl. auch Artikel in „Bunte Illustrierte“ Nr. 43 vom 20. Oktober 1970 über die Verschmutzung des Bodensees.

<sup>18)</sup> Professor Commoner mahnte zu einschneidenden Maßnahmen, da andernfalls in etwa 25 bis 30 Jahren „the point of no return“ auf dem Weg der selbstmörderischen Umweltzerstörung erreicht sei; Professor Ehrlich äußerte vor dem Kongreß die Befürchtung, daß etwa 1980 die Weltmeere verseucht wären, wenn nichts entscheidendes zu ihrem Schutz geschehen würde.



eine Kampagne für den Umweltschutz, die am 22. April 1970 mit dem „earth day“, dem Tag der Erde, einen Höhepunkt erreichte. Viele prominente Politiker bekannten sich zum Umweltschutz. Über das neue Umweltgefühl in den USA, dem vor allem Jugendliche überschwinglichen Ausdruck verliehen, berichteten die Medien in Deutschland positiv.

Ein weiterer Grund für das erwachende Interesse an Umweltfragen lag in der Einsicht, daß solche Probleme nicht an nationalen Grenzen haltmachen. Hierzu trugen die nun von den Medien sensibler zur Kenntnis genommenen Meldungen über Umweltprobleme im In- und Ausland wesentlich bei. Als im Februar 1969 in Straßburg das „Jahr des Naturschutzes“ eröffnet wurde, ging Prinz Philip auf den Einstellungswandel zum Thema Umwelt ein: „Noch vor einigen Jahren galt jemand, der sich um die Erhaltung der Natur und der natürlichen Umwelt besorgt zeigte, als eine Art harmloser Irrer, den man bestenfalls nicht ernst nahm und schlimmstenfalls als Schwarzseher schalt. Doch die Zeiten ändern sich, wie man uns unermüdlich erklärt, und heute erscheint es fast als ehrenwert, sich um den Schutz der Tierwelt Gedanken zu machen, wegen der Zerstörung der Landschaft besorgt zu sein, Angst zu empfinden wegen der wahllosen Verwendung von Chemikalien in der

Landschaft oder sich für die verfügbaren Süßwasservorräte zu interessieren . . . Meiner Meinung nach ist es einfach so, daß jeder, der mit ausreichender Intelligenz und Vorstellungskraft begabt ist, zu begreifen beginnt, welche Gefahren unsere Umwelt bedrohen.“<sup>19)</sup>

Einer von diesen „harmlosen Irren“ war Bernhard Grzimek, der im Oktober 1970 in der ARD seine 100. Sendung „Ein Platz für Tiere“ feiern konnte. Professor Grzimek hatte seit Anfang 1970 Bestandsaufnahmen und Prognosen zur Umweltverschmutzung in den Mittelpunkt seiner Interviews und Gespräche gestellt. Die hohe Sehbeteiligung von 78–80 % und die sehr hohe positive Benotung der Fernsehsendungen lassen den Schluß zu, daß die regelmäßigen Hinweise auf die Bedrohung von Tier und Mensch mit dazu beigetragen haben, daß in breiten Bevölkerungsschichten das Interesse an Umweltfragen geweckt wurde. Ab 1970 wurde das Thema zunehmend von den Massenmedien aufgegriffen und publizistisch genutzt. Besondere Bedeutung dürfte hierbei den Illustrierten, der Boulevardpresse und den Artikelserien in Tageszeitungen zukommen. Hierzu einige Beispiele aus dem Zeitraum vom September 1970 bis März 1971:

<sup>19)</sup> Zitiert in: Merkur, 5 (1971) 5, S. 470.

- 6. 9. 1970 *Stern*: „Giftkrieg in Deutschland“
- 11. 9. 1970 *Süddeutsche Zeitung*: „Schon tickt die Zeitbombe. Umweltverschmutzung hält nicht an nationalen Grenzen / Neue Gesellschaftspolitik nötig.“ Im dem Artikel heißt es u. a.: „Der Rhein, die Kloake Europas, wird nicht schon davon sauberer, daß Bundesinnenminister Genscher ihn als zentrale Entwicklungsachse Europas entdeckt. Aber Genscher hat wohl recht: Wir sind umweltbewußter geworden. Strontium in der Milch und Öl in der Ostsee, Dunstglocken über den Städten und Schleichverkehr auf überfüllten Straßen haben ihre Schockwirkung nicht verfehlt und die Diskussion über eine neue Gesellschaftspolitik befruchtet.“
- 20. 9. 1970 *Stuttgarter Zeitung* berichtet über „Stuttgarts Kampf gegen Umweltverseuchung“. Die *Neue Revue* druckt ein Gespräch mit Bundesernährungsminister Josef Ertl zur Bedrohung von Mensch und Natur ab.
- 24. 9. 1970 Pressemitteilungen über den „Großen Hessenplan. Aktionsprogramm Umwelt“, hrsg. vom Hessischen Minister für Landwirtschaft und Forsten.
- 2. 10. 1970 *Die Zeit*: „Gesetze gegen den Dreck. Die Bonner Kampagne zum Umweltschutz“. Rolf Zundel umreißt die Grundlinien der Bonner Umweltpolitik und informiert über künftige Strategien und die Suche nach neuen Technologien im Kampf gegen die Umweltverschmutzung.
- 3. 10. 1970 *Die Welt* berichtet über die biologische Klärung der Emscher und in einem Sonderbericht über Umweltprobleme in den Niederlanden, Großbritannien und der Bundesrepublik.
- 5. 10. 1970 *Der Spiegel*: „Umwelt — Morgen kam gestern“. Ein umfangreicher Bericht, dessen Bedeutung durch ein entsprechendes Titelbild untermauert wurde, setzt sich mit Umweltkatastrophen in der ganzen Welt auseinander, mit der Umweltbelastung in den Ballungszentren, den Gesundheitsrisiken und der Zunahme von Erkrankungen infolge der Luftverschmutzung sowie den Kosten der Müllbeseitigung und der Ölpest. Kritisch werden die Folgen ungehemmten technischen Fortschritts und maßlosen Konsums in den Industrienationen dargelegt.



19. 11. 1970 *Stuttgarter Zeitung*: Unter der Überschrift „In 30 Jahren keine Atemluft mehr?“ nimmt die Zeitung zum WWF-Kongreß in London Stellung.
28. 11. 1970 *Die Welt*: „Aber die Natur wächst nicht nach . . . Der Mensch muß endlich die Verantwortung für seine irdische Heimat übernehmen.“ Der Beitrag des französischen Philosophen Bertrand de Jouvenel setzt sich mit der Besinnung auf die Natur, mit dem erwachenden ökologischen Bewußtsein auseinander.
5. 12. 1970 *FAZ*: „Die freie Fahrt ist vorbei — wir müssen zahlen. Ein Film über Umweltprobleme/ Staat und Wirtschaft diskutieren miteinander“.
8. 12. 1970 *Bunte Illustrierte*, Nr. 50: „Wir rotten uns selber aus. Unsere Umwelt ist vergiftet. Die Menschheit ist in höchster Gefahr. Es ist später, als wir denken“. Die *Süddeutsche Zeitung* berichtet über die Warnung der „Lebensschutz-Verbände“ vor den Folgen der Atommill- versenkung und der Autoabgase.
8. 1. 1971 Die *Frankfurter Rundschau* überschreibt einen Artikel, der sich mit dem Umweltschutz als globalem Problem beschäftigt, mit „Bleifreies Benzin gesucht“.
18. 1. 1971 *Frankfurter Rundschau*: „Umweltschädigung gleicht Verstoß gegen den Frieden“.
31. 1. 1971 *Neue Revue* fordert „Härtere Strafen für Luftverschmutzer“.
5. 2. 1971 *Publik* beschäftigt sich in einem Artikel mit dem Skandal um die Abgasentgiftungsanlagen für Autos: „Kannibalen, freßt keine Bundesbürger — es könnte euer Tod sein!“
7. 2. 1971 *Bild am Sonntag*, die im Dezember die Luftverschmutzung als Thema aufgegriffen hatte mit einem Artikel über den Bleigehalt und mit Testergebnissen aus Großstädten, gratuliert sich selbst zu ihrer Werbeaktion in Zusammenarbeit mit der Autoindustrie (Einstellung von Vergasern): „Gratuliere!“ sagte Genscher.
14. 2. 1971 Der *Stern* berichtet über Umweltverschmutzung in München: „Der Selbstmord der heimlichen Hauptstadt“.
4. 3. 1971 Die *Süddeutsche Zeitung* stellt das geplante Umweltschutzprogramm unter der Überschrift vor: „Ich möchte nicht mein Enkel sein“.

Dieser Auszug aus der „Vermarktung“ von Umweltproblemen durch die Massenmedien zeigt bereits in der Aufmachung der Artikel, daß die Beschäftigung mit dem Thema in eine neue Phase getreten ist: Die Überschriften — auch der überregionalen Tagespresse — werden schärfer akzentuiert, die Beiträge engagierter geschrieben, auf Mängel und Gefahren wird sensibler reagiert. Vorschläge zu Problemlösungen, die politisch Verantwortliche unterbreiten, werden von der Presse viel kritischer zur Kenntnis genommen bzw. beurteilt als etwa noch Umweltschutzmaßnahmen Anfang der sechziger Jahre. Immer häufiger wird ein Umdenken gefordert, ein Umweltbewußtsein. Geändert hat sich auch, daß nun die Illustrierten und die Boulevardpresse sich in den Meinungsbildungsprozeß zur Umweltpolitik einschalten. Da diese Publikationen mit ihren hohen Auflagen auch breite Leserschichten erreichen, die kaum oder nur selten ihre Informationen aus Tageszeitungen beziehen, werden nun neue Bevölkerungsgruppen mit Umweltproblemen konfrontiert. Die Kombination von Wort und Bild bietet zudem zusätzliche Möglichkeiten, Aufmerksamkeit zu wecken. Andererseits besteht die Gefahr, daß apokalyptische Szenarien entworfen und der Leser über skandalträchtige Schlagzeilen beeinflusst wird. Ob nun die journalistische Sorgfaltspflicht beachtet wurde oder nicht, festzuhalten bleibt, daß zwischen September

1970 und November 1971 nach zwei repräsentativen Befragungen des INFAS-Instituts der Anteil der Befragten, die angaben, noch nichts über Umweltschutz gehört zu haben, von 59 % auf 8 % gesunken war.

Nach einem Artikel in der *Frankfurter Rundschau* vom 8. Mai 1971 über „Volkes Stimme zu den Umweltproblemen“ ist nach den Petitionen und Briefen, die im Bundesinnenministerium gesammelt wurden, das Umweltbewußtsein gestiegen. Zum gleichen Zeitpunkt beklagte die *Frankfurter Neue Presse* das mangelnde „Umweltbewußtsein“ der Öffentlichkeit: „Nur wenn von der Bevölkerung der nötige Druck ausgeht, werden sich die Politiker veranlaßt sehen, durch Gesetze und Verordnungen ihren Teil zum Umweltschutz beizutragen.“<sup>20)</sup>

Die politischen Parteien in der Bundesrepublik wandten sich nach den Bundestagswahlen 1969 intensiver dem gesamten Umweltbereich zu, das heißt, sie begannen zum Teil unvorbereitet auf das wachsende Interesse in der Öffentlichkeit zu reagieren. So bildete die SPD eine lose Arbeitsgemeinschaft interessierter Abgeordneter und ernannte im Arbeitskreis Innenpolitik einen Obmann für Umweltfragen<sup>21)</sup>. Die CDU berief Anfang Juni

<sup>20)</sup> *Frankfurter Neue Presse* vom 6. April 1971.

<sup>21)</sup> Im Frühjahr 1968 hatte die SPD im Programmtext zu „Perspektiven im Übergang zu den siebziger Jahren“ die



1970 eine Fachtagung über Umweltschutz ein<sup>22)</sup>. Bundesinnenminister Genscher, der in dem nun in den Blickpunkt tretenden Umweltbereich die FDP zu profilieren suchte, konnte die Kompetenzen der Abteilung Umweltschutz in sein Ministerium verlagern, das von nun an bis zur Bildung des Bundesumweltministeriums federführend blieb.

In ihren Freiburger Thesen zur Gesellschaftspolitik forderte die FDP 1971 in Fortschreibung der individuellen Freiheitsrechte, daß Artikel 2 des Grundgesetzes ergänzt werden sollte: „Jeder hat ein Recht auf eine menschenwürdige Umwelt. Die Naturgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Die Grenze der im Allgemeininteresse zulässigen Umweltbelastung wird durch Gesetz bestimmt“ (Umweltpolitik, These 1). Im Unterschied zu den beiden großen Parteien sorgte sich die FDP weniger um die Höhe der entstehenden Kosten nach dem Verursacherprinzip; sie trat für die Zentralisierung der Kompetenzen im Umweltbereich sowie für verstärkte staatliche Eingriffe ein, sofern Umweltschutzbestimmungen von Produzenten verletzt würden.

Die CDU hatte in ihrem Berliner Programm von 1968 den Umweltbereich noch dem Kapitel „Raumordnung, Wohnungsbau, Verkehr“ zugeordnet und sich dort nur spärlich geäußert: „Die Raumordnung muß die schädlichen Auswirkungen des vielerorts gestörten Naturhaushalts soweit als möglich abbauen und für die weiteren Entwicklungen davon ausgehen, daß die biologische Leistungsfähigkeit der Landschaft die Grundlage einer den menschlichen Bedürfnissen gerechten Umweltgestaltung ist“ (Punkt 73). In das Berliner Programm von 1973 wurden dann in einem eigenen Abschnitt „Umweltschutz“ eine Vielzahl von Forderungen der Umweltpolitik aufgenommen, die auf der Höhe der damaligen Diskussion im In- und Ausland lagen. Diese blieben aber nur Ansätze zu einem umfassenden Konzept.

Die SPD konnte lange Zeit ökologische Kriterien nicht mit den ökonomischen in Einklang bringen. Solange die Partei am wirtschaftlichen Wachstum als einzigem Mittel festhielt, um die „Ausbeutung des Menschen“ zu überwinden, wurden nur dort Grenzen der „Ausbeutung der Natur“ gesehen, wo der Mensch unmittelbar gefährdet war. Die

Umweltfrage damit abgehandelt, daß auf die mangelnde „Anziehungskraft“ umweltgeschädigter Regionen“ hingewiesen wurde. Hinsichtlich des Stellenwertes von Umweltfragen blieb sie vage; sie legte sich zum Beispiel nicht hinsichtlich des „Grades“ der Sicherung der Gesundheit und der „Belastbarkeit“ der Wirtschaft fest. Vgl. Horst Ehmke, Perspektiven: Sozialdemokratische Politik im Übergang zu den siebziger Jahren, erläutert von 21 Sozialdemokraten, Reinbek 1969, S. 140 ff.

<sup>22)</sup> Vgl. Protokoll der Fachtagung am 4. und 5. Juni 1970 in Eichholz.

Umweltpolitik wurde der Gesundheitspolitik und der Raum- und Städteplanung zugeordnet.

In der Öffentlichkeit und vor allem in den Medien wurden den politischen Parteien und der Bundesregierung nur geringe Kompetenzen in Umweltfragen zugewiesen. Willy Brandt hatte in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 zwar versprochen, daß „dem Schutz der Natur, von Erholungsgebieten, auch dem Schutz der Tiere“<sup>23)</sup> mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, aber diese Allgemeinplätze aus dem Vokabular traditionellen Naturschutzdenkens wurden skeptisch aufgenommen; ähnliche Resonanz erfuhr dann 1970 die Ankündigung, daß ein umfangreiches Umweltprogramm erarbeitet werden sollte. Auch der Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Umweltfrage vom 20. Mai 1970<sup>24)</sup>, der auf die steigende Umweltbelastung und auf die Notwendigkeit eines umfassenden Konzepts zur Problemlösung hinwies, wurde als eher umweltpolitischer Appell aufgenommen.

Die Medien bescheinigten den politischen Parteien zwar allgemein, daß sie sich nun verstärkt für den Umweltschutz engagierten, sie äußerten aber zugleich Zweifel daran, daß Konzepte entwickelt werden könnten, welche in eine wirksame Umweltpolitik umsetzbar wären. Vor allem in der ersten Hälfte des Jahres 1971, als die Ankündigung des Umweltprogramms in der Öffentlichkeit diskutiert wurde, wiesen die Zeitungen immer wieder auf die Notwendigkeit eines umfassenden Konzeptes hin. Angesichts der Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern und angesichts der auf mehrere Ministerien verlagerten Zuständigkeiten waren die in der Presse geäußerten Bedenken verständlich.

Die Entstehungsgeschichte des ersten Umweltschutzprogramms der Bundesregierung<sup>25)</sup> schien die skeptische Erwartungshaltung, die in den Massenmedien geäußert wurde, zu bestätigen. Unter Federführung des Bundesinnenministers wurden mehrere Arbeitsgruppen in verschiedenen Ministerien zusammengestellt, die Bestandsaufnahmen, methodisches Vorgehen und Zielkataloge erarbeiten sollten. Neben Ministerialbeamten saßen in den Gremien Vertreter der Interessenverbände, Wissenschaftler und Experten. Trotz dieser organisatorischen Schwierigkeiten, der schwierigen Kompetenzregelungen (auch zwischen Bund und Ländern)

<sup>23)</sup> Vgl. BT-Drucksache V, S. 28.

<sup>24)</sup> BT-Drucksache VI, S. 795.

<sup>25)</sup> Zur Entstehung und zu den Zielen vgl. Günter Hartkopf/Eberhard Bohne, Umweltpolitik I, Opladen 1983. Günter Hartkopf war bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition Staatssekretär im Bundesinnenministerium. Kritisch zum Programm äußerten sich Klaus-Georg Wey, Umweltpolitik in Deutschland (Anm. 6), S. 201 ff.; G. Küppers, u. a., Umwelforschung — die gesteuerte Wissenschaft?, Frankfurt 1978.



und interessenpolitischen Zielkonflikten wurde am 17. September 1971 ein umfassendes Umweltprogramm vorgelegt. Umweltpolitik wurde darin als Gesamtheit aller Maßnahmen definiert, „die notwendig sind, um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht, um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und um Schäden und Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen“<sup>26)</sup>.

Ziele dieses Umweltprogramms waren: Es soll eine „Umweltplanung auf lange Sicht“ (Vorsorgeprinzip) durchgesetzt werden; im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft soll grundsätzlich der Verursacher die Kosten der Umweltbelastungen tragen (Verursacherprinzip); die technologische Forschung soll sich an Umweltkriterien orientieren (umweltfreundliche Technik); bei der Verwirklichung des Umweltprogramms darf die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft nicht überfordert werden; das Umweltbewußtsein des Bürgers soll gefördert werden. Diese Ziele sollen in Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden, Wissenschaft und Wirtschaft in wirksame Maßnahmen umgesetzt werden (Kooperationsprinzip).

Die Frankfurter Allgemeine Zeitung stellte am 1. Oktober 1971 das Programm unter dem Gesichtspunkt vor, daß ein „neues Bewußtsein“ geschaffen und „ökologische und ökonomische Aspekte gleichrangig“ behandelt werden sollten. Weiterhin wurden das Verursacherprinzip und die Entwicklungsfähigkeit des Programms hervorgehoben. Diese Kriterien bestimmten in der Folgezeit die Berichterstattung und Meinungsbildung in den Massenmedien. In diesem Kontext wurden dann auch die Berufung eines Rates für Umweltfragen 1972 und die Gründung des Umweltbundesamtes in Berlin (1974) gesehen.

Besondere Aufmerksamkeit widmeten die Medien in dieser Phase umweltpolitischer Aufbruchsstimmung dem Thema Umwelt und Gesundheit<sup>27)</sup>

<sup>26)</sup> Umweltprogramm der Bundesregierung, BT-Drucksache VI 2710, S. 6.

<sup>27)</sup> In der zweiten Hälfte 1971 stand das Verbot von DDT im Mittelpunkt der Berichterstattung.

sowie der Umweltbelastung durch geplante Industrieanlagen und Atomkraftwerke<sup>28)</sup>. Vor allem in den überregionalen Tageszeitungen mehrten sich ab Anfang 1972 Stimmen, die vor Hysterie und vor dem „Geschäft mit der Panik“ warnten<sup>29)</sup>.

In diese Phase eines entstehenden Umweltbewußtseins in der Bundesrepublik Deutschland fiel 1972 der Bericht amerikanischer Wissenschaftler an den „Club of Rome“, der mit Hilfe eines mathematischen, computergesteuerten Weltmodells die künftige Entwicklung der Menschheit prognostizierte. Für den Prozeß der Bewußtseinsbildung im Umweltbereich waren – die in der Forschung umstrittenen – Entwicklungstrends relativ unwesentlich, während die Schlußfolgerungen, daß die Grenzen des Wachstums in den nächsten hundert Jahren erreicht würden, sofern nicht ein ökologisches und wirtschaftliches Gleichgewicht herbeigeführt und aufrechterhalten werde<sup>30)</sup>, den Meinungsbildungsprozeß beeinflussten. In den folgenden Jahren wurden vielfältige Hypothesen aufgestellt, in denen sich auch die ökologischen Positionen innerhalb der politischen Parteien und Strömungen niederschlugen. Das allen gemeinsame Anliegen hat sehr prägnant Gunnar Myrdal formuliert: „Wie bringt man die Öffentlichkeit und die in ihrem Namen handelnden Entscheidungsträger dazu, die Umweltgefahr nicht nur zu registrieren, sondern ihr mit der Bereitschaft zu den notwendigen Kontrollen zu begegnen?“<sup>31)</sup>

<sup>28)</sup> In der überregionalen Presse wurde die geplante Errichtung eines Chemiewerkes im Rheinbogen bei Orsoy, die Bleivergiftung an der Weser im Mai 1972 und der Bau eines Aluminiumwerkes bei Hamburg aufgegriffen.

<sup>29)</sup> Vgl. Artikelserie in Die Welt vom Januar 1972. Die Quick überschrieb einen Artikel in der Ausgabe vom 20. Oktober 1971 mit: „Jedes dritte Kind ist krank. Das sind die Folgen unserer Umwelt“. Im Artikel wird in einem „Rundumschlag“ abgerechnet: „Die Giftluft macht unsere Kinder krank“. – „Wir Deutschen sind auf dem besten Weg, ein Volk von Kranken und Krüppeln zu werden . . .“ – „Schuld sind auch ungesunde Ernährung und mangelnde Bewegung.“

<sup>30)</sup> D. Meadows, Die Grenzen des Wachstums, Reinbek 1973. Weiterentwicklung des Modells, in: Global 2000 – Der Bericht an den Präsidenten, Frankfurt 1980; A. Bechmann/G. Michelsen (Hrsg.), Global Future – Es ist Zeit zu Handeln, Freiburg 1981.

<sup>31)</sup> Gunnar Myrdal, Ökonomie einer verbesserten Umwelt, in: H. v. Nussbaum (Hrsg.), Die Zukunft des Wachstums, Düsseldorf 1973.



## IV. Die Umweltverantwortung des Bürgers

Eine mögliche Form, die Öffentlichkeit und die politisch Verantwortlichen auf die bedrohliche Entwicklung der Umweltschädigung aufmerksam zu machen, stellen die Bürgerinitiativen dar. Die Bürgerinitiativbewegung in den siebziger Jahren hatte ihre, wenn auch anders gearteten Vorläufer in der Studentenbewegung<sup>32)</sup> und in den Bemühungen während der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD, eine außerparlamentarische Opposition aufzubauen. Diese „Vorläufer“ verschwanden nach den Protesten gegen die Notstandsgesetze (1968). Sie zeigten jedoch insofern Wirkungen, als sie zur politischen Sensibilisierung beitrugen. Während Anfang der sechziger Jahre etwa 60 % der Bürger an der Politik desinteressiert waren, hielten es 1971 nach einer INFAS-Erhebung 55 % der Befragten für wichtig, Einfluß auf den Staat zu nehmen, und 78 % waren bedingt bereit, aktiv an gemeinwohlorientierten Aktionen teilzunehmen<sup>33)</sup>.

Die Bürger setzten sich zunehmend kritischer mit gesellschaftlichen und politischen Problemen auseinander und zeigten Bereitschaft, auch selbst zu handeln. 1969/70 entstanden viele Bürgerinitiativen<sup>34)</sup>, die sich in der Regel auf kommunaler oder allenfalls regionaler Ebene organisierten und sich auf ein Problem konzentrierten. Die Betroffenheit der Bürger entzündete sich an so unterschiedlichen Ärgernissen wie zu großen Schulklassen, fehlenden Kindergärten, an lokalen Umweltschädigungen, Straßenbauprojekten. Die Bürger wandten sich gegen den Bau von Kernkraftwerken, gegen Industrieansiedlungen, den Bau von Autobahnen (Eltviller Rheinufer oder Schwarzwald) oder den Ausbau von Flughäfen (Hamburg, München, Frankfurt). Von den Zehntausenden Bürgerinitiativen — die Schätzungen schwanken zwischen 15 000 und 50 000 — setzten sich 1975/76 etwa 40–45 % mit Umweltfragen auseinander<sup>35)</sup>; generell verstärkte sich ab Mitte der siebziger Jahre das ökologische Engagement der Bürgerinitiativen.

