

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Horst Zilleßen

## Die normativen Voraussetzungen der Umweltpolitik

Zur Wiederannäherung von Ethik und Politik

Michael Strübel

## Umweltpolitik in Europa – Möglichkeiten und Grenzen

Christian Leipert

## Grundfragen einer ökologisch ausgerichteten Wirtschafts- und Umweltpolitik

B 27/88  
1. Juli 1988



Horst Zilleßen, Dr. rer. pol., geb. 1938; 1963—1969 Mitarbeiter im Sozialethischen Ausschuß bzw. (seit 1966) Sozialwissenschaftlichen Institut der Evangelischen Kirchen im Rheinland, Velbert; 1970—1980 Leiter des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Evangelischen Kirche in Deutschland, Bochum; 1980—1986 Präsident der Universität Oldenburg; dort jetzt Professor für Umweltpolitik und Umweltplanung.

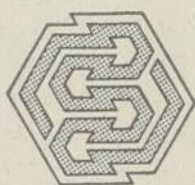
Veröffentlichungen: zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der politischen Ethik, der Partizipation (insbesondere von Bürgerinitiativen) sowie der Umwelt- und Energiepolitik.

Michael Strübel, Dr. phil., geb. 1954; Studium der Politologie, Geschichte und des Völkerrechts in Heidelberg und Berlin; derzeit Hochschulassistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u. a.: Neue Wege der italienischen Kommunisten, Baden-Baden 1982; (Hrsg.) Friedens- und Sicherheitspolitische Alternativen, Gießen 1985; Umweltpolitik und internationale Beziehungen, in: B. Kohler-Koch (Hrsg.), Technik und internationale Beziehungen, Baden-Baden 1986; Ökologie und Umweltprobleme in der Dritten Welt, in: N. W. Kunz (Hrsg.), Ökologie und Sozialismus, Köln 1986; Mehr direkte Demokratie? Volksbegehren und Volksentscheid im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/87.

Christian Leipert, Dr. rer. pol., geb. 1944; Studium der Volkswirtschaftslehre und der Soziologie an der Universität Hamburg und der Freien Universität Berlin; gegenwärtig tätig am Forschungsschwerpunkt Technik, Arbeit, Umwelt des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.

Veröffentlichungen u. a.: gemeinsam mit R. Steppacher Hrsg. von K. W. Kapp, Für eine ökosoziale Ökonomie, Frankfurt 1987; Sozialproduktkritik, Nettowohlfahrtsmessung und umweltbezogene Rechnungslegung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 9 (1986); Sozialkosten in der Industriegesellschaft, in: M. Opielka (Hrsg.), Die ökosoziale Frage. Entwürfe zum Sozialstaat, Frankfurt 1985.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: 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 4 41, 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; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 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.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



Horst Zilleßen

# Die normativen Voraussetzungen der Umweltpolitik

Zur Wiederannäherung von Ethik und Politik

## I. Konjunktur der Ethik

Das Reden über Ethik ist gegenwärtig in Mode gekommen. Manche mag es überraschen, daß in einer hedonistischen Kultur, in der das elementare Verlangen nach Bedürfnisbefriedigung in eine gesellschaftlich anerkannte, jedenfalls praktizierte Genußsucht umgeschlagen ist, allenthalben ethische Fragen laut werden. Sie werden erstaunlicherweise nicht nur in kirchlichen Akademien oder in den Feuilletons großer Tageszeitungen aufgenommen, sondern auch von anerkannten Wissenschaftsorganisationen und sogar von politischen Gremien: Im Oktober 1986 hat die Deutsche Forschungsgemeinschaft ein Schwerpunktprogramm „Philosophische Ethik – Interdisziplinärer Ethikdiskurs“ beschlossen. Im November 1986 hat gar eine Runde von Ministern über Ethik diskutiert; die Konferenz der Gesundheitsminister der Länder gab in Berlin eine Entschließung über „Ethik in der Medizin“ heraus.