Übergänge von lokalen zu regionalen bzw. überregionalen Bürgerinitiativen im Umweltbereich setzten bereits 1970 ein, also in der Entstehungsphase der Bewegungen: 1970 wurde die „Rhein-Main-

Aktion gegen Umweltzerstörung“ gegründet; es folgten u. a. die „Rhein-Ruhr-Aktion“ und das „Oberrheinische Aktionskomitee gegen Umweltgefährdung durch Kernkraftwerke“ (1972/73), die „Bürgeraktion Umweltschutz Rhein-Neckar“ (1972), die „Bürgerinitiative Umweltschutz Unterelbe BUU“ (1973/74) und die „Bürgeraktion Küste“ (1974). Über diese Bürgerinitiativen wurde auch in der überregionalen Presse berichtet. 1972 wurde der „Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz“ (BBU) als Dachverband von etwa 1 000 Organisationen mit damals rund 500 000 Mitgliedern gegründet.

Einflußreiche Natur- und Umweltschutzverbände waren der „Deutsche Naturschutzring“ (DNR) mit etwa 90 Verbänden, der 1975 gegründete „Bund Umwelt und Naturschutz Deutschland“ (BUND) mit etwa 100 000 Mitgliedern und der „Deutsche Bund für Vogelschutz“ (DBV), gegründet 1899, mit 120 000 Mitgliedern. Daneben waren und sind internationale Organisationen mit deutschen Büros im Umweltbereich tätig, wie Greenpeace und Robin Wood.

Im Zeitraum von 1970 bis 1975, in dem sich die Bürgerinitiativen formierten, hatten sie überwiegend kein ausgeprägt ökologisches Profil; das heißt, sie waren noch Ausdruck einer allgemeinen „Politisierung“ in dem Sinne, daß Bürger sich spontan zusammenfinden, um gegen einzelne Mißstände und Fehlentwicklungen in ihrem engeren räumlichen Umfeld einzuschreiten. Hierin unterschieden sich diese Bürgerinitiativen sowohl von der Studentenbewegung und den Aktionen der APO in den sechziger Jahren als auch von den späteren Ökologiebewegungen, die jeweils Problemlösungs- und Handlungskompetenzen in politischen Fragen nationaler oder sogar internationaler Relevanz zum Ausdruck bringen wollten. Die Aktionen der Bürgerinitiativen fanden in diesem Zeitraum relativ geringe Beachtung in den überregional verbreiteten Massenmedien. Ausnahmen bildeten u. a. die Aktionen 1971–1973 gegen den geplanten Bau des Chemiewerkes bei Orsoy im Rheinbogen und 1973/74 die Einsprüche Hamburger Bürger gegen die Inbetriebnahme einer Aluminiumhütte; Schlagzeilen erregten auch erste Erfolge der Umweltverteidiger im Ruhrgebiet.

Mit der wachsenden Umweltschutzbewegung mußten sich auch die Verbände auseinandersetzen. Die Naturschutzvereinigungen, die sich 1950 im „Deutschen Naturschutzring“ zusammengeschlossen hatten und in der Folgezeit kaum in Erscheinung getreten waren, legten 1970 den Entwurf eines Bundesgesetzes für Naturschutz und Landschaftspflege

<sup>32)</sup> Vgl. Peter Cornelius Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, Reinbek 1985; Bernd Guggenberger/Ulrich Kempf (Hrsg.), Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1978.

<sup>33)</sup> Mayer-Tasch (Anm. 32), S. 10.

<sup>34)</sup> Nach verschiedenen Untersuchungen entstanden ab 1970 bzw. zwischen 1970 und 1972 die Mehrzahl der Bürgerinitiativen.

<sup>35)</sup> Vgl. W. Rüdiger, Bürgerinitiativen im Umweltschutz, in: Bürgerinitiativen in der Gesellschaft, Villingen 1980, S. 134 ff.



vor. Vorangegangen war 1961 die „Grüne Charta von der Mainau“, die ein Jahr später zur Gründung des „Deutschen Rates für Landschaftspflege“ geführt hatte. Jedoch erzielte die „Grüne Charta“ keine Breitenwirkung, obwohl dieses Programm für eine „gesunde Landschaft“ in der Industriegesellschaft bereits konkrete Forderungen enthielt, die dann in den siebziger Jahren von Naturschutzverbänden wieder aufgegriffen wurden<sup>36</sup>). In den siebziger Jahren traten Naturschützer vor allem mit der „Verbandsklage“ gegen Mißstände im Umweltbereich und der weitergehenden Forderung nach Umweltklagerecht für jeden Bürger hervor<sup>37</sup>).

Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) erkannte zwar frühzeitig Umweltschutzmaßnahmen auch über gesetzliche Regelungen an, wies aber gleichzeitig auf die Kostenseite hin und äußerte starke Bedenken gegen Umweltgesetze, die dem jeweiligen Stand der Technik entsprechen sollten. Der BDI forderte statt dessen, „das umweltschützerisch Notwendige, nicht das technisch Mögliche“ anzustreben<sup>38</sup>), um – so seine immer wiederkehrende Argumentation – Arbeitsplätze nicht zu gefährden; die Rezession von 1966 schien diese Behauptung zu stützen. In der Folgezeit bejahte der Verband Maßnahmen, die zum unmittelbaren Schutz der Gesundheit zu treffen wären, konnte sich aber nicht zu einem ökologischen Konzept der größtmöglichen Begrenzung von Umweltrisiken durch den Einsatz des technisch Möglichen durchringen.

Die Arbeitnehmerorganisationen sahen sich einem ähnlichen Dilemma gegenübergestellt; denn die Durchsetzung des Verursacherprinzips und des Grundsatzes der Umweltverträglichkeit von Produkten mußten die Betriebsrisiken steigern und mit ihren Kosten die in der Vergangenheit weitgehend gelöste Verteilungsproblematik wieder aufleben lassen. 1974 verabschiedete der DGB sein Umweltschutzprogramm, in dem er sich zu den Zielen der Umweltpolitik bekannte. These 17, in der die „Sicherung der Arbeitsplätze bei umweltpolitisch begründeten oder motivierten Voll- und Teilstilllegungen“ gefordert wird<sup>39</sup>), zeigt, wie sehr sich der Gewerkschaftsbund zur Rücksichtnahme auf die

Interessen seiner Mitglieder gezwungen sah. Den Bürgerinitiativen standen die Gewerkschaften zunächst sehr zurückhaltend gegenüber; sie warfen ihnen „partikulare Interessen“ und „klein-bürgerliche Interessenwahrung“ ebenso vor wie fehlende demokratische Legitimation<sup>40</sup>).

In der Phase bis 1974, also vor der Rezession, fanden die Bedenken, die von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gegen ihrer Meinung nach zu weit gefaßte Umweltgesetze und -vorschriften vorgetragen wurden, wenig Zustimmung in den Massenmedien. Vielmehr wurde dort solchen Aktivitäten Beachtung geschenkt, die sich gegen die These wandten, daß ökonomischen Erwägungen einseitig der Vorrang gegenüber tiefgreifenden ökologischen Maßnahmen eingeräumt werden müsse. Eine positive Aufnahme in den Medien erfuhr die „Gruppe Ökologie“, die im Frühjahr 1972 von namhaften deutschen, österreichischen und schweizer Naturwissenschaftlern und Publizisten gegründet wurde. Die Gruppe trat für ein biologisches Gleichgewicht ein; sie wollte die bedenkenlose Ausnutzung der Umwelt aus kurzfristigen wirtschaftlichen Erwägungen stoppen. Die „Gruppe Ökologie“, zu der u. a. die Wissenschaftler Konrad Lorenz, Bernhard Grzimek, Wolfgang Haber, Irenäus Eibl-Eibesfeld und der Publizist Horst Stern zählten, trat dafür ein, die herrschenden Wirtschaftstheorien auf ihre ökologische Brauchbarkeit hin zu prüfen<sup>41</sup>). Im Sommer 1972 erhob die Gruppe den „Umweltschutz als Wahlkampfthema“ und beabsichtigte „mit einem Programm zur scharfen Befragung von Parteien und Behörden sowie mit öffentlichen Streitgesprächen im kommenden Bundestagswahlkampf Themen des Umweltschutzes zur Geltung“ zu bringen<sup>42</sup>). Dieser Schritt an die Öffentlichkeit war der wohl erste Ansatz von seiten engagierter Umweltschützer, um auf die politischen Parteien direkt einzuwirken. Die „Gruppe Ökologie“ wurde im Wahlkampf 1976 wieder aktiv mit ihrer Forderung eines „Wachstumsstopps“; Ende Mai 1976 kündete auch der BBU ein Eingreifen in den Wahlkampf an. Mit dem Auftreten grün-alternativer Listen in den Kommunalwahlen 1977, auf Landesebene 1978 und der Gründung der Bundespartei „DIE GRÜNEN“ rückten die Bürgerinitiativen in den Hintergrund.

<sup>36</sup>) Gefordert wurde eine Raumordnung unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten, das heißt unter Ein-schluß der Umweltverträglichkeit der geplanten Maßnahmen, die Erhaltung und Wiederherstellung eines gesunden Naturhaushaltes durch vor allem Boden-, Klima- und Was-serschutz sowie Gesetze zur Förderung und Sicherung eines gesunden Lebensraumes.

<sup>37</sup>) Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 30. August 1974 mit einem Artikel des Rechtsberaters des „Bundes Naturschutz“.

<sup>38</sup>) Bundesverband der Deutschen Industrie, Jahresberichte 1966–1968.

<sup>39</sup>) Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Umweltprogramm, Düsseldorf 1974.

<sup>40</sup>) Vgl. hierzu die Beiträge in den „Gewerkschaftlichen Monatsheften“, Jg. 1976.

<sup>41</sup>) Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 15. Mai 1972.

<sup>42</sup>) Süddeutsche Zeitung vom 21. Juli 1972; vgl. Stuttgarter Zeitung vom 6. Oktober 1972. Zur gleichen Zeit griff Hans Roeser in der FAZ das Thema „Wachstum und Umweltschutz“ auf. Unter Bezugnahme auf den Meadows-Bericht an den „Club of Rome“ trat der Autor für ein auch in Zukunft notwendiges „vernünftiges Wachstum“ als Voraussetzung für den effektiven, sehr kostenintensiven Umweltschutz ein. Vgl. FAZ vom 14. April 1972; vgl. auch FAZ vom 4. Januar 1973; Handelsblatt vom 12. Januar 1973.



**Tabelle 1: Wichtige politische Aufgaben 1973–1986 (Angaben in %)**

	1973 (2)	1975 (1)	1976 (2)	1978 (2)	1979 (2)	1981 (2)	1983 (2)	1984 (2)	1986 (1)
Preise stabil halten	87,1	82,6	87,3	60,3	69,4	69,7	69,0	61,6	56,9
Verschmutzung von Luft/ Wasser eindämmen	64,6	54,1	57,3	63,1	65,3	51,7	66,2	77,1	67,1
Arbeitsplätze sichern	64,0	79,7	83,3	78,2	81,1	71,8	91,1	83,8	82,5
Bürger wirksamer vor Verbrechen schützen	66,0	66,2	69,8	75,9	60,5	57,0	55,3	50,1	58,5

Skalierung: (1) „Sehr wichtig“ (vier Felder Skala)

(2) „Dafür/sehr wichtig“ (9 Felder-Skala)

Quelle: Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung, Umfrage-Archiv

In der umweltpolitischen Diskussion in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre trat angesichts der wirtschaftlichen Probleme die Frage des Verhältnisses von Ökonomie zu Ökologie in den Vordergrund. Dieses galt besonders für den Zeitraum ab Mitte 1974 bis Mitte 1978<sup>43)</sup>. Die Berichterstattung zu Umweltfragen in den Medien ging erheblich zurück; neben Wirtschaftswachstum/Konjunktur und Umweltschutz, der Anti-Atomkraftwerk-Bewegung mit den spektakulären Aktionen in Kalkar (1974/1977), Wyhl (1975), Brokdorf (ab 1976) und Grohnde (1977) und dem „Dauerthema“ Auto und Umwelt waren noch die Jahresberichte der Bundesregierung und des Umweltbundesamtes, Umwelttage sowie Umweltschutzkonferenzen Themen, über die berichtet wurde.

Im Problemkreis des Verhältnisses von Ökonomie und Ökologie stand naturgemäß – angesichts der Bedenken vor allem seitens der Industrie – der Aspekt der Arbeitsplatzgefährdung durch Umweltschutzmaßnahmen im Mittelpunkt. Für den Bürger schien diese Frage klar entschieden, wenn man die Ergebnisse von Meinungsumfragen heranzieht. Nach einer Umfrage des Instituts für Demoskopie in Allensbach, die das ZDF im August 1974 verbreitete, unterstützten 56 % der Bundesbürger auch bei möglicher Gefährdung ihres Arbeitsplatzes Umweltschutzmaßnahmen, 22 % sprachen sich dagegen aus und 22 % waren ohne Urteilsbildung. 80 % der Befragten hielten Umweltschutz auch dann noch für eine dringende Aufgabe, wenn er auf Kosten des Wirtschaftswachstums ginge, und 50 % würden Umweltschutzmaßnahmen hinnehmen, wenn sie mit Preissteigerungen verbunden wären<sup>44)</sup>. Nach einer Umfrage von INFAS 1977

lehnten 60 % ein Wirtschaftswachstum ab, das zu Umweltschäden führen würde. 45 % bejahten zu diesem Zeitpunkt auch dann den Umweltschutz, wenn ihre Arbeitsplätze gefährdet wären<sup>45)</sup>. Nach einer Studie von 1981, die das Institut für Forstpolitik und Raumordnung an der Universität Freiburg vorlegte, waren 76 % der Befragten bereit, für die Finanzierung einer besseren Umwelt Einschränkungen bei ihren persönlichen Ausgaben hinzunehmen<sup>46)</sup>. Das Umweltbewußtsein und die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, waren also bei den Bürgern so gewachsen, daß auch wirtschaftliche Rezession und mögliche Arbeitsplatzgefährdung keinen Einstellungswandel herbeiführten.

Ein anderes Bild entsteht, wenn man die Berichterstattung in den Medien vor allem im Zeitraum von Mitte 1974 bis 1976 heranzieht; hier wurde vorrangig der Zielkonflikt zwischen Wirtschaft und Umweltschutz behandelt, also die Frage, die nach der Meinungsforschung von den Bürgern eindeutig entschieden war. Unter der Überschrift „Umweltschutz bremst Industrie“ warnte die FAZ beide Seiten davor, das „Maß des Möglichen“ zu überschreiten, und nannte als wesentliche Ursache für Zielkonflikte die unsichere Gesetzgebung<sup>47)</sup>. DIE ZEIT sprach von einer „Waffenbrüderschaft zwischen Kapital und Arbeit“ gegen die Bonner Umweltgesetze zur Verschärfung der „TA Luft“<sup>48)</sup>. Der Spiegel berichtete im Mai 1975: „Konjunktur geht vor. Kanzler Schmidt möchte die

<sup>43)</sup> Vgl. Tabelle 1.

<sup>44)</sup> Vgl. dpa-Meldung vom 20. August 1974. Nach einer Umfrage 1976 wären weiterhin 80 % der Bürger zu Umweltschutzmaßnahmen auf Kosten des Wirtschaftswachstums bereit; vgl. Stuttgarter Zeitung vom 1. Juni 1976.

<sup>45)</sup> Stern, Nr. 35 vom 18. August 1977; vgl. Frankfurter Rundschau vom gleichen Tage.

<sup>46)</sup> dpa-Meldung vom 6. Mai 1981.

<sup>47)</sup> FAZ vom 29. August 1974; am 19. März 1974 warnte die FAZ davor, daß übertriebener Umweltschutz die Energieversorgung gefährde.

<sup>48)</sup> DIE ZEIT vom 21. Juni 1974. Am 11. April 1974 zog die Frankfurter Rundschau den Schluß, daß entgegen einer verbreiteten Meinung der Umweltschutz nicht von selbst zunehme, denn „auf der ganzen Front ist eine Gegenrevolution der Industrie in Gange.“



geplanten Verbesserungen des Umweltschutzes einschränken — aus Fürsorge für die Wirtschaft.<sup>49)</sup> Am 14. Dezember 1975 sendete das ZDF in den „Bonner Perspektiven“ den Beitrag „Umweltschutz oder Wirtschaftswachstum?“, in der die Frage von den Betroffenen in Politik und Wirtschaft beantwortet werden sollte, ob Umweltschutz Stillstand des Wirtschaftswachstums, Gefährdung der Arbeitsplätze bedeute<sup>50)</sup>. Schließlich konstatierte die FAZ im April 1976 „Schlappen für den Umweltschutz“, die der „Bonner Umweltflügel“ am Ende der Legislaturperiode hinnehmen mußte. Entwürfe aus der Umwelta Abteilung des Innenministeriums seien oft bis zur Unkenntlichkeit verändert worden, „wenn alle mitberatenden Instanzen ihr Teil daran geflickt haben“<sup>51)</sup>. DIE ZEIT stellte die in der Rezession verstärkt auftretenden Widerstände in der Wirtschaft gegen die Umweltschutzgesetzgebung und die Kompromisse von seiten der Politik gar unter das Schlagwort „Tendenzwende in der Umwelt-Politik“.

In dem ZEIT-Artikel vom 13. Januar 1978 heißt es hierzu: „Wachstum heißt das Zauberwort, die All-Parteienhoffnung, das Gebot der Stunde. Der Zuwachs soll mehr Energie und mehr Arbeitsplätze garantieren, auch ein höheres Sozialprodukt, das sich möglichst alle acht Jahre verdoppelt. Regierung, Opposition, Sozialpartner scheinen sich einig — wer fragt noch nach den ‚Grenzen des Wachstums‘, nach Umwelt und Ökologie?“

Umweltbewußtsein und Umweltverantwortung der Bürger waren in dieser Phase stärker ausgeprägt als die Bereitschaft der politisch Handelnden und der Sozialpartner, einen Ausgleich von Ökonomie und Ökologie anzustreben. Vielmehr drifteten nach dem Ölschock 1973 etwa ab der Mitte 1974 die Bereitschaft der Politiker zum Handlungsvollzug im Umweltbereich und das Umweltbewußtsein der Bürger auseinander. In der Folgezeit war dann seitens der Politik die ursprünglich geforderte „Umweltverträglichkeit“ einer „Güterabwägung“ zwischen den Erfordernissen des Umweltschutzes und denen der Beschäftigung und des Wachstums gewichen. Die Prioritäten wurden immer stärker auf den Sektor des Wirtschaftswachstums gelegt. Ende der siebziger Jahre standen sich dann Wirtschaft und Umweltschutz wieder gegenüber; der alte Zielkonflikt der sechziger Jahre wurde erneut ausgetragen.

Viele der ab etwa 1972/73 erlassenen Umweltgesetze litten unter einem Vollzugsdefizit wegen der

<sup>49)</sup> Der Spiegel vom 26. Mai 1975.

<sup>50)</sup> Es wurden Interviews mit den Bundesministern Hans Matthöfer und Gerhard Baum, mit dem CDU/CSU-Sprecher für Umweltschutz, Herbert Gruhl, und mit dem Vorstandsvorsitzenden der Hoechst AG, R. Sammet, geführt.

<sup>51)</sup> FAZ vom 21. April 1976.

Widerstände von Kommunen, privaten und industriellen Umweltverschmutzern, von Interessenverbänden oder einfach wegen Kompetenzstreitigkeiten der Vollzugsorgane untereinander. Das Vorsorgeprinzip im Umweltschutz konnte nicht durchgesetzt werden. Das Verursacherprinzip war wirkungslos. Einmal waren Verursacher häufig nicht feststellbar, zum anderen wurden in der Praxis häufiger Schäden auf die Verbraucher überwältigt. In den politischen Parteien verloren die Kritiker der Wachstumsideologie an Einfluß. Dieser skizzierten Bestandsaufnahme um 1980 entsprachen auch die Befunde einer Studie des Internationalen Instituts für Umwelt und Gesellschaft in Berlin. Nach Befragungen 1982 im Vergleich zu 1980 stimmten Befragte aus den Bereichen Industrie und Politik in weitaus geringerem Maße als die Bevölkerung allgemein (und erst recht die Umweltschützer) der Frage zu, ob es Grenzen des Wachstums gäbe, über die hinaus sich unsere industrialisierte Welt nicht ausdehnen könnte. Der Frage, ob der Mensch zum Überleben mit der Natur im Einklang leben müßte, stimmten die Befragten aus Politik und Wirtschaft ebenfalls in geringerem Maße zu<sup>52)</sup>.

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wurde das Thema Umweltschutz durch die Auseinandersetzungen um die friedliche Nutzung der Atomenergie auf diese konkrete Frage thematisch eingeeignet; diese Beobachtung ist unabhängig von der allgemeinen Diskussion über den Stellenwert von Ökonomie und Ökologie zu sehen. Zu den Umweltschützern der Bürgerinitiativbewegung in den frühen siebziger Jahren stießen jüngere Kernkraftgegner und politische Gruppen, die die Energiefrage zum Ausgangspunkt für politische Systemveränderungen nutzen wollten. Im Herbst 1980 rief die Ökologiebewegung des BBU zusammen mit der „Deutschen Friedensgesellschaft — Vereinigte Kriegsdienstgegner“, dem „Komitee für Frieden, Abrüstung und Zusammenarbeit“, den „GRÜNEN“, einigen Jugendgruppen, „Pax Christi“ u. a. zu gemeinsamem Handeln gegen die „Abschreckungspolitik des internationalen Drohsystems“, gegen Atomraketen, für Frieden und Schutz der Umwelt auf<sup>53)</sup>. Dieser „Politisierung“ folgten viele Umweltbewegungen nicht; sie standen auch der beanspruchten Kompetenz seitens der „GRÜNEN“ in Sachen Ökologie skeptisch bis ablehnend gegenüber.

Das Ableiten der Umweltschutzbewegung in den Engpaß der Atomdiskussion wurde ab Mitte 1981 durch die ersten Katastrophenmeldungen zum „Baumsterben“ aufgehalten. Mit den sich häufen-

<sup>52)</sup> Hans Kessel/Wolfgang Tischler, Umweltbewußtsein. Ökologische Wertvorstellungen in westlichen Industrienationen. Berlin 1984.

<sup>53)</sup> Parlamentarisch-Politischer-Pressedienst, 31 (1980) 102.



Tabelle 2: Wichtigste politische Probleme Oktober 1985—April 1987

Frage: „In welchen politischen Bereichen gibt es Ihrer Meinung nach zur Zeit die meisten Probleme? (Antworten vorgegeben/Angaben in %)

	10. 85	1. 86	4. 86	7. 86	10. 86	1. 87	4. 87
Arbeitsmarkt	85	82	82	80	78	79	79
Umweltschutz	60	62	59	68	64	71	65
Sozialpolitik, Renten	49	51	49	47	41	39	40
Steuern	34	34	34	31	34	35	37
Innere Sicherheit	28	24	26	30	35	33	22
(Welt-)Wirtschaftslage	27	27	23	19	19	19	20
Staatshaushalt, -verschuldung	24	22	22	21	21	19	18
Preis-, Währungs- stabilität	24	20	19	16	20	19	18
Beziehungen zur DDR	21	22	21	23	24	30	21
Äußere Sicherheit, Verteidigung	19	20	20	19	21	18	17
Bildungspolitik	18	21	20	20	21	22	20
Entwicklungspolitik	17	17	14	17	19	16	15
Gesundheitswesen	17	20	18	18	17	21	26
Energieversorgung	15	14	15	29	32	25	25
(West-)Europapolitik	15	16	18	13	18	16	17
sonstige	5	6	6	6	7	6	4
Basis	4 603	2 856	4 596	4 635	4 779	2 853	3 806

Quelle: Emnid, Zit. nach: Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung.

den Meldungen über den „sauren Regen“ war die Diskussion aus der Frühzeit der Industrialisierung — damals unter dem Begriff „Rauchschwaden“ — wieder in Gang gekommen<sup>54</sup>). Nur die Dimensionen hatten sich verändert. Die Alarmmeldungen über „Baumschäden von bisher unvorstellbarem Ausmaß“ im In- und Ausland, die verstärkte Diskussion um Schadstoffminderung der Autoabgase<sup>55</sup>) und die Reaktorkatastrophe haben die

<sup>54</sup>) Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 7. Juli 1981; Die Welt vom 9. September 1981; Der Spiegel vom 16. November 1981.

<sup>55</sup>) Die Diskussion um die Schadstoffemissionen der Kraftfahrzeuge und die Senkung des Bleigehalts im Benzin war 1970 mit dem angekündigten Umweltprogramm der sozial-liberalen Koalition und einem Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Halbierung des Bleigehalts und möglichst schneller Einführung bleifreien Benzins in Gang gekommen; sie blieb ein Dauerthema, das durch Meldungen über die technischen Entwicklungen und im Zusammenhang mit dem Ölschock neue Impulse erhielt.

Umweltprobleme wieder in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt (vgl. Tabelle 2).

Die Schlußfolgerungen, die die Autoren der oben erwähnten Studie zum Umweltbewußtsein 1982 zogen, haben an Gültigkeit nichts eingebüßt: „Für die Mehrzahl der Befragten stellt die Erhaltung der Natur einen wohl abgegrenzten Wert für sich dar und wird nicht ausschließlich zweckgebunden in ihrer Dienstfunktion zur Schaffung des gesellschaftlichen Wohlstandes gesehen.“<sup>56</sup>)

<sup>56</sup>) Kessel/Tischler (Anm. 52), S. 20. Weiterhin räumte die Mehrzahl der Befragten eindeutig (mit steigender Tendenz) dem Umweltschutz den Vorrang gegenüber dem Wirtschaftswachstum ein. Der Anstieg der Umweltverschmutzung wurde mit großer Sorge festgestellt. Das Gleichgewicht der Natur empfanden die Befragten als sehr empfindlich und leicht stöbar. Die Industriegesellschaft und die moderne Technik wurden positiv bewertet. Wenn auch der Zustimmunggrad bei den Umweltschützern geringer war, sahen dennoch auch sie in Wissenschaft und Technik große Chancen für die Zukunft.



# Umweltpolitik im Spiegel der Parteiprogramme

## I. Problemzusammenhänge

Über den Zustand der „Umwelt – weltweit“ zu rasonieren, scheint zu bedeuten, die sprichwörtlichen Eulen nach Athen zu tragen. Doch da die Eule der Minerva ihren Flug bekanntlich erst in der Dämmerung beginnt, würde Athen selbst dann nicht von Weisheit geblendet, versammelten sich heute dort alle Eulen der Welt. Da wir bereits seit geraumer Zeit auf des Messers Schneide wandeln, bedarf es nicht weniger, als allen Scharfsinn und Weitblick der lokalen, nationalen und internationalen Akteure auf die Zerstörung der natürlichen Lebensvoraussetzungen und ihre Folgewirkungen zu konzentrieren.

Seit Rachel Carson darauf aufmerksam machte, daß der Frühling stumm geworden ist<sup>1)</sup>, sind die umweltpolitischen Hiobsbotschaften nicht mehr verstummt; sie werden vielmehr immer zahlreicher und immer drängender. Doch Rachel Carson wurde ebensowenig ernst genommen wie andere früh empfindsam Gewordene. Erst der erste Bericht des Club of Rome über „Die Grenzen des Wachstums“<sup>2)</sup> sorgte für weltweite Unruhe, die durch Herbert Gruhls „geplünderten Planeten“ eine beträchtliche nationale Steigerung erfuhr<sup>3)</sup>. Die sich anschließenden „Weltmodelle“ erlebten dagegen bereits weit weniger Interesse, obwohl sie keineswegs weniger eindringlich ausfielen, dafür aber jene Differenzierung boten, deren Fehlen es den Kritikern des Meadows-Berichts so leicht zu machen schien<sup>4)</sup>.

Größere Aufmerksamkeit erlangte dann erst wieder Bericht „Global 2000“ – wahrscheinlich, weil er an den Präsidenten der Vereinigten Staaten gerichtet war<sup>5)</sup>. Präsident Carter aber, der den

Bericht in Auftrag gegeben und von seiner Verwaltung hatte unterstützen lassen, mußte die demokratische Wahlstatt räumen, und da Präsident Reagan neue Prioritäten setzte, war das Interesse bald verbbt<sup>6)</sup>.

Doch diese wissenschaftlichen Untersuchungen blieben nicht völlig folgenlos, denn schließlich ersetzt politische Rhetorik nicht jene Maßnahmen, derer die bedrohten natürlichen (Über-)Lebensvoraussetzungen harren. Inzwischen waren nämlich nicht mehr „nur“ die Tier- und Pflanzenwelt von der Ausrottung bedroht, das Wasser, die Luft, die Erde – kurz alle Umweltmedien – sind gefährdet<sup>7)</sup>, und letztlich wird sich auch der Mensch, der ihnen entstammt, zugehört, darin und daraus lebt, nicht als widerstandsfähiger erweisen.

Die Störung und Zerstörung der natürlichen Lebens- und Produktionsvoraussetzungen, die nicht nur immer eindringlicher durch wissenschaftliche Untersuchungen belegt werden, deren Bedrohlichkeit vielmehr auch immer unmittelbarer erlebt wird, hat allmählich zur Herausbildung eines gewandelten Bewußtseins der Bevölkerung geführt, das sich rasch verbreiterte und weiter verbreitet. Zunächst hat die Bürgerinitiativbewegung<sup>8)</sup>, später die Ökologiebewegung<sup>9)</sup>, die dort den ideellen und organisatorischen Boden bereitet fand, jenen politischen Paradigmenwechsel in Gang gebracht, dem sich die traditionellen Parteien spätestens dann nicht mehr entziehen konnten, als die programmatischen Forderungen der „grünen“ Partei immer mehr Anhänger fanden. Da selbst die gruppenpluralistisch organisierte Demokratie der Zustimmung des Titularsouveräns bedarf, vermochten sich die von unterschiedlichen (Grup-

<sup>1)</sup> R. Carson, Der stumme Frühling, München 1983 (Original 1962).

<sup>2)</sup> D. Meadows u. a., Die Grenzen des Wachstums. Der Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972.

<sup>3)</sup> H. Gruhl, Ein Planet wird geplündert. Die Schreckensbilanz unserer Politik, Frankfurt 1984<sup>11</sup>.

<sup>4)</sup> Eine Übersicht der sogenannten Weltmodelle, die die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten zu errechnen versuchen, findet sich bei H. Bick / K. H. Hansmeyer / G. Olschowy / P. Schmoock, Angewandte Ökologie. Mensch und Umwelt, 2 Bde., Stuttgart-New York 1984, Bd. 2, S. 439 ff.

<sup>5)</sup> Global 2000. Der Bericht an den Präsidenten, hrsgg. vom Council on Environmental Quality/US-Außenministerium, Frankfurt 1985<sup>20</sup>.

<sup>6)</sup> Vgl. dazu den Bericht von P. C. Mayer-Tasch, Wieviel Bäume wollt ihr noch? Drastische Kürzungen gefährden den Umweltschutz in den USA, in: DIE ZEIT vom 6. August 1982, S. 14.

<sup>7)</sup> Vgl. dazu ausführlicher P. C. Mayer-Tasch (Hrsg.), Die Luft hat keine Grenzen. Internationale Umweltpolitik: Fakten und Trends, Frankfurt 1986.

<sup>8)</sup> Vgl. dazu u. a. P. C. Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, Reinbek 1985<sup>5</sup>.

<sup>9)</sup> Vgl. K.-W. Brand/D. Büsler/D. Rucht, Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik, Frankfurt 1983.



pen-)Interessen geleiteten und daher widerstrebenden Parteien nicht mehr länger zu verweigern. Sie hatten sich der neuen Herausforderung wenigstens durch entsprechende Programme zu stellen.

In Anlehnung an Otto Meyer, den Nestor der deutschen Verwaltungsrechtslehre, wird man feststellen dürfen, daß „Regierung vergeht, Partei besteht“; die jüngere Vergangenheit hat dies gerade an dem für umweltpolitische Entscheidungen bedeutsamen Wechsel der Kanzlerschaft von Willy Brandt zu

Helmut Schmidt oder noch deutlicher von US-Präsident Carter zu Reagan belegt. Wenn aber Regierungen wechseln, weil sie nur für einen knapp bemessenen Turnus legitimiert sind, lohnt es sich mehr, auf die programmatische Arbeit der die Legislaturperioden überdauernden Parteien zu achten. Was sich nicht in deren Programmen finden läßt, wird sich auch nur schwerlich in Regierungserklärungen und noch weniger in staatlichem (Umwelt-)Handeln finden lassen, denn Parteiprogramme sind gewissermaßen „präntales Recht“.

## II. Umweltprogramme der Parteien

### 1. Frühe Ansätze

Auch wenn angesichts der allgegenwärtigen politischen Rhetorik gelegentlich ein gegenteiliger Eindruck entsteht — Umweltpolitik ist durchaus keine zeitgenössische „Mode“-Erscheinung; Maßnahmen zum Schutz der Natur und der Umweltmedien wurden vielmehr zu beinahe allen Zeiten durchgeführt. Allerdings wechselten die Auffassungen über das Notwendige bzw. Richtige oder sie wurden durch andere Ereignisse in den Hintergrund gedrängt. Das gilt auch für die durchaus sinnvollen Ansätze der Rechtsvorgänger der Bundesrepublik (und der Deutschen Demokratischen Republik)<sup>10)</sup>.

Nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges waren die Interessen beinahe ausschließlich auf die Konstruktion des bis dahin effizientesten Wirtschaftssystems gerichtet. Der Schutz der Umwelt fand in dieser Aufbruchstimmung keine Protagonisten. So dauerte es bis 1961, ehe die SPD im Wahlkampf einen „blauen Himmel über der Ruhr“ forderte und damit den Umweltschutz zu einem — zunächst allerdings belächelten — politischen Thema zu formen begann. Noch in ihrem politischen Grundsatprogramm von 1959 (Godesberger Programm) war davon kaum etwas zu spüren.

Dabei hatte es durchaus frühe Impulse gegeben, die den Politikern zur Information zur Verfügung gestanden hätten. Schon 1952 stellte die aus Bundes- und Landespolitikern zusammengesetzte „Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft für naturgemäße Wirtschaftsweise“ ihre „Grundsätze“ einer ökologiegerechten Politik zur Diskussion, und Anfang der sechziger Jahre stellte der „Deutsche Rat für Landespflege“ die „Grüne Charta von Mainau“ vor, die dann wenigstens Fernwirkungen auf die Umweltdiskussion der siebziger Jahre ausübte.

<sup>10)</sup> Vgl. dazu ausführlicher K.-G. Wey, Umweltpolitik in Deutschland. Kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland seit 1900, Opladen 1982, S. 33 ff.

Selbst Bundeskanzler Erhards Staatssekretär Müller-Armack, der als einer der „Väter“ des „Wirtschaftswunders“ gilt, hatte davor gewarnt, über dem Wirtschaftswachstum die natürlichen Lebensgrundlagen zu vernachlässigen. In Nordrhein-Westfalen wurde bereits 1962 ein Immissionsschutzgesetz verabschiedet, und in Bayern als erstem Bundesland wurde ein eigenes Umweltministerium eingerichtet (1970). Schließlich kamen wesentliche Anstöße aus dem Ausland, insbesondere aus den USA und Japan.

Doch erst Ende der sechziger Jahre, mit dem Beginn der sozial-liberalen Koalition, ist die Umweltproblematik zu einem salonfähigen „political issue“ geworden. Zwar hatte die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD noch 1967 das sogenannte Stabilitäts-Gesetz verabschiedet, das allein die ökonomische Stabilität ins Auge faßte, dennoch zog die Bewußtwerdung der Umweltgefährdung so weite Kreise, daß sich auch die politischen Instanzen dem wachsenden Druck, der nicht zuletzt von einer erstarkenden Bürgerinitiativbewegung ausging, nicht mehr länger zu entziehen vermochten. Zunächst war es jedoch die Exekutive, die vor allem durch das Umweltprogramm (1971), die Einberufung des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (1971), die Einrichtung des Umweltbundesamtes (1974) und schließlich durch die Verabschiedung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG, 1974) sowie weiterer Umwelt-Gesetze die Initiative ergriff, ehe die Parteien dann allmählich folgten.

Die theorie- und diskussionsfreudige SPD hatte 1968 die „Perspektiven im Übergang zu den siebziger Jahren“ vorgelegt, denen bald darauf der „Orientierungsrahmen für die Jahre 1975–1985“ folgte. Beide Programme haben die Umwelt zwar zum Thema gehabt, allerdings ohne den damaligen ökologischen Diskussionsstand ausreichend zu reflektieren. Die SPD war noch zu sehr darauf fixiert, die Ausbeutung des Menschen durch den



Menschen durch verstärkte Ausbeutung der natürlichen Ressourcen abzuschwächen<sup>11)</sup>).

Sehr viel deutlicher äußerte sich die FDP in den „Freiburger Thesen zur Gesellschaftspolitik“ (1971). Sie forderte darin u. a. bereits eine Änderung des Art. 2 GG, durch die die Verfassung um ein „Recht auf eine menschenwürdige Umwelt“ ergänzt und die Naturgrundlagen unter den „besonderen Schutz der staatlichen Ordnung“ gestellt werden sollten. In den „Kieler Thesen zur Wirtschaft im sozialen Rechtsstaat“ (1977) wurden diese Forderungen erneut bekräftigt, obwohl die durchaus verheißungsvollen umweltpolitischen Ansätze der SPD/FDP-Koalition angesichts der 1973/74 einsetzenden weltwirtschaftlichen Rezession längst einer „Politik der peripheren Eingriffe“<sup>12)</sup> hatten weichen müssen und lediglich ein „riesenhaft dimensioniertes Stückwerk“ hinterließen, wie die SPD-Abgeordnete Liesel Hartenstein befand<sup>13)</sup>.

Von den Unions-Parteien, die sich in jener Zeit in der — die Regierungsübernahme vorbereitenden — Opposition befanden, war allerdings programmatisch noch weniger zu vernehmen. Waren im „Berliner Programm“ (1971) noch einige formelhafte Forderungen zur Umweltpolitik enthalten, so war darüber wenige Jahre später im „Mannheimer Programm“ (1975) schon kein Wort mehr zu lesen.

Allerdings hat es in allen Parteien Vertreter gegeben, die sich persönlich sehr nachdrücklich für einen intensiven Schutz der Lebensgrundlagen engagierten, ohne aber Mehrheiten für diese Positionen zu finden. Exemplarisch hervorgehoben seien hier nur Erhard Eppler (SPD), Herbert Gruhl (CDU) und Günter Hartkopf (FDP). Weit stärker als deren Einfluß jedoch wog die Macht der Verbände-Lobby; hier sind vor allem der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) sowie auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) zu nennen, die jeweils mit sehr ähnlichen Argumenten versuchten, verschärfte Umweltschutzauflagen gegen gefährdete Arbeitsplätze auszuspielen. Der DGB hat diese Position in seinen „Leitsätzen zum Umweltschutz“ (1972) und dann im „Umweltschutzprogramm“ (1974) theoretisch zwar entschärft, in seiner konkreten Politik aber trotz aller Bemühungen um eine „Humanisierung der Arbeitswelt“ und um eine Verbesserung der „Qualität des Lebens“<sup>14)</sup> an der Priorität der Arbeitsplatzsicherung bis in die Gegenwart festgehalten<sup>15)</sup>.

<sup>11)</sup> Vgl. dazu B. M. Malunat, Kapitalistische Impressionen. Flucht ins Ende des Wachstums, in: Frankfurter Hefte, (1983)9, S. 8 ff.

<sup>12)</sup> Vgl. Ch. F. Doran / M. O. Hinz / P. C. Mayer-Tasch, Umweltschutz — Politik des peripheren Eingriffs. Eine Einführung in die Politische Ökologie, Darmstadt-Neuwied 1974.

<sup>13)</sup> Zitiert nach: Der Spiegel, (1982) 45, S. 80 ff., S. 90.

## Übersicht der untersuchten Parteiprogramme

(in alphabetischer Reihenfolge):

### Christlich Demokratische Union (CDU)

— Grundsatzprogramm: Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit, beschlossen auf dem 26. Bundesparteitag, Ludwigshafen 23.—25. Oktober 1978 (zitiert: *Grundsatzprogramm*).

— Umweltpolitisches Programm: Umweltpolitik aus Verantwortung — Teil der Gesamtpolitik, beschlossen vom Bundesausschuss, 10. Dezember 1979 (zitiert: *Umweltprogramm*).

— Leitsätze für die 80er Jahre: Deutschlands Zukunft als moderne und humane Industrienation, beschlossen auf dem 32. Bundesparteitag, Stuttgart 9. bis 11. Mai 1984 (zitiert: *Stuttgarter Leitsätze*).

### Christlich Soziale Union (CSU)

— Grundsatzprogramm, verabschiedet auf dem 39. Parteitag, München 12.—13. März 1976 (zitiert: *Grundsatzprogramm*).

— Umweltpolitik in den 80er Jahren: Positionspapier der CSU, vom Parteiausschuss beschlossen am 7. Mai 1980 (zitiert: *Umweltpolitik*).

### Freie Demokratische Partei (FDP)

— F.D.P. und Umweltschutz: Umweltpolitische Beschlüsse des 30. ordentlichen Bundesparteitags, Bremen 15.—17. Juni 1979, sowie früherer Bundesparteitage, des Bundeshauptausschusses und des Bundesvorstandes (zitiert: *Umweltschutz*).

— Umweltpolitik für die 80er Jahre — Ökologisches Aktionsprogramm, beschlossen auf dem 32. ordentlichen Bundesparteitag, Köln 29.—31. Mai 1981 (zitiert: *Aktionsprogramm*).

### DIE GRÜNEN

— Bundesprogramm, beschlossen von der 2. Bundesversammlung, Saarbrücken 21.—23. März 1980 (zitiert: *Bundesprogramm*).

### Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)

— Sicherheit für die 80er Jahre: Ökonomie, Ökologie, Umweltschutz, beschlossen auf dem Bundesparteitag, Berlin 3.—7. Dezember 1979 (zitiert: *Umweltschutz*).

— Frieden mit der Natur. Für eine umweltverträgliche Industriegesellschaft, beschlossen auf dem Bundesparteitag, Essen 17.—21. Mai 1984 (zitiert: *Frieden mit der Natur*).

lität des Lebens“<sup>14)</sup> an der Priorität der Arbeitsplatzsicherung bis in die Gegenwart festgehalten<sup>15)</sup>.

<sup>14)</sup> Vgl. zur Umweltpolitik des DBG ausführlicher C. Götz, Für sichere Arbeitsplätze unter blauem Himmel. Ein Beitrag zur Diskussion über Gewerkschaften — Ökologie — „Grüne“, in: W. Abendroth u. a., Nicht links — nicht rechts? Über die Zukunft der GRÜNEN, Hamburg 1983, S. 35 ff.

<sup>15)</sup> Vgl. zusammenfassend K.-G. Wey (Anm. 10), S. 152—172, sowie zur frühen Umweltpolitik der Parteien ausführlicher S. Hergt, Parteiprogramme, Opladen 1975.



Daß aber die Unternehmerverbände allenfalls dann bereit sind, der Umwelt Schutz angedeihen zu lassen, wenn andernfalls die Produktionsvoraussetzungen gefährdet werden und wenn die dadurch anfallenden Kosten möglichst nach dem Gemeinlastprinzip aufgebracht werden, darf angesichts der betriebswirtschaftlichen Vorteile, die aus der ungestörten Ausbeutung der Umweltmedien zu ziehen sind, nicht verwundern. Gerade diese Möglichkeit aber bildet den Grund, den „Staat als Wirklichkeit der sittlichen Idee“ (Hegel) beim umweltpolitischen Gemeinwohl zu fordern — oder aber diese Idee und damit die Zukunft zu verspielen.

## 2. Die Umweltprogrammatik der Christlich Demokratischen Union (CDU)

Die umweltpolitischen Grundsätze der CDU sind im „Grundsatzprogramm“ aus dem Jahre 1978 niedergelegt; das spezifische „Umweltprogramm“, das auf den Prinzipien des Grundsatzprogrammes basiert, stammt aus dem Jahre 1979. Beide Programme wurden also verabschiedet, als sich die CDU — seit geraumer Zeit — in der Opposition befand. Die umweltpolitische Orientierung wird dann in den „Stuttgarter Leitsätzen“ wiederholt, die im Jahre 1984 beschlossen wurden, als die CDU bereits Regierungsverantwortung übernommen hatte.

Im „Grundsatzprogramm“ werden mehr oder minder alle Stichworte angesprochen, die die Umweltdiskussion seit geraumer Zeit beherrschen. Zumeist geschieht dies jedoch in eher beiläufiger Art, indem den geläufigen Politikzielen eine ökologische Komponente angefügt wird (etwa Nr. 49, 62, 70, 96 u. a.). Grundsätzliche Aussagen trifft das Programm dann unter dem Begriff „Umweltschutz“, der „die Erhaltung der natürlichen Grundlagen des Lebens (als) ein Stück verantworteter Freiheit“ (Nr. 87) definiert. Zur intergenerativen Erhaltung dieser Grundlagen zählen insbesondere die Luft, das Wasser einschließlich der Meere, das Klima, die Landschaft mit ihrer Tier- und Pflanzenwelt, die nicht ersetzbaren Rohstoffe, die Eindämmung von Lärm, der Schutz vor Verseuchung mit giftigen oder sonstigen schädlichen Stoffen sowie — etwas unsystematisch — auch der sichere, umweltfreundliche Betrieb und die Entsorgung der Kernkraftwerke. Erreicht werden sollen diese Ziele durch die Anwendung des Verursacherprinzips; dabei sei allerdings entscheidend, daß die politische Führung im Bürger das Bewußtsein der persönlichen Mitverantwortung für dessen Umwelt wecke und den Schutz der Umwelt durch ergänzende Konventionen auf internationaler Ebene sichere (Nr. 87).

Die ordnungspolitischen Grundsätze, mit denen die im ersten Anlauf zutreffend beschriebenen Probleme gelöst werden sollen, bleiben weithin im Unklaren. Der Bürger, auf dessen Mitverantwortung so großer Wert gelegt wird, wird dazu jedenfalls institutionell nicht in die Lage versetzt. Obwohl das Programm einräumt, daß der demokratische Staat Gefahr läuft, „sich nur noch nach organisierten Mehrheiten zu richten“ (Nr. 100), und etwas verschwommen davon spricht, daß die repräsentative Demokratie „nicht die Möglichkeit direkter Entscheidungen des Volkes aus(schließt)“ (Nr. 117), baut es doch nicht auf die Unterstützung von Bürgerinitiativen, „da sie meist Sonderinteressen vertreten“ (Nr. 119), und auch nicht auf die Verbandsklage, da sie „für unsere Demokratie nicht angemessen“ ist („Umweltprogramm“, A 5).

Die unmittelbaren Mitwirkungsrechte, die den Bürgern verweigert werden, sollen sie — so ist es jedenfalls anzunehmen — indirekt durch die Beteiligung an der Sozialen Marktwirtschaft, die den Schlüsselbegriff aller genannten Probleme bildet, wahrnehmen. Damit aber gerät der Umweltschutz in Gefahr, in eine Abseitsposition verdrängt zu werden, weil die ökonomischen Zielsetzungen dadurch ihre Priorität beibehalten. Das traditionelle „Magische Quadrat“ des Stabilitätsgesetzes aus Wachstum, Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und Außenhandelsgleichgewicht wird zwar um die „ökologische Zukunft unseres Gemeinwesens“ erweitert (Nr. 81), doch zu den „grundlegenden Elementen einer marktwirtschaftlichen Ordnung“ zählen die ökologischen Grundlagen nach dem Programm nicht (Nr. 67). Dafür sollen die „Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft“ auch im Umweltschutz „anwendbar und verstärkt einzusetzen“ sein, übrigens auch dann, wenn die in Wirtschaft und Gesellschaft erstrebten freiheitlichen und sozialen Lösungen nicht ausschließlich über Märkte gesteuert werden können (Nr. 96).

Die Lösung dieser komplizierten Zusammenhänge kann eigentlich nur darin bestehen, einerseits durch gesetzgeberische Maßnahmen, andererseits durch eine progressive Interpretation von Sozialer Marktwirtschaft einen geeigneten Bezugsrahmen zu schaffen. Lassen sich für angestrebte gesetzgeberische Maßnahmen aber nur wenige und zudem unspezifische Hinweise finden, so werden die Vorteile der Sozialen Marktwirtschaft um so nachdrücklicher betont (Nr. 65 ff.). Allerdings geschieht auch dies in so unbestimmter Weise, daß weder die Instrumente noch die Wege deutlich werden, mit denen das Ziel der „Erhaltung der natürlichen Grundlagen des Lebens“ (Nr. 87) erreicht werden könnte. Wirtschaftliches Wachstum wird jedenfalls als unabdingbare Voraussetzung aller Politik



bewertet, und nur wo es „zu einer unvertretbaren Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt führt, muß notfalls auf solches Wachstum und damit verbundene Einkommensmehrung verzichtet werden“ (Nr. 84).

Sehr viel ausführlicher beschäftigt sich das „Umweltprogramm“ mit den anstehenden Fragen, ohne allerdings in der Sache wesentliche zusätzliche Aussagen einzuführen. Von Interesse ist daher vor allem festzustellen, welches umweltpolitische Instrumentarium zur Durchsetzung angestrebt wird. Dabei wird erkennbar, daß die CDU vor allen Dingen auf offensive Strategien baut. Der hauptsächlichste Mangel der bisherigen Umweltpolitik wird darin gesehen, daß die Probleme noch zu wenig erforscht seien (C II 1, D I 4, D II 4, D IV); es sei daher notwendig, die wissenschaftliche Forschung materiell und personell zu intensivieren (C II 2, C II 4, C II 5).

Angestrebt wird jedoch nicht nur die Intensivierung der Ursachenforschung, vielmehr sollen die Bemühungen zugleich zu anwendungsorientierten wissenschaftlich-technischen Fortschritten führen (C II 4, C IV 6, E). Dadurch lassen sich die Umweltprobleme dann tendenziell über den Markt lösen; die CDU vertraut nämlich „vorrangig auf die Einsicht und Verantwortung von Unternehmern und Verbrauchern, nicht auf staatliche Reglementierungen“ (A 2), um so mehr, als ihr weder geklärt erscheint, mit welchem politischen (C II 1) noch mit welchem wirtschaftspolitischen Instrumentarium (C II 3) die angestrebten Umweltziele durchgesetzt werden können. Durch die Regulierung über den Markt werden überdies Investitionen im Umweltschutz (Abwärmenutzung, Recycling, Energieeinsparung) gefördert, die der Wirtschaft zusätzliche Wachstumspulse vermitteln (B II).