Gerade hatten wir gelernt, das die Philosophie der zynischen Vernunft zu einer radikalen Ironisierung der Ethik führe<sup>1)</sup>, und dem auch zugestimmt, denn die praktische Politik liefert täglich Beispiele für diese Ironisierung, und nun erleben wir – trotz Hedonismus und Zynismus – eine neue Konjunktur der Ethik! Dies kann freilich so überraschend nicht sein, denn es ist nicht mehr als plausibel, daß die Grundfrage der Ethik „Was sollen wir tun?“ vermehrt gestellt wird in einer Zeit, in der der Mensch zwar fast alles tun kann, was er will, aber daher auch nicht mehr weiß, was er wollen soll. Die Freiheit, entscheiden zu können, ist die Voraussetzung von Ethik (dieser Satz gilt anthropologisch wie

auch im Blick auf die jeweiligen konkreten Lebensumstände), und je größer diese Freiheit ist, um so drängender und schwieriger wird logischerweise die Frage der Ethik. Dies auch deshalb, weil die Folgen dessen, was zu tun wir die Freiheit haben, dann um so unberechenbarer werden und also auch krisenhafte Entwicklungen einschließen können<sup>2)</sup>.

Wenn heute gerade Politiker der Ethik das Wort reden, dann kann der Grund dafür sicher auch darin liegen, daß sie zwar das entsprechende Defizit in der Politik erkannt haben, aber dessen Ausgleich nur verbal und zur Beruhigung ihres schlechten Gewissens fordern, weil sie wohl wissen oder zu wissen meinen, daß die Politik sich durch ethische Einwände kaum beirren läßt. Es kann freilich auch sein, daß in der Politik tatsächlich die Einsicht zu wachsen beginnt, daß sie ethischer Impulse und Handlungsanleitungen in wachsendem Maße bedarf, wenn nicht die Freiheit, alles tun zu können, in Verantwortungslosigkeit umschlagen soll, die dann die Freiheit selbst bedroht.

Die Umweltpolitik liefert anschauliche Belege für den hier angesprochenen Zusammenhang. Bevor aber auf die tatsächliche oder anzustrebende Rolle der Umweltethik in der Umweltpolitik näher eingegangen werden soll, sind einige definitorische Bemerkungen vorzuschicken. Sie sollen nicht nur der Klarheit der Gedankenführung dienen, sondern auch der Verständigung darüber, was und wer gemeint ist, wenn von Umweltethik und Umweltpolitik gesprochen wird.

---

<sup>2)</sup> Die These von Odo Marquard, die moderne Welt sei mehr Nichtkrise als Krise, weil in ihr Störungen kompensiert seien, z. B. der Trend zur Technifizierung durch den kompensierenden Trend der Historisierung, vermag zwar die Unvermeidlichkeit der Geisteswissenschaften zu begründen; aber das von ihm intendierte Ja zur Moderne wäre eher leichtfertig, wenn seine Kompensationsthese zu einem Maßstab für unseren Umgang mit der Technik gemacht würde. Vgl. Odo Marquard, *Verspätete Moralistik. Bemerkungen zur Unvermeidlichkeit der Geisteswissenschaften*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18. März 1987, S. 33.

---

<sup>1)</sup> Vgl. Peter Sloterdijk, *Kritik der zynischen Vernunft*, Frankfurt 1983, S. 35: „Von ganz unten, aus der deklassierten städtischen Intelligenz, und ganz oben, aus den Spitzen des staatsmännischen Bewußtseins, dringen Signale in das seriöse Denken, die von einer radikalen Ironisierung der Ethik und der gesellschaftlichen Konvention Zeugnis ablegen, gewissermaßen als seien die allgemeinen Gesetze nur für die Dummen da, während um die Lippen der Wissenden jenes fatal kluge Lächeln spielt.“