Die Soziale Marktwirtschaft soll sich allerdings nicht völlig uneingeschränkt entfalten dürfen. Der Schutz der Umwelt verlangt nach der „Schaffung eines ökologischen Ordnungsrahmens“ (B III), der für eine eindeutige Klärung von Gefährdungs- und Verbotstatbeständen im Umweltschutz sorgt (B II, B III) und die Zuweisung der sozialen Kosten von Umweltbelastungen an den Verursacher gewährleistet (B II, B III). Dazu zählt ferner das Vorsorgeprinzip als „ein tragendes Element der Umweltpolitik der CDU“ (B II) wie auch das „Instrument der Abgabe“, das dort wirksam werden kann, „wo die Umweltbelastung vertretbar und ihre Vermeidung zu kostspielig ist“ (B III). Im Einzelfall kann aber auch das Gemeinlastprinzip beibehalten werden, wenn das Verursacherprinzip zu unzumutbaren sozialen oder wirtschaftlichen Härten führen würde oder Schäden nicht zurechenbar sind (B III).

Schließlich kann es notwendig sein, „auch in Zukunft der Allgemeinheit in vertretbaren Grenzen Umweltbelastungen zuzumuten“, weil maximale Vermeidungsstrategien knappe Güter beanspruchen können, „die unserer Gemeinschaft und späteren Generationen zur Gestaltung der Lebensgrundlagen fehlen würden“ (B III). Als wesentliche Bestandteile einer verantwortlichen Politik fordert die CDU ferner eine Technologiefolgenabschätzung (A 4) sowie für den Naturschutz und die Landschaftspflege auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung als unverzichtbaren Bestandteil aller entscheidenden Planungen (D IX 3).

Angesichts eines derart differenzierten „Ordnungsrahmens“ ist es freilich unabdingbar, daß sich die Regierung nicht in Leerformeln flüchtet, um politische Verantwortung zu vermeiden, sondern „die Bestimmtheit der Rechtsbegriffe in der Umweltgesetzgebung gewährleisten muß“ (B III). Würde man die Nutzenanwendung aus dieser Einsicht für das Programm selbst ziehen, könnte es nicht zu der Panne kommen, daß zunächst die sichere Entsorgung von Kernkraftwerken als *unabdingbare Voraussetzung* für die Nutzung und für den weiteren Ausbau der Kernenergie postuliert, zugleich aber gefordert wird, daß die Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zur sicheren Endlagerung radioaktiver Abfälle voranzutreiben sind (D VIII 6), weil aus gesamtwirtschaftlich und energiepolitisch wünschenswerten Gründen schon jetzt nicht mehr auf die Nutzung der Atomenergie verzichtet werden könne (D VIII 4, „Grundsatzprogramm“ 89).

Auf die „Stuttgarter Leitsätze“ vertieft einzugehen erübrigt sich insofern, als auch sie kaum zusätzliche umweltpolitische Erkenntnisse einführen. Bemerkenswert ist allerdings, in welchem Maß die nach der Regierungsübernahme rhetorisch selbstbewußt gewordene CDU auf die Einführung neuer Technologien — auch im Bereich des Umweltschutzes — setzt.

Den Auftakt bildet das Ziel, die Bundesrepublik „zu einem der umweltfreundlichsten Industrieländer zu machen“ (Nr. 41). Die Inanspruchnahme von Umwelt darf dabei nicht mehr zu wirtschaftlichen Vorteilen führen, vielmehr muß die Vermeidung von Schadstoffemissionen zu einem Ziel jedes gewinnorientierten Unternehmens werden (Nr. 41). Die entscheidende Rolle soll dabei der staatlich geförderten Umweltforschung zufallen (Nr. 42), die insbesondere zum Ergebnis haben soll, durch neue Technologien Produktionsprozesse zu fördern, die sowohl umweltschonend (Nr. 18, 42) als auch wachstumsfördernd (Nr. 9) wirken.

Um diese Ziele zu erreichen, ist es erforderlich, „eine Ethik der technisch-wissenschaftlichen Zivilisation zu begründen“, denn „nicht alles, was tech-



nisch möglich und ökonomisch vorteilhaft ist, ist unter humanen Gesichtspunkten erwünschenswert“ (Nr. 12). Die Atomenergie hat zwar nach wie vor einen unverzichtbaren Beitrag zur Energieversorgung zu leisten (Nr. 15), doch „mögliche Eingriffe in menschliches Erbgut erfordern neue Grenzen für das technisch Machbare, die den ethischen Maßstäben unseres christlichen Menschenbildes entsprechen“ (Nr. 20). So bestehen die Herausforderungen des nächsten Jahrzehnts auch nur noch „im Wandel der wirtschaftlichen, technischen und sozialen Gegebenheiten sowie in der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung“ (Nr. 52) — die alten Orientierungen sind wiederhergestellt!

### 3. Die Umweltprogrammatik der Christlich Sozialen Union (CSU)

Ähnlich wie bei der CDU sind auch bei der CSU die umweltpolitischen Leitsätze im „Grundsatzprogramm“ aus dem Jahre 1976 niedergelegt, während die anzuvisierende „Umweltpolitik“ vom Parteiausschuß im Jahre 1980 beschlossen wurde.

Zwei Aussagen des „Grundsatzprogrammes“, die maßgebend auch das Verständnis der Umwelt prägen, scheinen für die Politik der CSU von zentraler Bedeutung zu sein. Zunächst ist es die Aussage, „nur ein starker Staat kann liberal sein“ (S. 17); diese Liberalität äußert sich vor allem in der Sozialen Marktwirtschaft, die „eine ökonomische Garantie der Freiheitsrechte aller Bürger“ bildet (S. 39). Daneben steht die Aussage, daß sich die CSU seit ihrer Gründung „an die Spitze der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung gestellt“ hat (S. 13). Diese „schnelle technische Entwicklung hat in der Vergangenheit auch negative Auswirkungen, insbesondere auf die natürlichen Lebensgrundlagen, bewirkt. Ihnen kann heute nur durch einen technischen Fortschritt begegnet werden, der sich an den ökologischen Erfordernissen orientiert“ (S. 64). Den Teufel mit Belzeub auszutreiben, dient allerdings ausschließlich anthropologischen Zwecken, denn „Umweltpolitik ist Politik für den einzelnen Menschen und die Gesellschaft“ (S. 63). Die Soziale Marktwirtschaft hat sich daher auch nicht um den Schutz der Umwelt zu sorgen, sondern sich lediglich der „Knappheit der Rohstoffe und Begrenztheit der Energiereserven“ (S. 42) zu stellen; Atomstrom ist daher eine „unerläßliche“ Bedingung (S. 42).

Die expliziten Aussagen zur Umwelt werden dann ganz in den Kontext der Raumordnung (S. 59–65) gestellt, die schon 1970 zur Gründung eines Ministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen geführt hatte. Überhaupt wird man feststellen müssen, daß die CSU in ihrem bayerischen Regelungs- bereich dem Natur-, Landschafts- und Umwelt-

schutz früher und schneller Bedeutung zumaß als die meisten anderen Bundesländer. Ihre vorläufigen formellen Höhepunkte fanden diese Bemühungen in der — durch einen Volksentscheid herbeigeführten — Verfassungsänderung vom 1. Juli 1984, die der Umwelt verfassungsrechtlichen Schutz gewähren soll (vgl. Art. 3, 131 Abs. 2, 141 Bayer. Verfassung).

Daß diese Politik dennoch an einen „aufgeklärten Absolutismus“ gemahnt, liegt nicht zuletzt daran, daß zwar immer wieder an die Verantwortung der Bürger appelliert wird, ihre diesbezüglichen Rechte, die gerade in Bayern konstitutionell relativ ausgeprägt sind, aber kaum erwähnt werden, und von der Bürgerinitiativ- und Ökologiebewegung ist im Programm nicht die Rede. Dafür aber ist vom Selbstbewußtsein der CSU die Rede, die einen Beitrag geleistet haben will, „dessen Wertung nicht erst der Geschichte überlassen werden muß“ (S. 75).

Das Positionspapier des Parteyausschusses zur „Umweltpolitik“ wird durch die im Grunde zutreffende — zugleich aber die bisherigen Mängel offenbarende — Überlegung eingeleitet: „Die Umweltpolitik ist in ihrer Aufgabenstellung des Erhaltens und Bewahrens und des überlegten Gestaltens eine im konservativen Denken beheimatete Aufgabe“ (S. 9). Konsequenterweise wird dann gefolgert, das Vorsorgeprinzip auszubauen, „Umweltschutz bereits von Anfang an bei der Planung (zu berücksichtigen)“ (S. 15, 21), denn „je mehr wir die Naturgesetze beachten und danach handeln, um so erfolgreicher ist unser Handeln“ (S. 14, 20).

Doch was so im besten Sinne konservativ beginnt, wird bald vom Grundkonzept der „konservativen Fortschrittlichkeit“ in den Schatten gestellt. Aufgabe der Menschen ist es nämlich, „unter Beachtung des Eigenwertes alles Lebendigen die Welt zu gestalten“ (S. 13), und dazu gehört, „daß Fortschritt ohne Risiko so wenig möglich ist wie Leben ohne Risiko“ (S. 18). Dieses „zivilisatorische Restrisiko“ ist an einer Wertordnung zu messen, in der durch Güterabwägung entschieden wird, „was vom Machbaren als Fortschritt eingestuft wird und realisiert werden soll“ (S. 18). Dies darf jedoch keineswegs durch staatliche Reglementierung geschehen (S. 17), denn „die Ernüchterung über die Grenzen des Planbaren und des Machbaren hat nach den von der SPD/FDP-Bundesregierung Anfang der siebziger Jahre angeheizten Erwartungen bei manchen Mitbürgern von der Euphorie in tiefen Pessimismus umgeschlagen“ (S. 18). Wie immer man diese Einschätzung bewertet, offen bleibt, mit welchem ordnungspolitischen Instrumentarium die „Güterabwägung“ erfolgen soll.

Nothilfe soll offenbar auch hier die Soziale Marktwirtschaft leisten, die „schon bislang dazu geführt



(hat), daß unsere Wirtschaft mit einem wesentlich geringeren spezifischen Rohstoff- und Energieeinsatz auskommt, als viele andere industrialisierte Volkswirtschaften“ (S. 23). Offenbar sollen die genannten Ziele durch die „konsequente Anwendung des Verursacherprinzips“, das „im Falle fehlender Zurechenbarkeit oder (sozialer und wirtschaftlicher) Unzumutbarkeit“ im Einzelfall durch das Gemeinlastprinzip ersetzt werden kann (S. 23), erreicht werden. Doch die Anwendung des Verursacherprinzips gewährleistet weder die Beachtung der Naturgesetze (S. 14, 20) noch kann es eine Güterabwägung an einer Wertordnung treffen, und es ist keineswegs frei von staatlichen Reglementierungen, um so mehr, als es durch ein „durchdachtes System von Anreizen auszubauen ist“ (S. 23, 27, 28, 33).

Derartige Subventionen — so sinnvoll und notwendig sie sein mögen — stehen nicht nur in deutlichem Widerspruch zur vielfach geforderten „Freiheit vom Staat“, sie stehen vielmehr auch in deutlichem Widerspruch zu den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft. Da auch die CSU nicht mehr auszuschließen vermag, „daß es immer schwieriger wird, dauerhaft ein Wirtschaftswachstum zu sichern, das die gewünschten und gewohnten sozialen Leistungen bringen kann und umweltverträglich ist“ (S. 20), „wirksamer Umweltschutz (aber) künftig auch bei kleinem oder fehlendem Wirtschaftswachstum möglich sein (muß)“ (S. 21), ist anzunehmen, daß die CSU darauf baut, technische Fortschritte werden zukünftig jeweils so rechtzeitig eintreffen, daß sich sowohl Wachstums- als auch Umweltprobleme vermeiden lassen.

Ist man bereit, die Erwartungen an die Zukunft an das rechtzeitige Eintreffen technologischer Innovationen zu binden, dann bieten auch die folgenden Aussagen zu einzelnen Bereichen umweltpolitischer Aktivitäten (Abfallwirtschaft, Energie, Chemie, Wasser, Siedlungswesen, Land- und Forstwirtschaft sowie Naturschutz und Landschaftssicherung) durchaus zutreffende Analysen. Die Anbindung der Umweltpolitik an die Raumplanung wird merklich gelockert, eine große Zahl umweltpolitischer Notwendigkeiten klar herausgearbeitet und sogar regenerative Energiequellen sollen eine Chance erhalten (S. 26). Die Atomspaltungsenergie wird dadurch allerdings keineswegs bedeutungslos; für ihren weiteren Ausbau ist jedoch „eine offene Diskussion über die Risiken der Energieversorgung wichtig“ (S. 27) — derart etwa, wie sie nach der Kernschmelze in Tschernobyl und im Zusammenhang mit den Demonstrationen gegen den „Einstieg in die Plutoniumwirtschaft“ durch die Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf praktiziert wird?

Ein wenig irritierend ist schließlich, wenn in der „Umweltpolitik“ von „bäuerlicher Landwirtschaft“ gesprochen und ihr attestiert wird, „die beste Voraussetzung für Vielfalt und Stabilität der Kulturlandschaft und für die Ziele des Naturschutzes zu bieten“ (S. 32); die umstrittene „Landwirtschaftsklausel“ (§ 1 Abs. 3 BNatSchG) bleibt dadurch natürlich unangetastet.

#### 4. Die Umweltpolitik der Freien Demokratischen Partei (FDP)

Die kontinuierlichste umweltpolitische Programmarbeit aller Parteien dürfte wohl die FDP geleistet haben. Seit der Verabschiedung der „Freiburger Thesen“ (1971) war auf etwa jedem zweiten Parteitag die Umwelt wenigstens eines der Themen. Eine Verdichtung hat dann der 30. Parteitag („Umweltschutz“) gebracht, ehe auf dem 32. Parteitag (1981) die „Umweltpolitik für die 80er Jahre — Ökologisches Aktionsprogramm“ („Aktionsprogramm“) verabschiedet wurde. Dieses „Aktionsprogramm“ bestätigt bekannte Positionen, ergänzt sie aber um neuere Einsichten und fügt sie in einen relativ geschlossenen Rahmen.

Auch für die FDP bildet die Soziale Marktwirtschaft die Grundlage zur „Sicherung der Existenz und Steigerung des Entfaltungsspielraums als den beiden wichtigsten Grundbedürfnissen des Menschen“, allerdings mit der bedeutsamen Einschränkung, daß diese nur durch wirksame Umweltpolitik zu erlangen seien. Im „Konflikt widerstreitender Ziele und Ansprüche hat die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (aber) Vorrang, denn Umweltschutz ist Langzeitökonomie“ („Umweltschutz“, S. 5). In einem Beschluß des Bundeshauptausschusses (1985) zur „ökologischen Marktwirtschaft“ wird dann sogar davon gesprochen, daß der Umweltpolitik der gleiche Rang eingeräumt wird wie der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Im „Aktionsprogramm“ nimmt die FDP Abschied vom Gemeinlastprinzip, das die Kosten der Umweltpolitik der Gesellschaft auferlegt. Gefordert wird die strikte Anwendung des Vorsorgeprinzips; wenn sich die Belastung der Umwelt aber nicht vermeiden läßt, „trägt der Verursacher die vollen Kosten“ der notwendigen Beseitigungsmaßnahmen (S. 6). Die FDP versteht darunter die Erhebung von Abgaben, mit denen *alle* Emissionen belastet werden sollen, also auch solche, die nach dem Stand der Technik nicht zu vermeiden sind; diese Abgaben sind zweckgebunden für Umweltverbesserungen zu verwenden (These 35).

Zugleich setzt die FDP aber auf die politische Steuerung durch den Erlaß von Rahmenbedingungen, damit „sich die Wirtschaft an verlässlichen umweltpolitischen Vorgaben für mittel- und langfri-



stige Planungen orientieren kann“ (S. 6f.). Die Grundlage dieser Orientierung bilden „ökologische Eckwerte“; sie „sind das Ergebnis politischer Entscheidungen, die auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und nach Abwägung mit den Zielen anderer Politikbereiche getroffen werden“ (S. 7). Diese „ökologischen Eckwerte müssen so gesetzt werden, daß die Gesundheit der Menschen, die Leistungs- und die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts langfristig gesichert sind“. In besonderen Fällen kann dies dazu führen, daß „eine Abwägung zwischen Ökologie und konkurrierenden Politikbereichen, vor allem der Ökonomie, nicht mehr zulässig ist“. Dies soll immer dann der Fall sein, wenn „konkrete Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Umwelt bestehen“, ohne daß eine hinreichende wissenschaftliche Bestimmung der ökologischen Eckwerte schon möglich ist; „Umweltvorsorgepolitik“ ist dann verpflichtet, einen „Sicherheitszuschlag“ zugunsten des Umweltschutzes vorzusehen, „um nicht mehr zu behebbenden Schäden vorzubeugen“ (S. 7).

Im folgenden Abschnitt werden elf dieser ökologischen Grundwerte skizziert (Thesen 1–11), um sodann deren Umsetzung in den wichtigsten Verursacherbereichen zu erörtern. An diesem Abschnitt ist von besonderem Interesse, daß die „Landwirtschaftsklausel“ (§ 1 Abs. 3 BNatSchG) zugunsten einer am ökologischen Wissensstand orientierten Einschätzung der Landwirtschaft zu revidieren ist; einen Ausweg aus den von der Landwirtschaft ausgehenden Umweltgefährdungen bietet die „Praktizierung des integrierten Pflanzenschutzes“ (These 13). Daß das europäische Agrarmarkordnungssystem nicht funktioniert, wird zwar moniert, doch werden keine Konsequenzen aus der marktwidrigen Preis-Mengen-Garantie gezogen, die nicht unwesentlich zur „Industrialisierung“ der Landwirtschaft beiträgt. Bemerkenswert ist ferner, daß das „Aktionsprogramm“ keine Aussage zur Atomenergie enthält, obwohl die Erfordernisse der Energiewirtschaft (Sparsamkeit, Kraft-Wärme-Kopplung, regenerierbare Energie, Gaswärmepumpe) ausführlich besprochen werden (These 17).

Im 4. Abschnitt werden schließlich die wichtigsten Instrumente und Maßnahmen des Umweltschutzes dargestellt. Hervorgehoben zu werden verdient nach wie vor die Forderung, dem Umweltschutz Verfassungsrang einzuräumen (These 23). Während die „Freiburger Thesen“ die Verankerung im Grundgesetz noch durch eine Ergänzung des Art. 2, also als Grundrecht anstreben, ist das „Aktionsprogramm“ in dieser Frage unbestimmt geblieben; inzwischen hat jedoch der Bundestag in Münster (1984) beschlossen, den Umweltschutz als Staatszielbestimmung durch Änderung

der Art. 20, 28 ins Grundgesetz aufzunehmen<sup>16</sup>). Dadurch ist den Bürgern zwar ein gewichtiges Abwehr- bzw. Anspruchsrecht verlorengegangen, für dessen Verlust sie aber durch eine „stärkere Beteiligung von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden bei der Entscheidungsvorbereitung in der Verwaltung und in den Parlamenten“, vor allem aber durch „die Einführung der Verbandsklage in Bereichen des Umweltschutzes, in denen das gegenwärtige Verfahren der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht ausreicht, den Schutz wichtiger Lebensbereiche heutiger und künftiger Generationen zu sichern (Naturschutz und Landschaftspflege)“, entschädigt werden sollen (These 32). In der Frage der Bürgerbeteiligung an Planungs- und Verwaltungsvorhaben noch nachdrücklicher sind allerdings die Beschlüsse des Bremer Parteitag (1979).

Als weitere wichtige Maßnahmen zum Schutz der Umwelt beschlossen wurden die Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung auf allen Ebenen (These 24), die Erstellung und Finanzierung eines Biotopschutzprogrammes (These 26), die Einrichtung eines Überwachungssystems für die wesentlichen Schadstoffe oder Leitsubstanzen (These 27), die Ausarbeitung von Sanierungsplänen (These 28), wobei allerdings das Problem der sogenannten Altlasten unberücksichtigt bleibt, sowie nicht zuletzt die Verbesserung des nach wie vor defizitären Vollzugs bestehender Umweltvorschriften (These 30), wozu im weiteren Sinne verbesserte Aufklärung und Bildung (These 33) sowie Forschung und Entwicklung (These 34), aber auch die verstärkte internationale umweltpolitische Zusammenarbeit zählen (These 37).

## 5. Die Umweltprogrammatik der Partei DIE GRÜNEN

Von gänzlich anderem Zuschnitt als die Programmatik aller anderen Parteien ist das Programm der GRÜNEN. Während alle anderen Bundestagsparteien die Notwendigkeit des Umweltschutzes erst allmählich erkannten und schrittweise in ihre Zielsetzungen aufnahmen, haben DIE GRÜNEN mit einem Bundesprogramm die politische Bühne betreten, das von Anfang an und in erster Linie ein Umweltprogramm war. Dieser Dominanz haben sich alle anderen Politikziele, insbesondere aber die von den übrigen Parteien präferierte Wachstumswirtschaft, unter- oder jedenfalls einzuordnen. Dadurch wird die grüne Umweltpolitik zu einem Rahmen, der Form und Inhalt der gesellschaftlichen Aktivitäten weitgehend präformiert. Dieses

<sup>16</sup> Inzwischen hat die Bundesregierung beschlossen, den Umweltschutz als Staatszielbestimmung in die Verfassung aufnehmen zu lassen; vgl. Plenar-Protokoll 11/4 vom 18. März 1987, S. 62.



Konzept bezieht sich zunächst zwar auf die Bundesrepublik, doch gleichzeitig wird die internationale Dimension der Umweltzerstörung nachdrücklich einbezogen, weil die Umweltmedien nun einmal keine Grenzen kennen<sup>17)</sup>.

Das „Bundesprogramm“ stimmt daher auch nicht das hohe Lied auf die Soziale Marktwirtschaft an, sondern problematisiert die „Krise des heutigen Wirtschaftssystems“ (II.1.), dem die „Grundlagen und Ziele grüner Wirtschaftspolitik“ gegenübergestellt werden (II.2.). Angestrebt wird eine ökologisch und sozial ausgerichtete, das heißt dynamische Kreislaufwirtschaft, die sich vor allem durch Entflechtung der Großkonzerne, Förderung kleiner, mittlerer und vor allem alternativer Betriebe sowie dezentrale, überschaubare Produktionseinheiten auszeichnet und eine demokratisch kontrollierbare Anwendung der Technik sowie eine regional-spezifische Mischwirtschaft unterstützt. Dazu ist es auch notwendig, Produktionen mit verhältnismäßig hoher Belastung der Arbeitskräfte und der Umwelt einzudämmen oder auszuschalten, eine „ökologische Buchhaltung“ in den Betrieben einzuführen und die Folgen aus der Einführung neuer Technologien durch eine gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse zu bilanzieren, um dadurch auch die Arbeitslosigkeit zu beseitigen und Energien sowie Rohstoffe einzusparen (II.3.). Diese Vorstellungen werden dann in Aussagen zu einzelnen Bereichen der natürlichen wie der sozialen Umwelt (Arbeitswelt und Technologie, Energie, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Raumordnungs-, Siedlungs- und Verkehrspolitik, Dritte-Welt-Politik [II.4. – II.9.]) etwas konkreter gefaßt, wobei jeweils der Kritik die erstrebten Alternativen entgegengestellt werden.

Dem Schutz von „Umwelt und Natur“ ist noch ein eigenes Kapitel (IV.) gewidmet, das sich detaillierter mit Umweltschutz, Natur- und Landschaftsschutz, Wasser, Luft und Lärm sowie dem Tier- und Artenschutz beschäftigt. Die weiteren Programmaussagen wenden sich allgemeinpolitischen Zielsetzungen zu; doch ist dabei charakteristisch, daß die Umweltproblematik wenigstens implizit immer eingeschlossen bleibt. Deutlich wird dies vor allen Dingen bei der Behandlung der Bürgerrechte (V.). Die Forderung nach gesicherter Meinungs- und Demonstrationsfreiheit, Demokratisierung von Staat und Gesellschaft, intensivierter innerparteilicher Demokratie u. ä. verfolgt immer auch das Ziel, die gesellschaftspolitischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Bürger in weit stärkerem Maße in die Lage versetzt werden, auf die Entwick-

lung der Umweltbedingungen aktiv Einfluß zu gewinnen.

Darin zeigt sich zugleich, auf welchen Wegen und mit welchen Mitteln DIE GRÜNEN die postulierten Ziele anstreben. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Konzept der sogenannten Basisdemokratie zu. „Basisdemokratische Politik bedeutet verstärkte Verwirklichung dezentraler, direkter Demokratie“, das heißt, daß „der Entscheidung der Basis prinzipieller Vorrang eingeräumt“ und die „Bevölkerung in allen politischen Bereichen durch verstärkte Mitbestimmung in Volksabstimmungen an der Lösung lebenswichtiger Planungen beteiligt“ werden soll (Präambel).

Damit sind zum einen die Prinzipien der eigenen innerparteilichen Organisation angesprochen, die zugleich zu einem partizipationsfreundlicheren Parteiengesetz führen sollen (V.1.3.), zum anderen wird dadurch die potentielle umweltpolitische Aktionsbasis mobilisiert. Da es zu den Grundauffassungen der GRÜNEN zählt, daß die Dominanz wirtschaftlicher Interessen gebrochen werden muß, um zu lebensfreundlichen und umweltgerechten Orientierungen zu gelangen (Präambel), muß auch die breite Masse der von den politischen Entscheidungen Beeinträchtigten zur Wahrnehmung ihrer demokratischen Kompetenzen angeregt werden. Angesprochen werden damit zuallererst „die neuen sozialen Bewegungen“, die das außerparlamentarische „Standbein“ bilden, während sich die grüne Partei als „Verstärker“ des gesellschaftlichen Protestes in den Parlamenten versteht. Für DIE GRÜNEN sind daher materielle Forderungen von organisatorischen ebenso wenig zu trennen wie sozio-ökonomische Forderungen von ökologischen.

## 6. Die Umweltprogrammatische der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD)

Die SPD hat zweifellos an führender Stelle daran mitgewirkt, daß die Umwelt zu einem wichtigen Bereich politischer Gestaltung wurde. Sie hat in der Vergangenheit umfangreiche programmatische Vorarbeiten geleistet und arbeitet auch gegenwärtig noch intensiv an einem Gesamtprogramm zur „ökologischen Modernisierung der Volkswirtschaft“; dennoch beansprucht sie gegenwärtig nicht, ein vollständig ausgearbeitetes Umweltprogramm vorzuweisen. Die beiden Programme „Umweltschutz“ (1979) und „Frieden mit der Natur“ (1984) werden vielmehr nur als „Zwischenergebnisse“ eines von der „Kommission für Ökologie und Umweltfragen“ zur Beschlußfassung erst noch vorzulegenden umweltpolitischen Gesamtprogramms angesehen.

Das „Umweltschutz“-Programm der SPD ist zweigeteilt. In zehn „Thesen zur Umweltpolitik“ und in

<sup>17)</sup> Vgl. dazu auch P. C. Mayer-Tasch / F. Kohout / B. M. Malunat / K. P. Merk. Die versuchte Landkarte. Das grenzenlose Versagen der internationalen Umweltpolitik, München 1987.



einem Abschnitt über die „Grundlagen für ein ökologisch-ökonomisches Gesamtkonzept“ werden beinahe alle Probleme des Umweltschutzes angesprochen.

Der Kern sozialdemokratischer Umweltpolitik ist darin zu sehen, daß „die vorbeugende Vermeidung von Umweltschäden“ zunehmend wichtiger wird, da die „gesamtgesellschaftliche Kostenbelastung um so geringer ausfällt, je mehr Umwelthanforderungen bereits bei der Planung von öffentlichen und privaten Investitionen, bei der Entwicklung von Produktionsverfahren und Produkten sowie bei der Beeinflussung der Konsum- und Verhaltensweisen der Bürger berücksichtigt werden“ (These 5). Um dieses Ziel zu erreichen, ist es notwendig, verstärkt Einfluß zu nehmen auf das Investitions-, Produktions- und Konsumverhalten, um die technisch-wirtschaftliche Entwicklung unter ökologischen und sozialen Gesichtspunkten zu steuern. Dazu sind „Überzeugungsarbeit, positive und negative Anreize, Gebote und Verbote“ ebenso unerlässlich wie unmittelbare strukturbeeinflussende Maßnahmen der öffentlichen Hand, zu denen auch die Verhinderung neuer umweltbelastender Vorhaben zählen kann (Thesen 2–4). Diese Forderung erhält Nachdruck durch das angekündigte „Verbot und die vorübergehende Stilllegung umweltschädlicher Aktivitäten“ (These 5), die „Stilllegung veralteter emissionsintensiver Anlagen“ (These 9.3) und „die Möglichkeit des Verbots, der Anwendungsbeschränkung und der Kennzeichnung gesundheits- und umweltgefährdender Stoffe“ (These 9.4) sowie die nachträgliche Verschärfung bereits erteilter Genehmigungen (These 5).

Zugleich soll die „umweltpolitische Sanierung vorhandener Industrieregionen“ an Gewicht gewinnen (These 3). Das in erster Linie geltende Verursacherprinzip kann ausnahmsweise durch das Gemeinlastprinzip ersetzt werden, wenn die Verursacher dieser Altlasten nicht mehr zu ermitteln sind, die Entwicklung und Durchsetzung umweltfreundlicher Produkte und Verfahren dadurch verhindert würde oder wenn die daraus resultierenden Kostenbelastungen für private Haushalte aus sozialpolitischen und für Unternehmen aus wirtschafts- oder arbeitsmarktpolitischen Gründen nicht tragbar sind (These 5).

Bei der Durchsetzung dieser Vorstellungen baut die SPD vor allem auf die Gewerkschaften und die Arbeitnehmer, die von Umweltbelastungen am Arbeitsplatz und in der Wohnumwelt doppelt betroffen sind. Arbeitsplätze müssen daher so gestaltet werden, daß von ihnen keine Umweltgefährdungen ausgehen, denn „nur ökologisch vertretbare Arbeitsplätze sind tatsächlich zukunftssicher“ (These 7).

Staatliche Forschungs- und Technologiepolitik soll die „Entwicklung umweltfreundlicher und ressourcenschonender Technologien, Produktionsverfahren, Produkte und Vertriebsweisen“ fördern (These 4), und die „Durchsetzung paritätischer Mitbestimmung in Großunternehmen kann wesentlich dazu beitragen, die Arbeitnehmer bei der Durchsetzung einer wirksamen Umweltpolitik stärker zu beteiligen“ (These 7).

Zum Adressatenkreis zählen aber auch „andere gesellschaftliche Kräfte“, die Bürger im allgemeinen, Bürgerinitiativen und Aktionen, „die das Umweltbewußtsein der Bevölkerung schärfen“ (These 10). Sie sollen in ihren „Initiativen und praktischen Versuchen zur Entwicklung alternativer und umweltfreundlicher Lebens- und Produktionsweisen“ ermutigt und gefördert werden, wie auch die Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten durch positive und negative Anreize unterstützt werden soll (These 4). So ist durch gezielte Steuer- und Abgabepolitik sowie verbindliche Normierung sicherzustellen, „daß langlebige sowie wartungs- und reparaturfreundliche Gebrauchsgüter auf dem Markt angeboten werden“ (These 9).

Der zweite Abschnitt wendet sich dann den „Grundlagen für ein ökologisch-ökonomisches Gesamtkonzept“ zu. Das Verhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie, das bisher durch eine „rohstoffvergeudende und die Ökosysteme belastende Wegwerf- und Verschleißproduktion“ gekennzeichnet war, soll dadurch ins Gleichgewicht gebracht werden, daß die Wirtschaft „in den ökologisch vorgegebenen Kreislauf eingebunden“ wird. Eine „ökologische Kreislaufwirtschaft“ ist notwendig, weil „ein angeblich alle Probleme lösendes Wirtschaftswachstum längst überholt und durch die ökologische und weltweite wirtschaftliche Entwicklung unmöglich geworden ist“. „Die Zeit ist überreif, den ‚harten‘ Weg der teuren, inhumanen und sozial rückschrittlichen Großtechnologie mit einer starken Zentralisierung von Bürokratie, Technokratie, Investitionsmitteln und Macht zu verlassen und statt dessen ‚sanfte‘, das heißt den ökologischen und humanen Bedingungen angepaßte Technologien zu entwickeln.“ Eine ökologische Gesamtkonzeption schafft nicht nur „mehrere hunderttausende Arbeitsplätze“, sondern ist zugleich „auch aktive Friedenspolitik“ (Ziff. II.).

„Ökologische Kreislaufwirtschaft bedeutet, daß sich der ökonomische Prozeß in die Notwendigkeiten ökologischer und sozialer Gleichgewichte einordnen muß“, um „die nur an der Gewinnmaximierung ausgerichtete sogenannte ‚freie Marktwirtschaft‘“ zu überwinden. „Umweltzerstörende und sozialbelastende Produktionsverfahren und Produkte (sind) systematisch zu verbieten und abzuschaffen“, „ein stabiler Kleingewerbe- und Mittel-



betriebsstand“ ist dagegen verstärkt zu fördern, u. a. durch den Einsatz mittlerer und angepaßter Technologien, die z. B. durch staatliche Forschungsförderung bessere Marktchancen erhalten müssen (II.1.).

Um diese Konzeption durchzusetzen, fordert die SPD, das Recht auf eine menschenwürdige Umwelt als Staatszielbestimmung im Grundgesetz zu verankern, die Verbandsklage in die umweltrelevante Gesetzgebung aufzunehmen, die Umweltverträglichkeitsprüfung einzuführen, die „Bürgerbeteiligung und das Bürgerrecht auf Mitwirkung bei der Planung“ zu verbessern und schließlich noch Lehrstühle für das Fach Ökologie einzurichten. Insgesamt soll „ökologischen und gesundheitlichen Gesichtspunkten“ Vorrang eingeräumt werden, wenn „Leben oder Gesundheit von Menschen bzw. ökologische Gleichgewichte bei geplanten Maßnahmen auf dem Spiel stehen“ (II.9.).

Das knapp fünf Jahre später verabschiedete „Natur“-Programm bewertet ökologische, ökonomische und gesellschaftspolitische Ziele als gleichrangig; „zwischen ihnen besteht kein prinzipieller Unterschied“ (II.5.). Umweltschutz hat zwar einen Preis, doch „unterlassener Umweltschutz ist noch teurer“; dieser unumstößliche Tatbestand wird jedoch durch den „Zielkonflikt zwischen kurzfristigen einzelwirtschaftlichen und längerfristigen gesamtwirtschaftlichen Interessen“ verdeckt (II.6.). Da „der Markt allein den umweltschädlichen Egoismus belohnt“, muß die Politik Rahmenbedingungen setzen, damit die Umwelt als knappes Gut behandelt wird (II.7.). Dazu gehören ordnungspolitische Auflagen (Ge- und Verbote) ebenso wie Abgaben und steuerpolitische Maßnahmen, die umweltschädliche Produktionen unrentabel machen (II.8., 9.).

Die SPD macht einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung des Verhältnisses von Ökologie und Ökonomie in der Einrichtung eines „Sondervermögens Arbeit und Umwelt“ aus (II.9.), das u. a. aus einem steuerlichen Zuschlag (Umweltpfennig) auf den Verbrauch von Strom, Mineralölprodukten und Erdgas finanziert und ca. 4,7 Mrd. DM pro Jahr bereitstellen soll (Materialien: Arbeit und Umwelt, Ziff. 6). Dadurch sollen einerseits der Energieverbrauch reduziert und zugleich Finanzmittel für Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt zur Verfügung gestellt werden, die andererseits durch ihre Beschäftigungswirksamkeit die Arbeitslosigkeit reduzieren können. Dabei geht die SPD davon aus, daß staatliche „Beschäftigungs-

programme zur Verbesserung der Umweltbedingungen eine sowohl arbeitsmarktpolitische als auch umweltpolitische wichtige Ausgabe“ darstellen, die allemal sinnvoller seien, als „die Finanzierung der Arbeitslosigkeit“ (II.10.).

In den Ansätzen zur Lösung der Umweltprobleme werden dann die bereits dargestellten bekannten Positionen wiederholt. Von einem gewissen Interesse ist, daß die „spezifischen Risiken bei der Kernenergie durch die Entsorgung und die Gefahr eines großen Reaktorunfalles“ (III.18.) nun nicht mehr negiert werden, aber auch, daß die Neuorientierung des Wirtschaftens auch „nicht durch das große Angebot an neuen umweltfreundlichen Technologien“ erfolgen kann (III.22.). Deutlicher herausgestellt wird auch das Kooperationsprinzip, das heißt die Zusammenarbeit „mit Umweltverbänden, Bürgerinitiativen, Gewerkschaften und Unternehmen“, das „eine notfalls auch zur zwangsweisen Durchsetzung fähige und entschlossene Umweltpolitik ergänzen, aber niemals ersetzen (kann)“ (III.28.).

Aus dem abschließenden Aktionskatalog sind noch die Forderung nach Einführung von Emissionsgrenzwerten für Kraftfahrzeuge entsprechend der Katalysator-technik, „notfalls im nationalen Alleingang“ (IV.33, 79), und von Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Autobahnen, anderen Straßen und in Wohngebieten „aus Gründen der Umwelt, der Verkehrssicherheit und der Energieeinsparung“ hervorzuheben (IV.82, 85). Ferner soll die staatliche Agrarpolitik Leistungen honorieren, „die die Landwirte zur Erhaltung der ökologischen Lebensgrundlagen erbringen“ (IV.49), andererseits aber die „pauschale Freistellung der Landwirte . . . durch die sogenannte Landwirtschaftsklausel nicht hingenommen werden“ (IV.56); sie sollen vielmehr einen Nachweis ihrer Sachkunde erbringen, wenn sie Pflanzenbehandlungsmittel anwenden (IV.51), denn der Boden ist trotz der konkreten Eigentumsverhältnisse ein soziales Gut, das vor nachteiligen Wirkungen geschützt werden muß (IV.50).

Schließlich wird nochmals die zentrale Rolle der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften postuliert, ohne deren Mitbestimmungsrecht Umweltpolitik für die SPD „nicht denkbar“ ist (IV.70). Arbeitnehmer werden in der Mehrzahl von Umweltbeeinträchtigungen nämlich am stärksten betroffen. Überdies finanzieren sie im wesentlichen die Kosten des Umweltschutzes über Steuern, Abgaben und Preise (IV.67).



### III. Vergleichende Beurteilung der Parteiprogramme

Dieser notwendig knappe Überblick über die wesentlichen Aussagen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien hat dreierlei verdeutlicht: Die Umweltpolitik ist von allen Parteien als wichtiger Aufgabenbereich erkannt und anerkannt worden; zwischen den Parteien besteht weitgehend Konsens darüber, was gefährdet ist und daher zukünftig in besonderem Maß geschützt werden muß; es besteht jedoch ein ebenso deutlicher Dissens zwischen den Parteien über die anzuwendenden Mittel und die einzuschlagenden Wege.

Zusammenfassend lassen sich folgende Grundpositionen für die umweltpolitische Zielsetzung ausmachen:

Die CDU setzt weiterhin auf den Markt. Die Soziale Marktwirtschaft soll jene Wachstumsvoraussetzungen schaffen, die allein geeignet sind, die für den Umweltschutz anfallenden Kosten zu erwirtschaften. Besondere Bedeutung wird dem technischen Fortschritt beigemessen, der zugleich wachstumsfördernde und umweltschonende Wirkungen entfalten soll. Staatliche (Ausgaben-)Politik soll sich daher vorrangig auf die Technologieförderung konzentrieren, deren Ergebnisse vom Markt verwertet werden.

In noch stärkerem Maße gilt der CSU der technische Fortschritt als Stütze der Umweltpolitik. Obwohl sich der Staat gegenüber den privaten Akteuren in der Umweltpolitik nicht allzu sehr exponieren darf, hat er die Forschungsförderung entweder zu finanzieren oder durch Subventionen zu unterstützen. Die als ökologisch überaus erfolgreich eingeschätzte Soziale Marktwirtschaft übernimmt auch hier die private Verwertung, wobei gewisse gesellschaftliche Risiken in Kauf zu nehmen sind.

Auch für die FDP bildet die Soziale Marktwirtschaft die Grundlage aller umweltpolitischen Überlegungen. Im Hinblick auf die Langzeitwirkungen sollen die Bedürfnisse der Wirtschaft in Konfliktfällen jedoch hinter die Belange des Umweltschutzes zurücktreten. Dies soll durch die strikte Anwendung des Verursacherprinzips (Abgaben) sowie durch den Erlass präziser politischer Rahmenbedin-

gungen (Ge- und Verbote) geschehen. Die Rechte der Bürger sollen spürbar gestärkt werden.

Die GRÜNEN erwarten eine Verbesserung der Umweltbedingungen vor allem durch eine Veränderung der gegenwärtigen Industriegesellschaft. Durch Entflechtung, Dezentralisation und Stärkung der Selbstverantwortlichkeit soll sich eine ökologisch und sozial verantwortbare Kreislaufwirtschaft entwickeln. Besondere Umweltbelastungen sollen durch Verbote verhindert werden. Die wesentlichen Akteure sind die Bürger, deren Rechte entsprechend gestärkt werden sollen; großer Wert wird auf die internationale Zusammenarbeit, insbesondere mit den Ländern der Dritten Welt, gelegt.

Für die SPD sollen öffentliche Entscheidungen die tragende Rolle aller umweltpolitischen Aktivitäten übernehmen. Zur Vermeidung von Umweltschäden soll insbesondere die Wirtschaft strukturell verändert werden; dazu gehören Abgaben sowie Ge- und Verbote für bereits bestehende Produktionseinrichtungen und Auflagen für die Erstellung neuer Produktionsstätten ebenso wie die Förderung der Forschungs- und Technologiepolitik. Die Einrichtung eines „Sondervermögens“ soll die finanziellen Ressourcen bereitstellen. Den politischen Maßnahmen soll das Engagement aller gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere aber der Arbeiter und ihrer Organisationen, zur Seite treten.

Als einzige Partei scheinen die GRÜNEN auf staatliche Unterstützung ihrer Umweltpolitik verzichten zu wollen. Sie bedürfen der Hilfe des Gesetzgebers lediglich, um ihre grundlegenden Vorstellungen durchzusetzen, nicht aber im Einzelfall. Die übrigen Parteien setzen dagegen mehr oder minder deutlich auf staatliche Maßnahmen. Hier ist es lediglich die SPD, die sich offen dazu bekennt, und die FDP, insoweit sie rigide umweltpolitische Rahmenbedingungen setzen will. CDU und CSU hingegen setzen vor allem auf die Kräfte des freien Marktes, verschweigen dabei aber die Wirkungen staatlich finanzierter Forschung (z. B. Atomkraftwerksbau, Weltraumforschung, Informationstechnologie etc.).



## IV. Ausblick

Angesichts der weitgehenden inhaltlichen Übereinstimmung aller Parteien in der Beurteilung der bedrohten Lebensgrundlagen stellt sich die Frage, ob die zur Mehrung des allgemeinen Wohls ange-tretenen Parteien ihren Worten und Schriften ebensolche Taten folgen lassen. Die Frage zu stellen, heißt freilich zugleich sie zu verneinen, denn würden die Parteien ihren Programmen folgen, brauchte man sich um die Umwelt kaum noch Gedanken zu machen. Es stellt sich daher die weiterreichende Frage, welche rechtliche und politische Bedeutung diesen Aussagen im System der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes zukommt. Diese Frage zu beantworten fällt leicht, soweit es ihre rechtlichen Aspekte anbelangt; hinsichtlich ihrer politischen Bedeutung läßt sie sich dagegen nur bewerten, nicht aber objektiv entscheiden.

Die Verfassung geht nämlich davon aus, daß die Parteien — neben den Verbänden vor allem, deren Bildung durch die Vereinigungsfreiheit gewährleistet ist (Art. 9 Abs. 1 GG) — nur an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken (Art. 21 Abs. 1 GG). Die Verpflichtung, ihre Ziele in politischen Programmen niederzulegen, ist in § 1 Abs. 3 Parteiengesetz daher auch eher beiläufig erwähnt. Dadurch ist über die herausragende politische Bedeutung der Parteien zwar kaum etwas ausgesagt, doch ihre formellen verfassungsrechtlichen Kompetenzen gestatten eben nur die Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes. Die staatliche Willensbildung erfolgt hingegen durch die Verfassungsorgane, vor allem also durch die Parlamente und Regierungen<sup>18</sup>). Die Abgeordneten sind aber Vertreter des gesamten Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen verantwortlich (Art. 38 Abs. 1 GG, der das freie Mandat begründet); sinngemäß gilt dies auch für die Bundesregierung, die ihren Amtseid auf das Wohl des gesamten Volkes leistet (Art. 64 Abs. 1, 56 GG), also umfassenderen Interessen verpflichtet sein soll als die Parteien.

Verfassungsrechtlich sind die Parteien, die bloß an der Willensbildung des Volkes mitwirken, von den Verfassungsorganen, die die Bildung des Staatswillens bewirken, daher strikt zu unterscheiden. Natürlich sieht dieses Verhältnis in der durch das Parteiengesetz mitgeprägten Verfassungswirklichkeit völlig anders aus, denn die Parteien sind in der politischen Praxis durchaus in der Lage, auf die Abgeordneten ihrer Fraktion einzuwirken. Obwohl

sie von dieser Möglichkeit auch überaus regen Gebrauch machen, weil das Gemeinwohl doch gerade durch die Verwirklichung der Parteiprogramme erstrebt wird und dadurch der Regierung wie auch der Opposition Stabilität verleiht, wird die Vorstellung des ungebundenen Abgeordneten doch aufrechterhalten. Der Staatssekretär der Regierung Adenauer, Ritter von Lex, hat diese Auffassung vor dem Bundesverfassungsgericht komprimiert damit begründet, daß „der Bürger bei der Wahl nicht Sachfragen entscheide, sondern lediglich zum Ausdruck bringe, zu welchen Personen er das Vertrauen habe, daß diese an seiner Stelle befähigt seien, die Entscheidungen zu treffen, für die er eine eigene Meinung verantwortlich zu bilden nicht in der Lage sei“<sup>19</sup>).

Verfassungsrechtlich ist es daher geradezu geboten, die Bestimmungen über Parteienprogramme so zu gestalten, daß ihnen keine Bindungswirkung zukommen darf, soll das freie Mandat beibehalten werden<sup>20</sup>). Ob es allerdings auch verfassungspolitisch vertretbar ist, sich unter Berufung auf diese Zusammenhänge vom Vollzug der eigenen Zielsetzungen zu dispensieren, ist eine gänzlich andere Frage. Es ist zwar keineswegs zu verkennen, daß der Zwang zu Koalitionsvereinbarungen der Durchsetzung programmatischer Zielsetzungen im allgemeinen nicht gerade förderlich ist, doch angesichts der dargelegten Übereinstimmungen zwischen den Parteien in der Beurteilung der gefährdeten Lebens- und Überlebensbedingungen dürften sich trotz des Zwanges zum Kompromiß wenigstens hinsichtlich einer erfolgversprechenden Umweltpolitik eigentlich keine unüberwindbaren Hindernisse in den Weg stellen; dies gilt vor allem dann, wenn Parteien koalieren, deren ordnungspolitische Vorstellungen konvergieren. Ein derartiger Konsens sollte es dann auch ermöglichen, sozioökonomischem Druck zu widerstehen, der dem kurzfristigen Vorteil die langfristigen Nachteile zum Opfer bringt. Und schließlich sollten sich die Einsichten dann auch auf den internationalen Raum ausdehnen lassen, denn bekanntlich kennt die Luft keine

<sup>18</sup>) Vgl. zu dieser Differenzierung ausführlicher BVerfGE 8, 104, insbesondere die Leitsätze 3—6.

<sup>19</sup>) Zitiert nach: A. Arndt, Karlsruhe und die Volksbefragung, in: Vorwärts — Die Südpst vom 19. September 1958.

<sup>20</sup>) Dieser Repräsentationstheorie steht die Mandats- oder Parteienstaatslehre gegenüber. Leibholz geht davon aus, daß bei einer Wahl nicht über Personen, sondern über Sachfragen entschieden werde, die die gewählte Partei wenigstens im Grundsatz zu verwirklichen habe (vgl. ausführlicher G. Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Berlin 1929, Göttingen—Karlsruhe 1966<sup>3</sup>, sowie ders., Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1967<sup>3</sup>).



Grenzen und Naturgesetze lassen sich nun einmal nicht novellieren<sup>21)</sup>.

Ungeachtet der negativen Diagnosen und der nicht minder düsteren Prognosen, die über den Zustand der Umwelt weltweit erstellt werden, wird man doch zu dem Ergebnis gelangen dürfen, daß die vergangenen Jahre nicht völlig ungenutzt verstrichen sind. Der große umweltpolitische Aufbruch, der die frühen siebziger Jahre national und international kennzeichnete, ist zwar verflogen, doch unter dem Druck einer teilweise galoppierenden Umweltzerstörung und dem Druck der Legitimationsverluste kündenden Aktivbürgerschaft beginnen die Parteien der Umweltpolitik wenigstens allmählich jenen Stellenwert einzuräumen, der ihr zukommen muß, wenn die natürlichen Überlebensbedingungen vor der zumindest partiell endgültigen Vernichtung bewahrt werden sollen.

Diesem positiven Trend zum Trotz steht aber doch zu befürchten, daß die Umwelt erst noch dramatische Verschlechterungen erfahren muß, ehe die Parteien ihren Kurs wirklich radikal ändern werden — es sei denn, der Bürger und Wähler läßt sie schon

früher spüren, daß die Zeit der halbherzigen Entscheidungen abgelaufen ist.

Mit letzter Gewißheit kann nicht gesagt werden, wie es um die Umwelt objektiv bestellt ist, ob sie nur partiell gestört und mithin noch regenerationsfähig oder ob sie bereits irreparabel gestört ist, ohne daß wir dies schon bemerken. Aber auch ohne im Besitz von Wahrheit zu sein, gilt, daß die Parteien ihren eigenen Handlungsanweisungen desto eher bereit sind zu folgen, je schneller sie begreifen, wie aktuell ihre programmatischen Einschätzungen über Zustand und Bedeutung der Umwelt sind.