## II. Ethik und Umweltethik – Zur Begriffsklärung

Seit Aristoteles ist Ethik ein Teilgebiet der praktischen Philosophie, die das Denken auf Probleme der Praxis, des Handelns lenkt. Etymologisch ist Ethik sowohl mit ἔθος = Sitte, Brauch, das, was man tut, als auch ἦθος = Aufenthalt, Wohnung verwandt. „Ethik wäre demnach das umsichtige Bedenken des Aufenthalts des Menschen und des einem menschlichen Wohnen entsprechenden Verhaltens.“<sup>3)</sup> Der ökologische Akzent dieser Definition könnte unmittelbar überleiten zu der Beschreibung von Umweltethik als eines neuen Anwendungsbereichs von Ethik in bezug auf Umwelt und Ökologie<sup>4)</sup>. Für das Verhältnis von Umweltethik und Umweltpolitik muß aber hinzugefügt werden, daß Ethik die Alltagsfrage: „Was soll ich tun?“ in der Weise aufnimmt, daß sie nach dem fragt, „was das Verhalten des Menschen menschlich macht, nach Idee und Bestimmung des Menschen, sofern sie in seinem Handeln und Zusammenleben mit seinesgleichen zum Ausdruck kommt“<sup>5)</sup>.

Diese Ergänzung ist deshalb wichtig, weil sie sowohl die anthropologische wie die soziale oder politische Komponente der Ethik deutlich macht. Ethik wirft immer die Frage nach dem Menschenbild auf, das dem menschlichen Handeln zugrunde liegt, und daher kann auch die Umweltethik diese Frage nicht ausklammern, wenn sie umweltpolitisch Position bezieht<sup>6)</sup>. Ethik, die menschliches Handeln und Verhalten zum Gegenstand hat, ist darüber hinaus stets auf den sozialen und politischen Zusammenhang hin orientiert, in dem das Handeln geschieht. Individualethik und Sozialethik können zwar in systematischer Betrachtung voneinander getrennt werden, im praktischen Lebensvollzug wirkt Ethik jedoch immer im sozialen Zusammenhang. Diese

<sup>3)</sup> Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hrsg.), *Überleben und Ethik*, München 1976, S. 10 (Vorwort des Hrsg.).

<sup>4)</sup> Vgl. das Stichwort „Umweltethik“ in: Gotthard M. Teutsch, *Lexikon der Umweltethik*, Göttingen-Düsseldorf 1985, S. 108. Ökologie kann als Lehre vom Gesamthaushalt der Natur verstanden werden; vgl. ebd., S. 80.

<sup>5)</sup> Wolfgang Trillhaas, Art. „Ethik“, in: *Evangelisches Staatslexikon*, hrsg. von Hermann Kunst und Siegfried Grundmann, Stuttgart 1966, Sp. 443.

<sup>6)</sup> In dem Abschnitt „Umweltschutz als ethische Verpflichtung“ betonen dagegen Hartkopf/Bohne: „Wir wollen uns . . . in den philosophischen Streit um das anthropozentrische Weltbild nicht weiter einmischen.“ Dieser Satz ist doppelt problematisch. Einmal deshalb, weil mit dem anthropozentrischen Weltbild untrennbar ein bestimmtes Menschenbild verbunden ist, dessen ethische Relevanz so übergangen wird, und weil zum anderen mit der Formulierung „philosophischer Streit“ der Eindruck erweckt wird, als habe dieser Streit nur philosophische, im Sinne von akademische, aber keine politische Bedeutung. Vgl. Günter Hartkopf/Eberhard Bohne, *Umweltpolitik*, Bd. 1, Opladen 1983, S. 69.

enge Beziehung von Ethik und Politik ist nicht zuletzt durch die Entwicklung der Politik – worauf noch zurückzukommen sein wird – verlorengegangen. Beide, Ethik und Politik, galten einmal als Teilgebiete der praktischen Philosophie und in beiden spielte das Menschenbild eine zentrale Rolle<sup>7)</sup>.