In Zweifelsfällen aber ist es allemal lohnenswert, einen „Sicherheitszuschlag wegen Unkenntnis“ zugunsten der bedrohten Lebensgrundlagen einzukalkulieren. Noch klaffen Anspruch und Wirklichkeit auseinander; wir aber, die wir auf eine funktionsfähige Umwelt für uns und künftige Generationen angewiesen sind, können nur darauf hinwirken, diese Kluft so rasch wie möglich zu überbrücken, denn nach Lage der Dinge läßt sich den Herausforderungen der Umwelt ohne die Parteien kurzfristig nicht begegnen. Parteiprogramme können für die Parlamente und Regierungen zwar nicht verbindlich sein, doch das befreit keineswegs davon, sich für ihre Durchführung mit allen Kräften einzusetzen: aus Gründen der Glaubwürdigkeit und um des Erfolges in der Sache willen.

<sup>21)</sup> Vgl. dazu ausführlicher P. C. Mayer-Tasch (Hrsg.) (Anm. 7) mit mehreren Beiträgen zum Thema sowie B. M. Malunat, Welthandel und Umweltzerstörung. Eine Skizze grundlegender Zusammenhänge, in: Natur und Recht, (1987)3, S. 102 ff.



# Wirtschaften ohne Naturzerstörung

## Strategien einer ökologisch-ökonomischen Strukturpolitik

### I. Einleitung: Ökologische Herausforderungen an die Ökonomie

Zuerst kaum merkbar — die Natur schien lange Zeit „geduldig“ gewesen zu sein — haben sich in den letzten Jahren die ökologischen Belastungen derart ausgeweitet, daß mittlerweile nicht mehr nur die Grundlagen des Wirtschaftens bedroht werden, sondern in Einzelfällen und temporär für ganze Gebiete die Stilllegung schadstoffausstoßender Produktion erforderlich wird. Für die temporären Produktionsverbote steht als Beispiel die höchste Smog-Alarm-Stufe, die die an sich aus den privatwirtschaftlichen Eigentumsverhältnissen begründete unternehmerische Investitions- bzw. Produktionsautonomie in dieser Phase völlig aushebelt. Die Schließungen von einzelnen Unternehmen wegen hoher Belastung der Beschäftigten und der Umwelt — also Produktionsverbote auf Dauer — mögen hier als weitere Beispiele radikaler Rückwirkungen der ökologischen Krise auf die Grundlagen dieses Wirtschaftssystems dienen. Schleichende ökologische Enteignung — man denke nur an den Wertverlust von Wohnhäusern durch lärmbelästigende Verkehrswege oder in der Nähe vergiftungs- und strahlungsriskanter industrieller Großanlagen — sowie die unvermeidbare Entwertung von Teilen des bisherigen Kapitalstocks durch umweltpolitische Auflagen und Produktionsverbote machen deutlich: Um die Basis einer entwicklungsstabilen Langzeitökonomie wiederherzustellen, bedarf es einer auf die Ziele ökologischer Nach- und Vorsorge ausgerichteten fundamentalen Umstrukturierung der Wirtschaft<sup>1)</sup>.

Die ökologische Krise fordert auf drei Problemebenen das bisherige System des Wirtschaftens heraus:

— Die sich seit Jahrzehnten aufstauenden und heute komplex wirkenden Umweltschädigungen führen, soweit diese überhaupt monetär bewertbar und derzeit reparierbar sind, zu enormen gesamtwirtschaftlichen Kosten<sup>2)</sup>. Werden die Schäden

— zumindest soweit technologisch möglich — ursachenorientiert abgebaut, so gehen die ökologischen Kosten der bisherigen Produktionsweise zurück. Die ökologisch-zielorientierte Bearbeitung dieser Schäden muß jedoch finanziert werden; sie belastet heute die Einzelwirtschaft. Das ist jedoch die bittere Folge der früheren Produktion, die wegen der Verdrängung ökologischer Schadensfolgen auf falschen Preisrelationen beruhte. Aktive Umweltschutzpolitik, das zeigt die Gegenüberstellung der Aufwendungen für einzelne Umweltschutzmaßnahmen mit den dadurch erlösten Erträgen — etwa durch verbesserte Luft —, ist erheblich billiger als unterlassener Umweltschutz. Über eine Auswertung unterschiedlicher Studien läßt sich die Faustregel aufstellen: 1 Mrd. DM Kosten für den Umweltschutz steht im Durchschnitt ein Nutzen von 2,5 Mrd. DM gegenüber<sup>3)</sup>. Die investitions-spezifischen Vorteile einer effizienten Umweltpolitik — im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen bestätigt — geben somit eine zusätzliche, jetzt ökonomische Begründung für den dringend erforderlichen Umbau der Wirtschaft auf allen Ebenen — bei den Unternehmen, den privaten Haushalten und den Gebietskörperschaften.

— Die Notwendigkeit einer neuen ökologisch-ökonomischen Strukturpolitik ergibt sich weiterhin aus der Anatomie der Ursachen der heutigen Umweltbelastungen. All die spektakulären Beispiele ökologischer Katastrophen ebenso wie die voranschreitende Qualitätsminderung des Bodens, der Gewässer und der Luft verweisen immer wieder darauf, daß die Ursache der bedrohlich fortgeschrittenen Umweltzerstörung auf den Typ wirtschaftlichen Wachstums, der die Natur als „freies Gut“ bzw. als „Gratisproduktivkraft“ glaubt nutzen zu können, zurückzuführen ist<sup>4)</sup>. Durch die einzelwirtschaftlich begründete Tendenz, ökologische Schädigungen der Produktion aus dem unternehmerischen Kalkül der Gewinnoptimierung bzw. Kostenmini-

<sup>1)</sup> Vgl. etwa zu den Gefahren einer „ökologischen Enteignung“ bei „rechtlicher Besitzkontinuität“ U. Beck, Risikogesellschaft — Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt 1986.

<sup>2)</sup> Vgl. Umweltbundesamt, Kosten der Umweltverschmutzung. Symposium am 12. und 13. 9. 1986 im Bundesministerium des Innern, Berichte des Bundesumweltamtes, Berlin 1986; K. Gillwald, Psychische und soziale Auswirkungen mäßiger Umweltqualität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/83; L. Wicke, Die ökologischen Milliarden — Das kostet die zerstörte Umwelt — so können wir sie retten, München 1986.

<sup>3)</sup> Vgl. L. Wicke (Anm. 2), S. 132 ff.; für den Bereich der gewässergüteverbessernden Maßnahmen beispielsweise H.-J. Ewers/W. Schulz, Der monetäre Nutzen gewässergüteverbessernder Maßnahmen, dargestellt am Beispiel des Tegeler Sees in Berlin, Berichte 3/82 des Umweltbundesamtes, Berlin 1982.

<sup>4)</sup> Vgl. dazu das Pionierwerk von K. William Kapp, Soziale Kosten der Marktwirtschaft, Neuaufgabe Frankfurt 1979.



mierung zu verdrängen, verlagern sich diese im Sinn einer Drittwirkung auf die Gesellschaft, die dann zeitverzögert über politische Instanzen darauf lediglich reparativ reagieren kann. Was also heute an ökologischen Schäden in Kosten berechenbar auf die gesamte Wirtschaft zukommt, das sind die Folgen einer vorangegangenen Güter- und Dienstleistungsproduktion, bei der sich die ursprünglich kurzfristig ausgerichtete einzelwirtschaftliche Gewinnrationalität längerfristig ökologisch, aber auch wegen der Gegenreaktionen ökonomisch als nicht haltbar erweist.

— Angesichts dieser Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge muß die nach- und vorsorgende Umwelt-

politik den bereits im Gang befindlichen Umbau des Wirtschaftssystems beschleunigen. Sicherung einer ökologischen Infrastruktur durch die Gebietskörperschaften, vor allem auf der kommunalen und regionalen Ebene, und die direkte Berücksichtigung ökologischer Ziele bei ökonomischen Entscheidungen in der Wirtschaft bilden die Fundamentalaufgaben einer Strukturpolitik zur Durchsetzung des Entwicklungstyps „Wirtschaften ohne Naturzerstörung“. Hier stellen sich strukturell, institutionell, aber auch interessenpolitisch schwierige Gestaltungsaufgaben, die mit saloppen, politikwirksamen Formeln wie die von der „Versöhnung der Ökonomie mit der Ökologie“ eher verdeckt als offengelegt werden.

## II. Überwindung des Wirtschaftens in der Wachstumsfalle

Auf die Phase der bundesrepublikanischen Wirtschaftsentwicklung seit Anfang der fünfziger Jahre konzentriert, läßt sich sagen: Die heute zum Teil technologisch (noch) nicht beherrschbaren Umweltprobleme haben ihre Ursache im wirtschaftlichen Entwicklungstyp seit Anfang der fünfziger Jahre. Heute erst wird etwa mit dem Waldsterben die ökologische Rechnung der sogenannten Wirtschaftswunderjahre sichtbar. Was sich gegenüber dieser wirtschaftlichen Prosperitätsphase auch ökonomisch angesichts der seit Jahren anhaltenden Arbeitslosigkeit ohnehin nur als „kurzer Traum immerwährender Prosperität“ (B. Lutz) erwies, enthüllt sich jetzt als ökologischer Alptraum. Wenn nicht ökologisch gegengesteuert wird, dann läuft das gesamte Wirtschaftssystem in eine Wachstumsfalle.

Wir haben es heute mit nicht-linearen, hoch-komplexen, synergistischen Schadensverursachungen zu tun. Das macht die Spezifizierung der Ursachen ökologischer Schädigungen so schwierig. Eine Einheit mehr an einem Schadstoff (Input) führt in Verbindung mit anderen Schadstoffen auf dem heutigen Niveau der ökologischen Krise zu einer überproportionalen Schadenswirkung (Output). Bei einer konstanten Rate des Sozialproduktwachstums — etwa von 2,5 Prozent im jüngsten Aufschwung — und damit einer unterstellten ebenfalls konstanten Wachstumsrate der Abgabe einzelner Schadstoffe nehmen die ökologischen Schäden schneller zu. Damit steigen die Beanspruchung des Sozialprodukts für Umweltreparaturen und somit deren Finanzierungskosten, während gleichzeitig das Ausmaß irreparabler Schäden zunimmt.

Was hier makroökonomisch als Wachstumsfalle beschrieben wird, läßt sich auch auf der Mikroebene des Wirtschaftens demonstrieren. Eine fortgesetzte Verdrängung ökologischer Schadensfolgen beim gewinnwirtschaftlichen Investitionskalkül wäre auf Dauer auch für die Wirtschaft in immer deutlicherem Ausmaß schädlich. Der Abbau wertvoller, knapper Naturressourcen ebenso wie die Externalisierung von Umweltschädigungen über die Medien Luft, Wasser und Boden führen zu Kostenbelastungen sowie zu Produktionsbehinderungen. Die gigantischen Kosten einer nach- und vorsorgenden Umweltpolitik, die jetzt insbesondere durch die Wirtschaft beklagt werden, sind auch die Folge jahrzehntelangen ökologieindifferenten Wirtschaftens. Diese jahrelange Fehlentwicklung hat den jetzt in der Tat starken administrativen Regulierungsbedarf ausgelöst. Die ökologischen Schädigungen durch die Art des bisherigen Produzierens kommen jetzt in Form von Kostenerhöhungen, Produktionseinschränkungen und Gesetzesregulierungen auf die Wirtschaft — einem Bumerangeffekt vergleichbar — zurück. Die Notwendigkeit ökonomischer Umstrukturierung ist die Folge unökologischer Wirtschaftens in den vergangenen Jahrzehnten. Die Beseitigung der Schäden energisch anzugehen, ist für die Wirtschaft auf Dauer jedoch entwicklungsrationale. Einzelwirtschaftlich dazu erforderlich ist vor allem ein *neuer Gewinnbegriff*, der die zeitlich verzögerten Folgebelastungen bei Verdrängung ökologischer Schäden in das heutige Investitionskalkül verankert. Anders formuliert läßt sich wiederholen: Ökologische Ziele müssen im Anreizsystem ökonomischen Verhaltens internalisiert werden.



### III. Instrumente einer nach- und vorsorgenden Umweltpolitik

#### 1. Schwerpunkte der Umweltpolitik

Von der zeitlichen Entstehung sowie dem Instrumenteneinsatz her lassen sich zwei Schwerpunkte der ökonomischen Umweltpolitik systematisch unterscheiden: Als Folge aufgestauter Umweltschädigungen aufgrund des bisherigen Wachstumstyps sind ökologische Altlasten entstanden. Altlasten sind insoweit ein typisches Erbe des spezifischen Industrialisierungstyps. Den Kern dieser Altlasten bilden Deponien, kontaminierte Böden, vor allem ökologisch schwer belastete Industriebranchen. In der Bundesrepublik werden (ohne die undichten Kanäle, die zur Kontaminierung führen) ca. 35 000 Verdachtsstandorte gezählt<sup>5)</sup>. Um das Ausmaß der Umweltsanierung deutlich zu machen, ist es geboten, den Altlastbegriff jedoch weiter zu fassen. Altlasten stellen demnach Schädigungen dar, die zwar durch die einzelwirtschaftliche Externalisierung bei den Produzenten, aber auch Konsumenten zustande gekommen sind, heute jedoch den Verursachern im Prinzip nicht mehr zugerechnet werden können und deshalb ein negatives „Kollektivgut“ darstellen. Die Altlast wird zur Gemeinlast, das heißt, sie kann nur durch öffentliche Infrastrukturpolitik bearbeitet werden.

Gegenüber dieser nachsorgenden Verarbeitung ökologischer Schäden konzentriert sich die präventive Umweltpolitik auf einen Umbau der Wirtschaft, der die Verursachung von Umweltbelastungen im Prozeß der privatwirtschaftlichen und öffentlichen Produktion sowie der Konsumtion auf Dauer zu verhindern hat. Die Durchsetzung einer präventiven Umweltpolitik gewinnt in den letzten Jahren in der Bundesrepublik Deutschland immer stärker an Bedeutung. Dabei läßt sich jedoch die Beobachtung machen, daß sich dieser Umstrukturierungsprozeß noch viel zu wenig auf die Durchsetzung von Produktionstechnologien, die überhaupt zu keinen ökologischen Belastungen mehr führen, konzentriert. Es dominieren zur Zeit Technologien, die innerhalb des Betriebes immer noch entstehende Schadstoffemissionen abfangen. Diese Abfang- und Rückhaltetechnologien werden mit dem Bild des „End-of-the-Pipe“-Prinzips zutreffend beschrieben, das heißt am Ende der Produktion werden reparativ Anlagen zur Reduzierung der Schadstoffabgabe angehängt. Typisches Beispiel dafür ist die Rauchgasentschwefelungsanlage, bei deren Produktion jedoch zusätzlicher Bedarf an wertvollen Naturressourcen entsteht und neue ökologische Belastungen sowie Restprodukte (Gips)

bisher anfallen. Ein anders gelagertes Beispiel ökologisch reparativer Problemverlagerung bildet das Recycling von Altglas. Während dieses Altglas unter Einsatz von Energie wiederverarbeitet wird, bleibt es bei der ressourcen- und energieverzehrenden Produktion von Einwegflaschen. Hier ist dringend eine Politik der Zurückdrängung der Einwegverpackung anzustreben.

In einer Übergangsphase wird der Einsatz von Abfangtechnologien in verschiedenen Bereichen der Emissionseinschränkung von Schadstoffen unvermeidbar sein. Der Forschungs- und Entwicklungsprozeß muß sich jedoch auf Umwelttechnologien konzentrieren, die überhaupt keine Schadstoffe mehr entwickeln. Diese Einsicht lehrt uns das ökologische Kreislaufdenken, das aufzeigt, inwieweit mit der Produktion von Umwelttechnologien neue ökologische Belastungen entstehen können. Die damit verschobenen Grenzen der Nachsorge werden bei der Energieversorgung deutlich. Für die Produktion von Energieeinspartetechnologien werden Energien (etwa durch Nutzung des energieintensiven Aluminiums) eingesetzt, die dann an eine „Leerlaufgrenze“ stoßen, wenn die letzte verfügbare Energieeinheit für nachsorgende Umweltschutzmaßnahmen genutzt werden muß<sup>6)</sup>.

#### 2. Programm zum Abbau der Altlasten

Bei den Altlasten ist die Anwendung keines der Modelle zum Verursacherprinzip anwendbar. Zur Verarbeitung der Altlasten, die zugleich als Gemeinlast anfallen, bedarf es einer öffentlichen Infrastrukturpolitik. Die Notwendigkeit öffentlicher Regulierung in diesem Bereich der Umweltpolitik ist nach langer Problemverdrängung endlich allseits anerkannt. Auch der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ hat erstmals in seinem jüngsten Jahresgutachten (1986/87) den Abbau der Altlasten zur öffentlichen Produktionsaufgabe erklärt<sup>7)</sup>. Eine zügige Altlastsanierung verlangt eine finanzielle Absicherung auf bundesstaatlicher Ebene. Die Forderung des Sachverständigenrats, Fonds — auch unter Beteiligung der Industrie — auf kommunaler Ebene für eine begrenzte Zeit einzurichten, reicht jedoch nicht aus, denn damit würden die gesamtstaatliche Verantwortung ausgehebelt und die Sanierungsaktivitäten von den jeweils kommunalen

<sup>5)</sup> Vgl. V. Franzius, Kontaminierte Standorte in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kosten der Umweltverschmutzung (Anm. 2).

<sup>6)</sup> Vgl. dazu: H. Chr. Binswanger/H. Frisch/H. G. Nutzinger/B. Schefold/G. Scherhorn/U. E. Simonis/B. Strümpel, Arbeit ohne Umwelterstörung. Strategien einer neuen Wirtschaftspolitik, Frankfurt 1983.

<sup>7)</sup> Jahresgutachten 1986/87 des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, Ziff. 216.



Gegebenheiten abhängig. Zu empfehlen wäre deshalb ein nationaler Fonds zur Altlastensanierung, der vergleichbar dem „Zukunftsinvestitionsprogramm“ (ZIP) von 1978–1980 per Antrag der betroffenen Kommunen bzw. Regionen in Anspruch genommen werden kann und der somit einen ökologischen Teil eines Beschäftigungsprogramms bildet. In den USA ist beispielsweise zur Lösung der Altlastenprobleme ein „Superfonds“ zwischen 1981 und 1985 mit 1,6 Mrd. US-Dollar gespeist worden. Als hochgefährlich eingestufte Altlasten werden in die „Nationale Prioritäten-Liste“ (NPL) aufgenommen und deren Sanierung vorrangig aus diesem Fonds finanziert. Soweit sich im Einzelfall noch Verursacher identifizieren lassen, sollen nach dem Konzept diese in die Finanzierung etwa einer Deponiesanierung einbezogen werden. Der Großteil dieses Fonds (1,38 Mrd. US-Dollar) in den USA wird aus einer Abgabe auf chemische Grundstoffe (Grundstoffabgabe) finanziert, und zwar mit der Begründung, es handle sich hier um eine Unternehmensgruppe, die in früherer Zeit von der ökologisch belastenden und billigen Altablagerung profitiert hätte<sup>8)</sup>. Die auch in der Bundesrepublik geforderte Entgiftungsabgabe hat somit in den USA ein nachahmenswertes Vorbild.

### 3. Instrumente präventiver Umweltpolitik

Im Gegensatz zur Altlastensanierung muß für eine präventiv-effiziente Umweltpolitik das Verursacherprinzip im Vordergrund stehen. Die rechtlich-fiskalischen Rahmenbedingungen so zu gestalten, daß die unternehmerische Externalisierung ökologischer Schadenskosten nicht mehr möglich ist, das ist die Fundamentalanforderung an ein Programm ökologischer Umstrukturierung der Wirtschaft. Für die ökonomische Strukturanalyse bedeutend ist die Tatsache, daß das Umweltrecht mittlerweile das zentrale Instrumentarium für den ökologischen Umbau der Wirtschaft bietet. Während die Politik der ökologischen Infrastruktur als zentraler Inhalt eines qualitativen Beschäftigungsprogramms fiskalisch über die öffentlichen Haushalte oder öffentliche Fondsmodelle abgewickelt werden muß, geraten die Medien des Umweltrechts zu Instrumenten einer wirksamen Strategie der Ökologisierung der Ökonomie. Zwei Beispiele für die ökonomischen Wirkungen des Umweltrechts zeigen dies: Nach vorsichtigen Schätzungen sind durch die gesetzliche Auflagenpolitik im Dienste der Luftreinhaltung in den letzten Jahren im Umfang von ca. 25 Mrd. DM Investitionsmaßnahmen induziert worden. Über die Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes sowie des Abwasserabgabengesetzes sind nochmals ca. 20 Mrd. DM Investitionsmaßnahmen ausgelöst worden.

<sup>8)</sup> Vgl. L. Wicke (Anm. 2), S. 217 f.

Es ist hier nicht der Platz, detailliert auf die Instrumente einer präventiven Umweltpolitik so einzugehen, daß die nationalen und internationalen Erfahrungen verarbeitet werden können. Im folgenden soll lediglich ein erster Überblick vermittelt werden.

### Auflagen

Wenn auch innerwissenschaftlich am umstrittensten, kommt der Politik mit Auflagen, die für Produktionsanlagen, aber auch Anlagen in privaten Haushalten Grenzwerte zur Schadstoffemission definiert, zentraler Stellenwert zu. Für den Bereich der Verbesserung der Luftqualität haben die „Großfeuerungsanlagen-Verordnung“ (zulässige Schwefeldioxydemission auf maximal 400 Milligramm pro Kubikmeter bzw. auf einen Reinigungsgrad von 85 % fixiert) sowie die im Frühjahr letzten Jahres nur unzureichend novellierte „Technische Anleitung Luft“ deutliche, auch beschäftigungswirksame Umstrukturierungsmaßnahmen in der Wirtschaft ausgelöst. Mit einer Einzelmengenregulierung, die die Grenzwerte höchstzulässiger Emission für einige Schadstoffe festlegt, wird somit einzelwirtschaftlich Druck in Richtung Umrüstungsmaßnahmen ausgeübt.

Die Kritik an diesem Instrument, die vor allem der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ vorgetragen hat, besagt: Unternehmerisches Investitionsverhalten werde auf den mit den aktuellen Grenzwerten verbundenen Stand der Umwelttechnologie festgeschrieben. Anstatt Anreize zu schaffen, um noch bessere Umwelttechnologien, deren Grenzwerte gegenüber den administrierten Werten tiefer liegen könnten, auszulösen, käme es zu einem „Sperrklingeneffekt“<sup>9)</sup>. Gegen diese Kritik bleibt einzuwenden: Jede, wie auch immer geartete, ökonomisch wirksame, umweltpolitische Regulierungsmaßnahme impliziert eine Vorstellung über das aktuell vorhandene und ausschöpfbare technologische Innovationspotential. Selbst bei den sogenannten Marktmodellen gehen in die Definition der ökonomischen Rahmenbedingungen Informationen über den aktuell technologischen Stand der möglichen Reduktion der Umweltbelastung ein. Faktische Grenzwerte sind insoweit nicht naturwissenschaftlich, sondern politisch-ökonomisch fixiert, das heißt, es wird von deren aktueller Realisierbarkeit per ökonomischem Umbau ausgegangen. Wenn die gesetzlichen Grenzwertregelungen dynamisiert, das heißt über einen längeren Zeitraum die Etappen schrittweiser Absenkung der Grenzwerte festgelegt werden, dann wird der heutigen Investi-

<sup>9)</sup> Jahresgutachten 1983/84 des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, Ziff. 507.



tionsentscheidung die grundlegende Information gegeben. Es ist übrigens zu beobachten, daß dieses ökologisch-präventive Investitionsverhalten in der Wirtschaft bereits schon praktiziert wird, das heißt bei Neuanlagen die momentan geltenden Grenzwerte der TA-Luft unterschritten werden, insoweit also eine rationale Erwartungsbildung wenigstens zum Teil die Investitionen bestimmt. Aus den bisherigen Erfahrungen mit der Auflagenpolitik folgen zwei Forderungen: Die bisherigen Ermessensklauseln, die vor allem von dem Kriterium „wirtschaftlicher Vertretbarkeit“ bei Einzelentscheidungen ausgingen, aber bereits mit der Novellierung der TA-Luft auch für die Umrüstung der Altanlagen eingeschränkt wurden, sollten in der Praxis völlig aufgehoben werden. Darüber hinaus sollten weitere luftbelastende Schadstoffe in die TA-Luft aufgenommen werden. Analog zur TA-Luft wäre auch eine TA-Boden, die Produktionsanlagen mit reduzierter Schadstoffabgabe zum Einsatz bringen soll, erforderlich.