Ethik als die (wissenschaftliche) Reflexion auf ein gesolltes Handeln hat es mit Wertorientierungen zu tun, über die gesellschaftliche Übereinkunft besteht und die durch ihre allgemeine Akzeptanz gesellschaftliches Zusammenleben ermöglichen. Es ist die Aufgabe der Ethik, diese Wertorientierungen, die sich im Lauf der Zeit wandeln, jeweils auf ihre aktuelle Trag- und Zukunftsfähigkeit hin sowie im Blick auf ihre Übereinstimmung mit grundlegenden ethischen Normen zu überprüfen. Die dabei zur Anwendung gelangenden ethischen Maßstäbe können religiös, philosophisch oder durch gesellschaftliche Traditionen begründet sein. In unserer Kultur sind christliche und philosophische Elemente – beide unter Einbeziehung griechischen und römischen Gedankenguts – eine untrennbare Verbindung eingegangen.

Das, was unter ethischen Gesichtspunkten verantwortliches Handeln ist, wird im einzelnen stets strittig sein. Weithin Übereinstimmung herrscht aber in unserer Gesellschaft wohl darüber:

– Ethisch begründetes Handeln geht von der Voraussetzung aus, daß der Mensch unvollkommen ist und Fehler machen kann;

– es ist von der Einsicht getragen, daß der Mensch in einem geschichtlichen Zusammenhang steht, der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft miteinander verbindet;

– es ist durch den Willen gekennzeichnet, das Lebensrecht anderer Menschen grundsätzlich zu beachten und zu respektieren;

– es ist von der Bereitschaft bestimmt, Ergebnis und Erfolg des eigenen Tuns zu bedenken.

Eine diesen ethischen Grundprinzipien entsprechende Umweltethik hat das Handeln des Menschen in bezug auf die Umwelt unter folgenden Fragestellungen zu diskutieren:

– Was bedeutet es für die Art und den Umfang, mit welchen der Mensch sich seiner Umwelt „be-

<sup>7)</sup> Vgl. Wilhelm Hennis, *Politik und praktische Philosophie*, Neuwied 1963, S. 56: „Beides gehört untrennbar zusammen: Wo die Bestimmung des Menschen verkannt wird oder offen bleibt, da müssen auch Sinn und Bestimmung des Staates offen bleiben: allenfalls seine ‚Mittel‘ bleiben, ihn zu bestimmen“.



mächtigt“, daß seine Fähigkeiten begrenzt und sein Wissen unvollständig sind? Wo liegen die Grenzen der Machbarkeit, die Behutsamkeit gebieten sowie ein „normatives Übergewicht der Negativprognosen“<sup>8)</sup> politisch sinnvoll erscheinen lassen?

— Welchen Stellenwert haben Lebensrecht und Lebenschancen künftiger Generationen für gegenwärtiges Handeln, wenn wir berücksichtigen, daß wir unsere Gegenwart der Vergangenheit verdanken und daher allen Grund haben, unsere Gegenwart als die Vergangenheit der zukünftigen Generation zu begreifen?

— Wieviel Lebensrecht ist der (außermenschlichen) Natur einzuräumen angesichts der Tatsache, daß der Mensch seine Verfügungsmacht über die Natur fortwährend ausweitet? Gibt es ein Lebensrecht der Natur ungeachtet ihrer Nutzbarkeit für menschliches Leben?

### III. Anmerkungen zur Entwicklung des Politikbegriffs

Auf eine sehr allgemeine Weise wird heute Politik durch die Aufgabe definiert, das Zusammenleben von Menschen in einer arbeitsteiligen Gesellschaft so zu ordnen, daß das Leben jedes einzelnen gesichert und Weiterleben ermöglicht ist. Dementsprechend bildet der Staat die dauerhafte Organisation, die die Ordnungsfähigkeit der Gesellschaft in den Angelegenheiten begründet, die alle Staatsbürger gemeinsam betreffen. Als Teilbereich der Daseinsicherungsfunktion von Politik besteht die Aufgabe der Umweltpolitik dann darin, im Interesse der Lebensfähigkeit der Gesellschaft „Umwelteinriffe zu vermeiden, zu vermindern und eingetretene Umweltschäden zu beseitigen“<sup>10)</sup>.

Diese Definition von Politik und Staat trifft ersichtlich keine Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen von politischer Ordnung, etwa zwischen Demokratie und Diktatur. Daraus folgt nicht, daß die Unterschiede politisch unerheblich geworden wären, sondern daß sich ein Politikverständnis in den Vordergrund geschoben hat, das die Ziel- und Wertorientierung von Politik vernachlässigt.

Wenn generell unterschieden werden kann zwischen einem zweck-, einem mittel- und einem pro-

<sup>8)</sup> Vgl. Günter Hartkopf/Eberhard Bohne (Anm. 6), S. 69.

<sup>9)</sup> Vgl. dazu u. a. Klaus Michael Meyer-Abich, *Wege zum Frieden mit der Natur. Praktische Naturphilosophie für die Umweltpolitik*, München 1984.

<sup>10)</sup> Günter Hartkopf/Eberhard Bohne (Anm. 6), S. 57.

— Wieviel Aufmerksamkeit widmen wir neben den gewollten Erfolgen den ungewollten Folgen unserer Eingriffe in die Natur? Sind wir uns der Tatsache bewußt, daß das Bedenken der Folgen der Reichweite unserer Eingriffe entsprechen und also global in dem Sinne sein muß, daß es räumliche wie zeitliche Grenzen überschreitet?

Es ist hier nicht der Ort, diese inhaltlichen Aspekte einer zeitgemäßen Umweltethik weiter zu entfalten<sup>9)</sup>. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert vor allem die Frage, wie ethische Prinzipien überhaupt politisch wirksam werden können, unter welchen Voraussetzungen Umweltethik die Umweltpolitik tatsächlich zu beeinflussen vermag. Gegenwärtig wird die Distanz von Ethik und Politik offenkundig, sobald man sich der ethischen Grundpositionen näher vergewissert. Die Entwicklung der Politik wie auch des Politikverständnisses spielt, wie erwähnt, hier eine entscheidende Rolle.

blembezogenen Politikbegriff<sup>11)</sup>, dann dominiert gegenwärtig der mittelbezogene, der die Machtfrage zum Kernpunkt aller Politik erklärt und das Hauptinteresse auf Erwerb, Ausübung und Erhalt politischer Macht lenkt. Dieser Sichtweise steht der problembezogene Politikbegriff nahe, der sich auf die Frage der Konfliktregelung und Interessenabstimmung als allgemeines Problem wie in bezug auf konkrete Politikfelder konzentriert. Der zweck- oder zielbezogene Politikbegriff, der Politik auf die Verwirklichung von Gerechtigkeit und Freiheit sowie auf die Verantwortung bezieht, kommt eigentlich nur noch in Festtagsreden vor (Sonntagsreden wäre hier schon ein falscher Begriff, weil er eine zu große Häufigkeit anzeigen würde) — politisch wirksam wird er allenfalls in den sogenannten Grundwertekommissionen der Parteien. Am Rande sei hier vermerkt, daß diese Verengung des Politikverständnisses auf die Machtfrage sowie auf die Konflikt- und Interessenprobleme bei der weithin wenig geschichtsbewußten nachwachsenden Generation ein zunehmendes Desinteresse an Politik und eine abnehmende Unterscheidungsfähigkeit hinsichtlich der Formen politischer Ordnung bewirken könnte.

Die Schwierigkeiten im Verhältnis von Umweltethik und Umweltpolitik, von denen im einzelnen noch die Rede sein wird, zeigen beispielhaft, daß

<sup>11)</sup> Vgl. Karl Rohe, Stichwort „Politikbegriffe“, in: Wolfgang W. Mickel (Hrsg.), *Handlexikon zur Politikwissenschaft*, München 1986, S. 350 f.



unser Verständnis für ein die praktische Politik übergreifendes Ziel der politischen Ordnung, früher hätte man gesagt: für eine Staatsidee, unterentwickelt ist – wenn denn die politische Ordnung mehr leisten soll als die äußere Gewähr für unseren

Hedonismus. Gerade im Umweltbereich gilt gegenwärtig zunächst und vor allem, daß Politik die Kunst des Möglichen ist, für deren Ausübung es einer besonderen Ethik grundsätzlich nicht bedarf.