### Abgaben

Im Unterschied zu den Auflagen überlassen die Abgaben auf die Einleitung von Schadstoffen in die Umwelt dem Betroffenen die Entscheidung, in welchem Ausmaß diese beansprucht wird. Diese „umweltpolitischen Festpreise“ können im Rahmen des mikroökonomischen Kalküls dazu führen, daß Anlagen, durch die keine Schadstoffbelastungen entstehen, bevorzugt werden, weil damit der vergleichsweise teure Abgabentatbestand entfällt. Solange jedoch die Abgaben bei den öffentlichen Haushalten anfallen, lassen sich – vergleichbar der Nutzung der Mineralölsteuer für den Straßenbau – diese für die öffentliche Finanzierung umweltpolitischer Programme, etwa zum Bau von Kläranlagen, nutzen. Um Mißverständnissen vorzubeugen: Ökologisch geht es bei der Abgabe nicht um die Erschließung einer neuen öffentlichen Finanzierungsquelle. Die Rationalität der Abgabenregelung liegt im Ziel einer Umstrukturierung der Wirtschaft, die diese staatlichen Einnahmen schrittweise auf Null zurückführen soll, denn dann erst ist die ökologische Belastung mit Schadstoffen verschwunden. Die Abwasserabgabe, die erstmals 1981 erhoben wurde, ist das wichtigste Beispiel für die Bundesrepublik. Neben den im „Wasserhaushaltsgesetz“ festgehaltenen „Mindestanforderungen an die Schadstoffeinleitung“ reguliert das „Abwasserabgabengesetz“ die umweltpolitischen Belange. Bei dieser Abgabenregulierung liegen Erfahrungen mit deren Dynamisierung vor. Im Gesetz wurde vom Prinzip her die Erhebung der Abgabe sowie deren schrittweise Erhöhung angekündigt, damit sich die Investoren rechtzeitig einstellen konnten. Die Diskussion um die inhaltliche und zeitliche Ausrichtung dieser Abgabenregelung

zeigt jedoch zugleich, wie wirtschaftliche Interessen zu einer ‚Verwässerung‘ dieser ursprünglich geplanten Abwasserabgabe geführt haben. Während der SRU (Sachverständigenrat für Umwelt) als sofort geltende Einstiegsgröße 80 DM je m<sup>3</sup> gefordert hatte, entschloß sich der Gesetzgeber, bei 12 DM zu beginnen, um dann über fünf Schritte zwischen 1981 und 1986 bei 40 DM anzugelangen. Die angesichts des Problemdrucks erforderliche ökologische Anpassung ist damit nur schwach wirksam geworden. Dringend erforderlich ist deshalb eine effiziente Verschärfung dieses Abwasserabgabengesetzes. Darüber hinaus müßten im Rahmen der dringend gebotenen Novellierung dieses Abwasserabgabengesetzes weitere Schadstoffe (Chloride/Düngesalz) aufgenommen werden.

### Ökologieorientiertes Steuersystem

Die stärkere ökologische Instrumentalisierung des Steuersystems bildet einen weiteren Einsatzbereich für eine Politik ökologischer Vorsorge. So sollte eine ökologisch begründete Besteuerung wertvoller, nicht regenerierbarer Naturressourcen zu deren Einsparung bzw. deren Ersetzung führen. Die Mineralölsteuer und die Steuerbevorzugung bei Nutzung von Kraftfahrzeugen mit Katalysatoren demonstrieren erste Ansätze dieser ökologischen Nutzung des Steuersystems. Auch hier gilt, was für die Abgaben bereits festgehalten wurde: Rationaler Zweck ist nicht die Erschließung neuer Finanzquellen, sondern durch spürbare Ausgestaltung deren Rückgang zu bewirken, weil dies zum Ausdruck bringt, daß auf den Einsatz derartiger Naturressourcen auf Dauer verzichtet wird. Auch hier sollten die Einnahmen zur Finanzierung ökologischer Projekte der öffentlichen Hand genutzt werden.

Bei dieser ökologieorientierten Steuerpolitik stellt sich ähnlich wie bei den Auflagen und Abgaben das sozialökonomische Inzidenzproblem. Die Frage lautet: Welche Einkommensgruppen finanzieren letztlich den ökologischen Umbau über die Implementierung dieser Maßnahmen? Wird für ökologische Auflagen, Abgaben und entsprechende Unternehmensteuern die These von der vollen Überwälzbarkeit über die Preise auf die Endverbraucher unterstellt, dann erfolgt die Finanzierung überproportional durch untere und mittlere Einkommenschichten. Realistischerweise ist von einer vollen Überwälzung jedoch nicht auszugehen. Das finanzwissenschaftlich-empirische Wissen reicht momentan jedoch nicht aus, um hier dringend erforderliche, eindeutige Antworten zu geben. Bei der Mineralölsteuer läßt sich jedenfalls für die Nutzung von Kraftfahrzeugen durch die privaten Haushalte deutlich sehen: Die relative Belastung der Arbeitnehmerhaushalte fällt durch deren ökologische Gestaltung intensiver aus als bei einkommensstar-



ken Gruppen. Hier müßte ein Ausgleich über die Erhöhung des steuerlich geltend zu machenden Kilometergeldes für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte vorgesehen werden. Insgesamt wäre zu überlegen, ob nicht für umweltverträgliche Produkte die Mehrwertsteuer gesenkt wird, um deren Verbreitung zu beschleunigen. Zusammenfassend wird deutlich: Beim Ausbau des ökologischen Regulierungsinstrumentariums müssen sozialökonomisch unterschiedliche Belastungsprofile berücksichtigt werden, weil sonst ökologisch-rationale Politik zusätzlich soziale Probleme schaffen könnte. Hier ist Phantasie gefragt, um zu vermeiden, daß mit der Lösung ökologischer Probleme soziale Differenzierungen vertieft werden, wie umgekehrt die Lösung sozialer und beschäftigungsspezifischer Aufgaben nicht zu Lasten der Umwelt gehen kann.

#### *Öffentliche Förderinstrumente*

Um dort, wo durch diesen ökologischen Umbau erhebliche Anpassungsprobleme entstehen, unterstützend einzuwirken, kommt dem öffentlichen Förderinstrumentarium große Bedeutung zu. Steuererleichterungen einerseits und direkte Finanzierungszuschüsse andererseits bilden die wichtigsten Instrumente einer ökologisch sinnvollen Subventionierung. Diese Subventionierung entlastet die bisherigen Verursacher bei der Aufgabe, ökologische Schäden in Zukunft einzugrenzen bzw. zu vermeiden. Während nach der bisherigen Praxis etwa Rationalisierungsinvestitionen ein Stichwort der Subventionsberichte der Bundesregierung bilden, werden Unterstützungen zur Durchsetzung ökologischer Innovationen nicht ausgewiesen. Mittlerweile gibt es jedoch ein kaum noch überschaubares Geflecht ökologischer Fördermaßnahmen auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften sowie in der EG. Hier den Subventionsdschungel zu lichten, um die Informationen auch den Betroffenen einigermaßen unter gleichen Bedingungen weiterzugeben, ist eine erste dringende Aufgabe der öffentlichen Hände. Die Subventionierung im Sinne umweltorientierter Anpassungshilfen ist gesamtwirtschaftlich rational, denn damit wird ein Beitrag zur umgehenden Verhinderung weiterer ökologischer Belastungen und damit verbundener Kosten geleistet, während zugleich Langzeitarbeitsplätze gesichert und geschaffen werden. Die staatliche Förderung dieses Umbaus müßte jedoch streng kontrolliert an

der Einhaltung ökologischer Ziele ausgerichtet werden und positive Beschäftigungswirkungen berücksichtigen. Da sich bei kleinen und mittleren Betrieben, im Handwerk, aber auch bei einkommensschwachen Hauseigentümern die finanziellen Anpassungslasten konzentrieren, ergibt sich hier der Subventionsschwerpunkt. Neben der präzisen Zielkontrolle müßte die Vergabe von Subventionen in Form von Steuernachlässen und Finanzausschüssen mit der Sicherung von Beratungsdienstleistungen verbunden werden.

#### *Temporäre und dauerhafte Produktionsverbote*

Gegenüber der bisherigen Beschreibung der Auflagenpolitik sowie ergänzend zu den Abgaben, der Nutzung des Steuersystems sowie den Subventionen wird das unmittelbar einschneidendste Eingriffsinstrumentarium einer Umweltpolitik gesondert und abschließend angesprochen. Es geht um zeitlich begrenzte und dauerhafte Produktionsverbote. Angesichts der Erfahrungen in Phasen starker Smogbildung gehören temporäre Stilllegungen von Betrieben mit belastenden Schadstoffabgaben in die Luft sowie das Verbot der Kraftfahrzeugbenutzung zum Notinstrumentarium einer symptomorientierten Umweltpolitik. Hier, wie auch im Fall, daß eine Welle von Betriebsunfällen etwa zur konzentrierten Vergiftung des Rheins führt, erzwingt die ökologische Katastrophenlage das Aussetzen der durch den privaten Produktionsmittelbesitz an sich gegebenen Unternehmensautonomie ebenso wie der Konsumentensouveränität. Neben dieser temporären Aussetzung der privaten Eigentumsrechte häufen sich die Fälle, wo Betriebe wegen hoher Vergiftungsrisiken während der Produktion dauerhaft geschlossen bzw. Produkte verboten werden müssen. Die auf einer unternehmensinternen Übereinkunft basierende totale Einstellung der Asbestproduktion in der Bundesrepublik zeigt übrigens, daß im Gegensatz zu interessenbedingten Gegenbehauptungen in vielen Fällen ökologieverträglichere Produkte entwickelt werden und zum Einsatz kommen können. Gerade auch aufgrund der Erfahrungen mit der Querschnittchemikalie ‚Formaldehyd‘ wird die Notwendigkeit deutlich, früh über derartige Produkte öffentlich zu berichten, um gefahrlose Ersatzstoffe bzw. -güter zu entwickeln, oder um sich im äußersten Fall auf den Verzicht derartiger Produkte einstellen zu können.



## IV. Kritik der Börsenmodelle für Umweltschutz

Dieser hier vorgestellte Instrumentenkatalog einer Strategie ökologischen Umbaus schließt das als „marktwirtschaftskonform“ gehandelte Umweltbörsenmodell explizit aus. Zur Behandlung der Umweltprobleme durch Marktmodelle liegt mittlerweile eine umfangreiche Literatur, deren Aufarbeitung hier nicht möglich ist, vor<sup>10)</sup>. Die Grundidee läßt sich am Beispiel des Schwefeldioxydausstoßes in die Luft wie folgt darstellen:

Als Ergebnis politischer Entscheidung wird für die Bundesrepublik Deutschland eine Reduzierung des Schwefeldioxydausstoßes von derzeit etwa 3 Mio. Tonnen auf 2,5 Mio. Tonnen beschlossen. In ihrer Gesamtheit ist es nach diesem Modell der Wirtschaft verboten, diese absolute Belastungsgrenze zu überschreiten. Die Aufteilung dieser politisch definierten Gesamtmenge auf die einzelnen Industrieanlagen erfolgt nicht nach der Festlegung für alle gleicher Grenzwerte, sondern ein einzurichtender Börsenmarkt soll diese regulieren. Die zugelassene absolute Schwefeldioxydmenge wird in Zertifikate (Aktien) etwa mit einem Nennwert von 100 kg aufgeteilt. Diese Zertifikate, die Umwelnutzungs- bzw. Verschmutzungsrechte verbriefen, werden an der „Schwefeldioxydbörse“ gehandelt; je nach Angebot und Nachfrage bilden sich für diese Preise. Ist aufgrund stärkerer Nachfrage gegenüber dem Angebot der Zertifikatspreis hoch, dann wird es für Unternehmen rational, eine ökologische Umrüstung vorzunehmen, so daß mit dieser Anlage keine Schadstoffabgabe mehr zustande kommt und daher auch keine Rechte an der Umweltverschmutzung vorhanden sein oder erworben werden müssen. Wegen der Konstanz der gesamten ökologischen Belastungen gilt das Prinzip: Was das eine Unternehmen an Schadstoffemission einspart, kann ein anderes Unternehmen beanspruchen. Dieses Börsenmodell, so die Botschaft seiner Protagonisten, schafft für das einzelwirtschaftliche Kalkül ökonomische Anreize, Umwelttechnologien einzusetzen, die etwa unter der heute geltenden, für alle Anlagen gleichen Grenzwertnorm liegen. Aber dieser Verteilungslogik nach gibt es bei entsprechendem

Eigentum an Umweltzertifikaten auch Unternehmen, die Anlagen einsetzen, deren Schadstoffemission über der heutigen Auflagenfixierung liegt.

Dieses Vermarktungsmodell der „knappen Resource Umwelt“ ist genauer besehen theoretisch durch Ungereimtheiten und Widersprüche charakterisiert. In die staatliche Definition der höchstzulässigen Gesamtmenge an Schwefeldioxyd gehen zwangsläufig schwierige Abschätzungen über das im Durchschnitt dafür vorhandene und einsetzbare, technologisch und ökologisch realisierbare Potential ein. Dies gilt auch für die in das Modell einbaubare Abwertung der Aktien. Danach ist es vorstellbar, daß in zeitlichen Stufen die zulässige Gesamtemissionsmenge reduziert und somit der Wert eines einzelnen Zertifikats etwa von bisher 100 auf 80 kg abgesenkt wird. Auch hier muß unter Einbezug der ökonomisch-technologischen Möglichkeiten diese Rahmenbedingung für das Wirtschaften politisch gesetzt werden. Das zentrale Dilemma liegt jedoch in der Schaffung von privaten Eigentumsrechten an der Umwelnutzung.

Private Anteilseigner an dem öffentlichen Gut Umwelt können Markteintrittsbarrieren aufbauen sowie über die Verwendung der Zertifikate die Produktion blockieren. Wenn etwa ein inländischer Unternehmer Zertifikate – vielleicht auch aus ökologischer Überzeugung – weit über seinen Produktionsbedarf hält, oder aber die internationale Konkurrenz diese aufkauft, dann bricht die Funktionsweise dieses Modells zusammen. Administrative Nutzungseinschränkungen und -verbote wären die Folge dieses an sich gegen politische Interventionsregelungen gerichteten Marktmodells. Weiterhin wirkt diese Zertifikatswirtschaft konzentrationsfördernd, denn finanzkräftige Großunternehmen haben beim Erwerb von Umweltzertifikaten eine Vorteilsposition. Um hier Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, müßte der Zertifikatshandel mit einer Mittelstandsklausel versehen werden. Schließlich müssen ökologisch hoch belastete Ballungsräume („hot spots“), die ökologisch eine zusätzliche Produktionsausweitung nicht verkraften, ebenso wie Naturschutzgebiete gesondert behandelt werden. Im Fall eines Smogalarms werden mit der Aussetzung der unternehmerischen Produktionsautonomie ohnehin die Nutzungsrechte für Umweltzertifikate ebenfalls stillgelegt.

Geht man von den heute bekannten wichtigsten Schadstoffen, die in die Luft abgegeben werden, aus, dann müßten viele derartige, immer weniger überschaubare Schadstoffemissionsbörsen eingerichtet werden. Deshalb überrascht es nicht, daß die praktischen Erfahrungen mit diesem Modell negativ sind und auch ernsthaft in der Bundesrepublik von

<sup>10)</sup> Etwa die ökonomisch differenzierte Analyse von K. R. Kabelitz, Flexible Steuerungsinstrumente im Umweltschutz, Köln 1979; sowie H. Bonus, Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz, in: Agrar- und Umweltforschung in Baden-Württemberg, Bd. 5, Stuttgart 1984. Zur Kritik der Umweltbörsen: R. Hickel, Ökologisch-industrieller Komplex 2000 – Alternativen zur neoklassischen Lehre von den Umweltzertifikaten, in: E. Altvater/E. Hickel/J. Hoffmann u. a., Markt, Mensch, Natur – Zur Vermarktung von Arbeit und Umwelt, Hamburg 1986, sowie E. Altvater, Lebensgrundlage (Natur) und Lebensunterhalt (Arbeit) – Zum Verhältnis von Ökologie und Ökonomie in der Krise, in: E. Altvater u. a., ebd.



deren Installation nicht ausgegangen wird. In den 247 theoretisch möglichen Luftreinhaltebezirken in den USA sind lediglich fünf Emissionsbanken realisiert worden. Eine dem Marktmodell folgende Funktionsweise ist selbst für diese fünf Emissionsbanken nicht nachweisbar: „Entweder überwogen die Anbieter oder aber die Nachfrager konnten mit den vorhandenen Angeboten nicht einmal eine einzige Anlage neu installieren.“<sup>11)</sup> In Kalifornien bei-

spielsweise hat sich die Nutzung dieser Umweltzertifikate auf die Unternehmen, die schädliche Produkte herstellen, konzentriert, während sie etwa die Brotproduktion behinderten. Konzeptionell zwar gegen ökologischen Staatsinterventionismus gerichtet, verfängt sich diese Zertifikatswirtschaft nur allzuleicht in administrativen Fallstricken, weil ansonsten die Effizienz nicht gewährleistet werden kann.

## V. Ökologisch-ökonomische Struktur über das Jahr 2000 hinaus

Über den Einsatz der Instrumente für eine nach- und vorsorgende Umweltpolitik wird sich die sektorale Wertschöpfungs- und Beschäftigungsstruktur deutlich verschieben. Die bereits im Gang befindliche Entwicklung sowie das zusammengefaßte Wissen, das aus nationalen und internationalen Studien gewonnen werden kann, lassen die folgenden Leitsektoren plausibel erscheinen:

– Dem Sektor Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet komplexer Schadensanalysen einerseits sowie auch dem Bereich Umwelttechnologien zur Belastungsreduktion und Messung andererseits kommen strategische Relevanz zu. Die Forschung darf sich jedoch nicht nur auf technologische Innovationen konzentrieren, während begleitende soziale Innovationen verdrängt werden. Die interdisziplinäre rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Forschung ist angesichts der Wirkungskomplexität des ökologischen Umbaus von Wirtschaft und Gesellschaft dringend geboten.

– Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes als industriellem Kernsektor werden sich die Produktionskapazitäten und damit die Arbeitsplätze auf eine an Gewicht weiter gewinnende Umweltschutzindustrie (Anlagenbau auf mikroelektronischer Basis etwa) konzentrieren. Alle uns vorliegenden Prognosen gehen angesichts des nationalen und internationalen Umrüstungsbedarfs von einer Expansion dieses Produktionsbereichs aus. Hier können ökologisch vernünftige Langzeitarbeitsplätze entstehen.

– Vergleichbar mit den sektoralen Wirkungen der Mikroelektronisierung vollzieht sich beim ökologischen Umbau der Wirtschaft eine Tertiarisierung, das heißt, umweltorientierte Dienstleistungen nehmen zu. Neben den sich ausweitenden Meß- und Kontrolltätigkeiten konzentriert sich der Dienstleistungsschwerpunkt auf Beratung. Wirtschaftsunter-

nehmen, aber auch private Haushalte sind heute überfordert, im Rahmen dieser ökologischen Umstrukturierung die richtigen Entscheidungen zu treffen. Umwelttechnologietransferstellen sowie Consulting-Büros kommen hier eine wichtige Funktion zu. Am Beispiel der bisherigen Energieversorgung wird die Verschiebung der Aufgabenschwerpunkte deutlich: Nicht Expansion der Unternehmen durch Ausweitung der Versorgung mit mehr Energie, sondern die Energieberatung in den Bereichen der Einsparungs- und Substitutionsmöglichkeiten muß das zweite Bein der Geschäftspolitik werden.

– Dadurch, daß sich die zentrale Gestaltungsfunktion auf die Gebietskörperschaften, insbesondere auf die Kommunen konzentriert, wird der öffentliche Sektor in diesen Bereichen an Bedeutung gewinnen. Das in der Ökologiebewegung häufig genutzte Handlungsbild „Global Denken, lokal Handeln“ umschreibt nicht die gesamte Aufgabenstellung, denn es muß eben auch global gehandelt und lokal gedacht werden. Für den öffentlichen Sektor lassen sich drei ökologische Aufgabenprofile umschreiben:

a) Die Konzipierung und Durchsetzung eines effizienten Umweltrichts erweitert die rechtspolitischen Aufgaben. Daß in den letzten Jahren eine Flut an Umweltregelungen zustande gekommen ist, ist jedoch Folge des über Jahrzehnte aufgestauten Problemdrucks.

b) Ein Großteil der ökologisch-innovativen Dienstleistungen konzentriert sich auf den öffentlichen Sektor. Verursacherkontrolle, Kontrolle der administrativen Gesetzesregulierungen, Abbau von Vollzugsdefiziten, Unterhaltung von mobilen und festen Meßstationen, Erstellung von Umweltberichten und Umweltberatung sind nur wenige Beispiele. In diesem Zusammenhang wird die Kompetenzerweiterung des Umweltbundesamtes sowie die Einrichtung von Landesumweltämtern erforderlich.

c) Die Sicherung und der Ausbau einer ökologischen Infrastruktur mit den Schwerpunkten Altla-

<sup>11)</sup> M. Gurgsdies, Arbeit und Umwelt – Steuerungsinstrumente einer ökologisch-ökonomischen Strukturpolitik, Beitrag auf dem 9. Bremer Wissenschaftsforum, Workshop D, Manuskript Bremen 1987.



sten, Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Bodenschutz und Lärm bilden den materiellen Aufgabenschwerpunkt im strukturdominanten öffentlichen Sektor. Bedarfsfelder für diese ökologische Infrastrukturpolitik sind sowohl bundesweit als auch regionalspezifisch und kommunal mittlerweile spezifiziert<sup>12</sup>). Auf Initiative der zuständigen DGB-Landesverbände und im Auftrag der „Hans-Böckler-Stiftung“ des DGB etwa haben Forscher der GEWOS für die Küstenregion ökologische Bedarfschätzungen vorgenommen<sup>13</sup>). Das „Deutsche Institut für Urbanistik“ hat vor allem mit den Schwerpunktaufgaben nach- und vorsorgender

Umweltpolitik für die Kommunen von 1985 bis 1990 einen Investitionsbedarf von knapp 400 Mrd. DM errechnet<sup>14</sup>). Die Berechnungen, die sich für ökologische Infrastrukturbereiche spezifizieren lassen, widerlegen deutlich die These, für öffentliche Beschäftigungspolitik gäbe es keinen Programmvorrat. Hier werden sinnvolle, dringend in Angriff zu nehmende Aufgabefelder für ein Beschäftigungsprogramm vorgestellt. Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen durch den Ausbau dieser öffentlichen Infrastruktur ist zugleich ein Beitrag zum qualitativen Wirtschaftswachstum, das heißt zum Wirtschaften ohne Naturzerstörung.

## VI. Auseinandersetzung mit kritischen Einwendungen gegen dieses Strukturkonzept

### 1. Positive Arbeitsplatzeffekte

Umweltpolitik, so die häufigste Kritik, vernichte Arbeitsplätze. Diese Kritik trifft nicht zu. Die auf dieses Strukturkonzept abzielende Umweltpolitik schafft zusätzliche Arbeitsplätze in Bereichen zukunftsorientierter, großteils bisher versäumter Produktion. Eine synoptische Auswertung aller jüngeren nationalen und internationalen Studien zum Zusammenhang „Arbeit und Umwelt“ belegt die arbeitsplatzschaffende Funktion der Umweltpolitik und widerlegt damit die These von der Job-Killer-Wirkung ökologischen Umbaus<sup>15</sup>). Die Pionierstudien, die in der folgenden Übersicht zusammengefaßt sind, belegen selbst für die vergleichsweise moderate Umweltpolitik der siebziger Jahre deren positive Beschäftigungswirkungen. Dabei bleibt zu vermerken, daß die von Sprenger/Britschkat angestellte Studie, die vom Bundesverband der deutschen Industrie als Kritik an den Ergebnissen von Meißner/Hödl geplant war, jedoch zu gleichgerichteten Ergebnissen kam.

Zur Abschätzung der im öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektor vorhandenen Umweltschutzarbeitsplätze liegen mittlerweile Untersu-

chungen vor. Auf der Basis einer kombinierten Analyse der Nachfrage nach und des Angebots an Umweltschutzgütern und -dienstleistungen wurde etwa errechnet, daß 1980 ca. 170 000 bis 180 000 Arbeitsplätze allein durch umweltschutzinduzierte Nachfrage in der Wirtschaft voll ausgelastet wurden<sup>16</sup>). Die Zahl dieser Arbeitsplätze dürfte mittlerweile gestiegen sein. Werden die bestehenden Arbeitsplätze in den Umweltschutzverwaltungen, der öffentlichen und privaten Entsorgung, des Rohstoffrecyclings und der Umweltforschung hinzuge-rechnet, dann kann momentan – vorsichtig gerechnet – von 440 000 Umweltschutzarbeitsplätzen ausgegangen werden<sup>17</sup>).

Auf der Basis einer Zusammenfassung verschiedener Studien zur Abschätzung von Arbeitsplatzwirkungen schwerpunktspezifischer Umweltaktivitäten prognostizieren Lutz Wicke, Erika Schulz und Werner Schulz für die nächsten Jahre eine weitere Zunahme dieser Umweltschutzarbeitsplätze um ca. 250 000 bis 300 000. Bei dieser Zuwachsgröße sind negative Wirkungen der aktiven Umweltschutzpolitik (etwa durch Kosteneffekte) bereits gegenge-rechnet. Hinter dieser Ausweitung der Umweltschutzarbeitsplätze auf dann insgesamt maximal ca. 740 000 steht die erwartete Verwirklichung folgender Aktivitäten:

„– durch die Verminderung der Schwefeldioxid-Emissionen könnten rund zehn Jahre lang 22 000

<sup>12</sup>) Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '87, Abschnitt 4.2. „Sofortprogramm gegen die Umweltkrise“, Köln 1987.