#### IV. Die Trennung von Ethik und Politik

An dieser Stelle kann es für das Verständnis unserer Situation hilfreich sein, sich daran zu erinnern, wie es zu der grundsätzlichen Trennung von Ethik und Politik gekommen ist. Für Aristoteles war der Mensch ein *zoon politikon*, ein politisches oder staatliches Wesen, „dem die Konvergenz zum Staat als eine wesenhafte Seinsstruktur immer schon innewohnte“<sup>12)</sup>. Und wenn Perikles in seiner berühmten Leichenrede sagen konnte: „Hier (in Athen) hält man den, der sich nicht um Politik kümmert, nicht für einen guten Bürger, sondern für einen Philister“<sup>13)</sup>, dann entspricht dieses Verständnis in seinem Verpflichtungscharakter dem, was in der Bibel in dem Satz zusammengefaßt ist: „Suchet der Stadt Bestes“ (Jer. 29, Vers 7).

Diese umfassende Verantwortung für „der Stadt Bestes“, die eingebettet war in den Zusammenhang von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft und von dort ihre Maßstäbe herleitete, wurde aufgelöst, als mit der frühkapitalistischen Entwicklung Politik und Wirtschaft eine so enge Verflechtung eingingen, daß das an den verfügbaren Mitteln orientierte ökonomische Denken Politik und Staat völlig durchdrang. Mit jener Verflechtung wurde der Erfolg des einen Bereichs zum Erfolg des anderen, die Mittel und Maßstäbe des Erfolgs glichen sich an, die Idee des Berechenbaren und Machbaren setzte sich durch, und zwar umso mehr, je mehr Mittel in Gestalt von wirtschaftlicher und politischer Macht angesammelt wurden – gefördert auch durch die sich entfaltende Naturwissenschaft und Technik. Auf dem geistigen Feld hatte Descartes dieser Entwicklung den Weg bereitet, der nicht nur mit seiner mechanistischen Weltansicht die Natur zum Objekt des Menschen und diesen zum Herrn und Besitzer der Natur erklärte, sondern auch einer rein rational-analytischen Denktechnik zum Durchbruch verhalf.

Politik wurde so schließlich zu einer Angelegenheit des berechnenden Intellekts, und infolgedessen bestand ihr vorrangiges Bestreben im Erwerb von

Macht, denn diese versprach die Verstetigung des ökonomischen und damit auch des politischen Erfolgs. Die Suche nach „der Stadt Bestes“ wurde aufgegeben, es wurde als das gleichsam sich von selbst einstellende Ergebnis vernünftig geregelter Machtprozesse erklärt; die Einheit von Ethik und Politik war zerbrochen.

Diese Entwicklung, die Verselbständigung des Machtstrebens, erreicht in unserer Gegenwart ihren bisherigen Höhepunkt: Zunächst hat die Macht im Sinne von Verfügungsmacht des Menschen über seine Existenzbedingungen durch die Fortschritte in Naturwissenschaft und Technik ein bislang unerreichtes Ausmaß angenommen. Nicht zuletzt deshalb hat die Verselbständigung des Machtstrebens dann auch so umfassend die Politik ergriffen, denn die Verführungskraft der Macht, die dieser immer innewohnt, steigt mit ihrer „Mächtigkeit“. So ist denn das, was die politische Theorie als die wachsende Reichweite von Politik bezeichnet, nur die wissenschaftliche Umschreibung der stetigen Ausdehnung von Macht. Das prinzipielle Problem des Einflusses der Ethik auf die heutige Politik wird nun deutlich. Ethik, die nicht umhin kann, von einem bestimmten Menschenbild auszugehen – einem Menschenbild, das die menschlichen Unvollkommenheiten und Defekte, die Grenzen menschlichen Vermögens nicht verschweigen kann –, liegt quer zu einer Politik, die von Macht im Sinne des Machbaren fasziniert und auf sie hin fixiert ist und eher die Ausdehnung der Machbarkeit anstrebt als deren Begrenzung<sup>14)</sup>.

Die Umweltpolitik liefert vielleicht den anschaulichsten Beleg dafür, daß wir das grundsätzliche Problem unseres verengten Politikverständnisses angehen müssen. Es existiert selbstverständlich nicht nur auf der begrifflichen Ebene, sondern bestimmt über das Denken konkretes politisches Handeln; aber erst muß sich unser Verständnis von Politik und den Aufgaben der Politik ändern, bevor die

<sup>12)</sup> Wilfried Röhrich, *Politik als Wissenschaft*, Opladen 1986, S. 36.

<sup>13)</sup> Thukydides, *Der Peloponnesische Krieg*, II/40.

<sup>14)</sup> Dieses Grundverständnis von Politik gilt prinzipiell auch dort, wo in den Bekundungen der Politiker die Politik den Charakter einer Verwaltung des (Geld)mangels anzunehmen scheint.



praktische Politik eine andere Richtung einschlagen kann.

Durch die dargestellte Verengung des Politischen wird die Frage nach den zu verantwortenden Zielen ausgeklammert. In den Lektionen der politischen Bildung haben wir gelernt, daß das Gesamtinteresse eines Gemeinwesens sich aus dem geregelten Prozeß (oder Konflikt) des Auf- und Gegeneinanderabstimmens von Einzelinteressen „ergibt“. Es

lag daher nahe, das Mittel, mit welchem einzelne und Gruppen sich an diesem Prozeß beteiligen können, die Macht also, für das Schlüsselproblem der Politik zu halten; denn in der Tat — dadurch, daß die Macht des einen begrenzt wird durch die Macht des anderen, kann niemand seine Interessen absolut setzen: Der geregelte Machtprozeß sichert mit der politischen Freiheit zugleich auch die Beachtung der Interessen aller.

## V. Machtprozeß und langfristiges Gesamtinteresse

Die Frage freilich drängt sich auf, ob dieser Prozeß nicht einer stärkeren ziel- und wertorientierten Ausrichtung bedarf. Mit der Ausdehnung der Verfügungsmacht des Menschen steigt das Machtpotential von Politik und greift in die Zukunft in einem Maße, das es fraglich macht, ob das langfristige Interesse unseres Gemeinwesens, letztlich des „Gemeinwesens Erde“, allein durch jenen geregelten Prozeß des Interessen- oder Machtausgleichs noch gewährleistet werden kann. Einerseits ist im Blick auf die Gegenwart, zu fragen, ob nicht — gerade auch durch die technologische Entwicklung — die Macht der Mächtigen, innergesellschaftlich wie international, so gewachsen ist und diese durch sie so insgesamt „verführt“ worden sind, daß das Vertrauen auf langfristigen Interessenausgleich durch Machtbalance und Machtkontrolle nicht mehr gerechtfertigt ist. Andererseits erhebt sich im Blick auf den Zusammenhang von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft die Frage, ob nicht in jenem Machtprozeß vorwiegend die eher kurzfristigen Interessen der Lebenden zur Geltung gelangen, die Interessen künftiger Generationen aber keine oder kaum eine Rolle spielen, obwohl heute bereits über sie entschieden wird.

Die These dieser Ausführungen ist, daß diese Fragen zu bejahen sind. Dann aber ist die Forderung anzuschließen, daß wir zu einem umfassenden Politikverständnis zurückkehren, zu einer Wiedervereinigung von Ethik und Politik in einer Weise, die Max Webers Leidenschaft zur Sache der Politik<sup>15)</sup> als Leidenschaft für das Ganze versteht und die stets offene Frage nach dem, was dem Ganzen dient, in den Mittelpunkt der politischen Diskussion stellt und daraus die Orientierung der Macht herleitet. Es ist im Grunde nichts anderes als das, was Hans Jonas die Pflicht der Freiheit nennt, die Idee der Verantwortung, die die Brücke schlagen

kann „von der Nächstenethik zu dem Fernen, nur Vorgestellten . . ., das noch mit keiner Stimme zu uns sprechen kann — von dem aber bekannt ist, daß es in die Willkür unserer Macht geraten ist. Verantwortung sagt, daß