<sup>13</sup>) Gewos, Projekt „Beschäftigungsprogramm Küste“, Hamburg 1986.

<sup>14</sup>) Die Grundstudie: Kommunalen Investitionsbedarf bis 1990. Grundlage – Probleme – Perspektiven, Berlin 1980 (DIFU), ist nach Berücksichtigung neuerer Entwicklungen bis 1985 revidiert worden, vgl. M. Reidenbach/Ch. Knopf, Der kommunale Investitionsbedarf Mitte der 80er Jahre – Eine Einschätzung, Berlin 1985 (DIFU).

<sup>15</sup>) Vgl. M. Gurgsdies/R. Hickel, Nationale und internationale Studien im Überblick – Anhaltspunkte für ein Programm „Arbeit und Umwelt“ im Lande Bremen, Bremen 1986.

<sup>16</sup>) R. U. Sprenger/U. Knödden, Struktur und Entwicklung der Umweltschutzindustrie in der Bundesrepublik Deutschland, Berichte des Umweltbundesamtes 9/1983.

<sup>17</sup>) Angaben von R. U. Sprenger; vgl. dazu L. Wicke/E. Schulz/W. Schulz, Entlastung des Arbeitsmarktes durch Umweltschutz?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1 (1987), S. 96.



**Tabelle: Beschäftigungseffekte der Umweltpolitik**

Autor, Publikationsjahr	Schätzzeitraum	Arbeitsplätze (jahresdurchschnittlich)
1. Meissner/Hödl 1977	1970–1974 1975–1979 1980	220 000 370 000 rd. 570 000
2. Herwig/Dipper 1977 (BATELLE-Institut)	1975	230 000
3. Sprenger/Britschkat 1979 (Ifo-Institut im Auftrag des BDI)	1971–1977 1978–1980	203 000 (1975) rd. 250 000 (1980)
4. Sprenger/Knödgen 1983 (Ifo-Institut und IIUG, Berlin)	1980	220 000

- Quellen: 1. W. Meissner/E. Hödl, Positive ökonomische Aspekte des Umweltschutzes, Umweltbundesamt, Berlin 1977.  
 2. E. Herwig/M. Dipper, Beschäftigungspolitische Auswirkungen von Umweltmaßnahmen in ausgewählten Sektoren der Wirtschaft, Frankfurt 1977.  
 3. R.-U. Sprenger/G. Britschkat, Beschäftigungseffekte der Umweltpolitik, Berlin–München 1979.  
 4. R.-U. Sprenger/G. Knödgen, Struktur und Entwicklung der Umweltschutzindustrie in der Bundesrepublik Deutschland, Berichte des Umweltbundesamtes, (1983) 9, Berlin 1983.

Arbeitsplätze ausgelastet und 9 000 Dauerarbeitsplätze geschaffen werden,

– durch eine zusätzliche Entstickung dürften jährlich 11 000 Arbeitsplätze ausgelastet und 5 000 Dauerarbeitsplätze (für den Betrieb der Entstickungsanlagen, R. H.) geschaffen werden,

– durch zusätzliche Energieeinsparmaßnahmen und vorgezogene bauwirksame öffentliche Umweltinvestitionen können in den nächsten zehn Jahren schätzungsweise 150 000 Arbeitsplätze jährlich ausgelastet werden,

– durch die Aktivierung des Eigeninteresses könnten rund 170 000 Arbeitsplätze geschaffen werden.<sup>18)</sup>

Dabei ist zu betonen, daß insbesondere den öffentlichen Beschäftigungsprogrammen mit den Schwerpunkten ökologischer Nach- und Vorsorge netto erhebliche Beschäftigungseffekte zuzurechnen sind. Das von der Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“ vorgelegte „ökologische Sofortprogramm“ rechnet bei einem öffentlichen Investitionsvolumen von rund 52 Mrd. DM pro Jahr über fünf Jahre mit einem jährlichen Beschäftigungsvolumen von ca. 670 000 neuen oder gesicherten Arbeitsplätzen<sup>19)</sup>. Monheim hat unlängst für dringend in Angriff zu nehmende Aufgabenfelder der Verkehrssanierung ein über 15 Jahre zu verteilendes Investitionsvolumen von 436 Mrd. DM (nach Berücksichtigung örtlicher und sachlicher Überschneidungen des Gesamtprogramms) geschätzt. Da wegen der kleinteiligen Baumaßnahmen die

Beschäftigungswirkungen hoch anzusetzen sind, wird davon ausgegangen, daß die Ausgabe von 1 Mrd. DM in diesem Bereich ca. 16 500 Arbeitsplätze beansprucht. Einem öffentlichen Investitionsvolumen von 29 Mrd. DM pro Jahr über 15 Jahre wird deshalb ein jährliches Beschäftigungsvolumen von rd. 480 000 Arbeitsplätzen zugerechnet<sup>20)</sup>. Nach Berechnungen von Franzius/Keiter/Knauer ergibt sich allein für die Sanierung und Überwachung von Altablagerungen sowie kontaminierter Betriebsgelände für die Bundesrepublik Deutschland ein Investitionsvolumen von 17 Mrd. DM über zehn Jahre. Wird von der in der Bauwirtschaft geltenden Relation 9,1 Beschäftigte pro 1 Mio. DM Bruttoproduktionswert ausgegangen, dann wäre durch diese Maßnahme mit der Schaffung von 15 000 Arbeitsplätzen zu rechnen, die in den nächsten zehn Jahren zur Verfügung stehen könnten<sup>21)</sup>.

Bei diesen Untersuchungen zur Abschätzung der Beschäftigungseffekte werden jedoch auch negative Arbeitsplatzeffekte einer aktiven Umweltpolitik gegengerechnet, so daß die hier präsentierten Werte faktisch zusätzliche Arbeitsplatzeffekte angeben. Dazu zwei Beispiele: Zu einem ökologisch-modernen Abfallkonzept gehört auch die Verhinderung der weiteren Zunahme von Einweggetränkeverpackungen, um zum Teil nicht mehr

<sup>20)</sup> H. Monheim, Künftige Aufgabenfelder der Verkehrssanierung und ihr Investitionsbedarf, in: Informationen zur Raumentwicklung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, 8 (1986), S. 581 ff.

<sup>21)</sup> V. Franzius/H. Keiter/P. Knauer, Kostenschätzungen und Beschäftigungseffekte der Altlastsanierung, in: Informationen zur Raumentwicklung (Anm. 20).

<sup>18)</sup> Ebd., S. 98.

<sup>19)</sup> Vgl. Memorandum '87 (Anm. 12), S. 190.



verwertbaren Müll zu vermeiden. Von den 170 000 Arbeitsplätzen (40 500 Dauerarbeitsplätze und 59 200 durch Investitionen in Höhe von 64,3 Mrd. DM über zehn Jahre gesicherte Arbeitsplätze), die Peters seinem „neuen abfallwirtschaftlichen Konzept“ zurechnet, gehen rund 70 000 Arbeitsplätze auf die Verhinderung der weiteren Erhöhung des Anteils der Einweggetränkeverpackung zurück. Eine Modellrechnung zeigt: Würde der Anteil der Einweggetränkeverpackung von 15 vH (Stand 1982) etwa auf den derzeitigen Stand in den USA (90 vH) ansteigen, dann ließen sich zwar 15–20 000 Arbeitsplätze schaffen. Gleichzeitig gingen jedoch durch die weitere Verdrängung der Mehrweggetränkeverpackung 90 000 Arbeitsplätze verloren<sup>22</sup>). Die ökologisch rationale Strategie des Ausstiegs aus der weiteren Zunahme von Einweggetränkeverpackungen, die politisch enormer Kraftanstrengung bedarf, verhindert einen sich ansonsten vollziehenden Rückgang von Arbeitsplätzen in der Brauwirtschaft, der Erfrischungsgetränke-Industrie, dem Fachgroßhandel und dem Einzelhandel bei Berücksichtigung erheblich weniger zusätzlicher Arbeitsplätze in der Verpackungsindustrie und bei der Müllabfuhr. Dieses Beispiel belegt die Verhinderung eines künftigen Verlusts von Arbeitsplätzen nach Saldierung durch die Realisierung eines ökologisch sinnvollen abfallwirtschaftlichen Konzepts.

Ein weiteres Beispiel für Arbeitsplatzgewinne bietet der Umstieg aus der Kernenergie in einen „sanften“ Energiepfad mit den Instrumenten der Energieeinsparung und -substitution gefährlicher und wertvoller Naturressourcen. Während im Bereich der Kernenergie (einschließlich der Vorlieferwirkungen) in der Tat einige Tausende Arbeitsplätze verloren gehen, können durch das alternative Konzept der Energieversorgung über 500 000 Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden<sup>23</sup>).

Bei allen bisherigen Angaben zu den Beschäftigungswirkungen aktiver Umweltpolitik wurden nur die direkten Effekte erfaßt. Die tatsächlichen Arbeitsplatzwirkungen jedoch sind größer, denn in den Vorliefersektoren (indirekte Effekte) entstehen ebenfalls Arbeitsplätze. Weiterhin wird durch

diese Produktion Einkommen geschaffen, das über seine Verausgabung zusätzliche Arbeitsplätze erforderlich macht (multiplikative Wirkung). Derart bedarfsbegründete Beschäftigungsprogramme verfügen über einen dreifachen Selbstfinanzierungseffekt: Wegen der das Programmvolumen übersteigenden Einkommensausweitungen – Folge multiplikativer und akzelerativer Anpassungsprozesse der Gesamtwirtschaft – steigen die Staatseinnahmen. Weiterhin werden Kosten der Arbeitslosigkeit von derzeit über 55 Mrd. DM und ökologische Reparaturkosten in erheblichem Ausmaß eingespart.

## 2. Umweltpolitik durch Konsumentenpräferenzen abgesichert

Vielfach wird beklagt, die politisch-administrativ verordnete Umweltpolitik decke sich nicht mit den Präferenzen, die die Konsumenten auf den Märkten äußern. Hier werden jedoch Ursache und Wirkung verkehrt. Nachdem durch die Art des Wirtschaftens über Jahre ökologische Schadensfolgen verdrängt wurden, kam es zur Politisierung der Nachfrage nach einer verbesserten Umwelt gegenüber dem politisch-ökonomischen System. Die Notwendigkeit, das Kollektivgut „Umwelt“, das nicht privatisierbar ist, einer öffentlichen Regulierungs- und Infrastrukturpolitik zu übereignen, erklärt sich aus den Systembedingungen, die schon Adam Smith im fünften Buch seiner „Wealth of Nations“ (1776) beschrieben hat. Es gibt öffentliche Arbeiten – hier im Rahmen der Umweltpolitik –, die „auch für eine große Gesellschaft höchst vorteilhaft sind, doch niemals einen solchen Profit abwerfen, daß sie einem einzelnen oder einer kleinen Anzahl von Personen die Kosten ersetzen, und deren Einrichtung und Unterhaltung daher von keinem einzelnen und keiner kleinen Anzahl von Personen erwartet werden darf.“<sup>24</sup>) Aus diesem Dilemma erwächst die alloкатive Funktion des politischen Systems, das heißt die Gebietskörperschaften müssen dafür sorgen, daß volkswirtschaftliche Produktionsaktivitäten in den Bereichen ökologischer Nach- und Vorsorge zustande kommen. Da sich die allokativen Umweltaufgaben vorwiegend auf Kommunen und Regionen konzentrieren, ist für deren Umsetzung eine Dezentralisierung, die zugleich betroffenennah ist, erforderlich. Dem Bund kommt jedoch angesichts seiner gesamtwirtschaftlichen Stellung und Funktion die Aufgabe zu, die gesetzlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen zu sichern. Festzuhalten bleibt, die Umweltpolitik – wie selbst die methodisch problematischen

<sup>22</sup>) A. B. Peters, Neue abfallwirtschaftliche Konzepte und ihre Beschäftigungseffekte, in: Informationen zur Raumentwicklung, (Anm. 20), S. 609 ff.

<sup>23</sup>) Vgl. beispielsweise W. Ströbele, Energiepolitik am Scheideweg? Eine Einschätzung zu Beginn der 80er Jahre, in: WSI-Mitteilungen 3 (1980); H. Spitzley, Energiesparen als Beschäftigungspolitik – Zur Kosten-Nutzen-Analyse der Energieeinsparstrategie „Raumwärmeszenario 2000“, in: Schriftenreihe „Energie und Gesellschaft“, Heft 18, TU-Berlin 1983; F. Garnreiter/E. Jochem u. a., Auswirkungen verstärkter Maßnahmen zum rationalen Energieeinsatz auf Umwelt, Beschäftigung und Einkommen, in: Berichte des Umweltbundesamtes 12 (1983), Berlin 1983.

<sup>24</sup>) A. Smith, Wealth of Nations, 1776; zitiert nach der deutschen Ausgabe: Eine Untersuchung über Wesen und Ursachen des Volkswohlstandes (fünftes Buch), Jena 1923, S. 43.



„Befragungen zur Zahlungsbereitschaft“, mit denen etwa die ökologischen Schäden der Luft bewertet werden, sowie repräsentative Befragungen zur Akzeptanz der Ausgabenstruktur etwa des Bundeshaushalts zeigen — nimmt einen oberen Stellenwert in der Bedarfsskala ein; insoweit ist diese auch präferenzziell abgesichert<sup>25)</sup>.

### 3. Ökologische Voraussetzungen internationaler Konkurrenzfähigkeit

Die Kosten des ökologischen Umbaus würden, so ein weiteres Gegenargument, die Wirtschaft generell ruinieren und speziell die internationale Konkurrenzfähigkeit verschlechtern. Zum einen sind die Kosten, die heute im Rahmen dieser Umstrukturierungspolitik entstehen, die Folge jahrelang im einzelwirtschaftlichen Produktionskalkül verdrängter ökologischer Schäden. Heute geht es um die späte Korrektur früherer Preisrelationen, die sich unter der Nutzung der Umwelt zum „Nulltarif“ gebildet haben und insoweit falsch waren. Dies gilt auch für den enorm gewachsenen administrativrechtlichen Regulierungsbedarf. Sollen die Entwicklungsvoraussetzungen gerade auch der Wirtschaft gesichert werden, dann gibt es angesichts jahrzehntelanger Problemverdrängung jetzt in der Tat nur den kostenbelasteten und ökologisch regulierten Weg zu einem Wirtschaften ohne Naturzerstörung. Freilich, wie bereits bemerkt, der Nutzen des Umweltschutzes ist gegenüber den damit entstehenden Kosten mehr als zwei mal so groß. Prospektiv formuliert: Jede versäumte Umweltschutzmaßnahme kommt kostenschwerer später auf die Wirtschaft zurück, während die Blockierung normaler Produktion angesichts sich häufender ökologischer Katastrophenkonstellationen zunimmt. Die heutigen Kosten des Umweltschutzes sind bedeutend geringer als die sich im Zeitablauf kumulierenden Kosten unterlassenen Umweltschutzes. Dabei zeigt sich: In den letzten Jahren vollzieht sich bereits verstärkt ein wirtschaftlicher Anpassungsprozeß an die ökologischen Anforderungen. Die Wirtschaft hat nach vorsichtigen Schätzungen seit 1970 ca. 120 Mrd. DM Kosten für den Umwelt-

<sup>25)</sup> Zur Methode der „Befragung nach der Zahlungsbereitschaft“, mit der die monetäre Bewertung von Umweltschäden durch Individuen vorgenommen wird, vgl. L. Wicke, Die ökologischen Milliarden (Anm. 2), II. Kapitel, Teil D, S. 48 ff. Zur Kritik: R. Hickel, Ökologischer Umbau der Wirtschaft, in: Memo-Forum, 11 (1987).

schutz aufgebracht und somit „verkräften“ können.

Zum anderen muß sich die Bundesrepublik als dicht besiedeltes Land auf eine aktive ökologische Vor- und Nachsorgepolitik einstellen. Wenn dies nicht geschieht, dann wird das Ziel internationaler Wettbewerbsfähigkeit ohnehin zum Hirngespinnst, weil die Produktion nicht mehr ungestört möglich ist. Kein Land kann sich auf Dauer internationale Wettbewerbsvorteile bei der Güter- und Dienstleistungsproduktion zum Preis der Schädigung der Öko- und Biosphäre leisten. Japan ist übrigens ein gutes Beispiel dafür, wie ein Land in der Phase aktiver Umweltschutzpolitik, die durch Protestbewegungen ökologisch Geschädigter massiv durchgesetzt wurde, seine internationale Wettbewerbsposition nicht verloren hat. Dies vor allem deshalb, weil es im Export hochwertiger Umwelttechnologien mittlerweile eine Spitzenposition hat<sup>26)</sup>. Für die Bundesrepublik Deutschland kommt es darauf an, die ohnehin derzeit riskante außenwirtschaftliche Abhängigkeit zugunsten der Ressourcennutzung für die binnenländischen, gerade auch ökologischen Produktionsaufgaben auf ein vernünftiges Maß zurückzuführen. Gleichzeitig sollte ein Umbau der Exportpalette auf Umwelttechnologien und komplementäre Dienstleistungen erfolgen. In diesem Feld kann sich für die Bundesrepublik eine Verschiebung in der internationalen Arbeitsteilung als sinnvoll, weil zukunftsorientiert erweisen. Die Konzentration auf Umwelttechnologien sowie Consulting-Dienstleistungen im Bereich der Umweltpolitik könnte einen außenwirtschaftlich sinnvollen Beitrag leisten, denn in den anwendenden Ländern wäre damit eine schnellere Rückführung ökologischer Belastungen möglich und speziell den sich industrialisierenden Ländern — vor allem den sogenannten Schwellenländern — könnten die Gefahren einer ökologischen Krise erspart werden.

Es gibt zum Konzept des Wirtschaftens ohne Naturzerstörung keine Alternative. Dieses Konzept ist ökologisch rational und ökonomisch machbar. Es trägt dazu bei, einen qualitativen Entwicklungsweg mit ökologisch verträglichen Langzeitarbeitsplätzen zu eröffnen.

<sup>26)</sup> Etwa H. Weidner, Umweltpolitik in Japan. Erfolge und Versäumnisse, hrsg. vom Internationalen Institut für Umwelt und Gesellschaft, Berlin 1982.



### **Harald Müller: Aus Schaden klug? Internationale Zusammenarbeit nach Tschernobyl**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 29/87, S. 3–14

Der Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl hat zu einer beträchtlichen Ausweitung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der kerntechnischen Sicherheit geführt. Diese Zusammenarbeit spielt sich vorwiegend im Rahmen der Internationalen Atom-Energie-Organisation (IAEO) ab, die auch mit der Überwachung von kerntechnischen Anlagen betraut ist, um dem militärischen Mißbrauch vorzubeugen.

Greifbarstes Ergebnis der neuen Welle der Zusammenarbeit war der Abschluß zweier Konventionen im Sommer 1986: eine Konvention über die frühzeitige Notifikation von Unfällen in Kernanlagen und eine Konvention zur wechselseitigen Hilfe bei solchen Unfällen. Außerdem wurde an der Ausweitung von sicherheitstechnischen Inspektionen, an der Schaffung internationaler Sicherheitsnormen und an der Vertiefung eines Störfallinformationssystems gearbeitet.

Trotz dieser Fortschritte hat die Zusammenarbeit noch nicht den erforderlichen Grad erreicht. Es fällt vor allem auf, daß es nicht gelungen ist, verbindliche Verpflichtungen für Sicherheitsvorkehrungen im nationalen Rahmen festzuschreiben; alle entsprechenden Aktivitäten der IAEO bewegen sich im Rahmen freiwilliger Teilnahme. Eine Reihe von Ländern ist nicht bereit, von ihrem absoluten Souveränitätsanspruch in Sachen Kernenergie abzurücken.

Wenig beachtet wurden bislang die möglichen Auswirkungen der gesteigerten Zusammenarbeit auf das „internationale Nichtverbreitungsregime“, das heißt auf das Ordnungsgefüge, das – vorwiegend mit vertrauensbildenden Maßnahmen – der Weiterverbreitung von Kernwaffen vorbeugen soll. Die größere Transparenz im Nuklearbereich, das Klima wachsender Kooperation und die Bereitschaft der Sowjetunion zu mehr Offenheit könnten hier positive Auswirkungen zeigen.

### **Udo Margedant: Entwicklung des Umweltbewußtseins in der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/87, S. 15–28

Schon seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts wird in der Publizistik über Umweltschädigungen durch Rauch und giftige Gase, über Verunreinigungen der Gewässer und über deren gesundheitsschädigenden Wirkungen berichtet. Die Eingriffe des Menschen in seine natürliche Umwelt haben dann vor allem in der modernen Industriegesellschaft häufig irreversible Schäden verursacht.

Anhand der Diskussionen in den Massenmedien vor allem im Zeitraum von 1960 bis 1980 und den Ergebnissen der Meinungsforschung wird versucht, den Meinungsbildungsprozeß nachzuzeichnen, der Anfang der siebziger Jahre ein zunehmendes Umweltbewußtsein beim Bürger entstehen und wenig später auch dessen Bereitschaft erkennen ließ, Verantwortung und materielle Opfer für den Schutz der Umwelt auf sich zu nehmen. Während die Umweltverantwortung des Bürgers auch Zeiten wirtschaftlicher Rezession überdauerte, hatten und haben die politischen Parteien und die Sozialpartner große Schwierigkeiten, Ökonomie und Ökologie miteinander in Einklang zu bringen.

### **Bernd M. Malunat: Umweltpolitik im Spiegel der Parteiprogramme**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/87, S. 29–42

Der Beitrag untersucht die wichtigsten, aktuellen programmatischen Aussagen der im Bundestag vertretenen Parteien auf ihre umweltpolitischen Gehalte. Den Schwerpunkt der Untersuchung bilden die jeweils relevanten Aussagen zu den beabsichtigten umweltpolitischen Maßnahmen sowie die vorgesehenen Mittel und Wege zu ihrer Durchsetzung. Die Aussagen werden kontrastiert mit dem gegenwärtigen Zustand unserer Umwelt sowie mit den ergriffenen Maßnahmen derjenigen Parteien, die sich im Bund oder in den Ländern in der Regierungsverantwortung befanden bzw. befinden.



## **Rudolf Hickel: Wirtschaften ohne Naturzerstörung. Strategien einer ökologisch-ökonomischen Strukturpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/87, S. 43–54

Eine Strategie gegen die Umweltkrise kann nur dann erfolgreich sein, wenn sich die Unternehmen sowie die privaten und öffentlichen Haushalte einzel- und gesamtwirtschaftlich umfassend an ökologischen Zielen ausrichten. Denn mittlerweile unbestritten ist die politikbestimmende Erkenntnis, daß das Ausmaß der bisherigen Naturzerstörung aus der Dynamik des traditionellen Wirtschaftswachstums, das die Natur als „freies“ (kostenloses) Gut vernutzt hat, erklärt werden muß. Die Umweltbelastungen, die sich aus einem komplexen Zusammenwirken unterschiedlichster Schadstoffemissionen in die Luft, Gewässer und Böden ergeben, sind jedoch nicht nur lebensbedrohlich, sie schränken auch künftig die privatwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten empfindlich ein, weil sich eine schleichende ökologische Entwertung der Wirtschaft zu vollziehen droht. Deshalb ist eine aktive Umweltpolitik, die die ökologischen Ziele im ökonomischen Verhalten verankert, zu verwirklichen. Aktive Umweltpolitik muß in Zukunft den Kern einer modernen ökonomisch-ökologischen Strukturpolitik bilden.

Auf der Basis der Beschreibung der Schwerpunktfelder einer ökologischen Nach- und Vorsorgepolitik werden in diesem Beitrag die Instrumente einer aktiven Umweltpolitik auf ihren Einsatz untersucht. Die in ihrer ökologisch-ökonomischen Wirkung charakterisierten Instrumente, die aufeinander abgestimmt eingesetzt werden sollten, sind: Auflagen, Abgaben, ökologisch orientierte Steuerpolitik, finanzielle Förderung (Subventionen) sowie zeitlich beschränkte bzw. dauerhafte Produktionsverbote. Dabei ergibt die Analyse der Strategie eines börsenorientierten Handels mit den Rechten an der Umweltnutzung im Rahmen von sogenannten „Umweltzertifikats-Modellen“, daß diese preisregulierte Verteilung in einem dichtbesiedelten Land wie der Bundesrepublik Deutschland schlichtweg nicht praktikierbar ist. Wichtige ökonomische Einwendungen gegen die effiziente Realisierung einer aktiven Umweltpolitik werden abschließend bewertet. Für das hier entwickelte Konzept einer ökologisch-ökonomischen Strukturpolitik bleibt gegenüber der Kritik festzuhalten: Sie schafft insgesamt erheblich mehr zukunftsorientierte Arbeitsplätze, als durch die Zurückdrängung bisher umweltbelastender Produktionsbereiche verlorengehen; sie ist weiterhin in den Präferenzen der Individuen verankert und damit nicht Ausdruck bürokratischer Gängelei; schließlich bildet sie eine allgemeine Voraussetzung für die künftige optimale Produktion und Versorgung, gerade auch unter Anerkennung der starken Weltmarktabhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland.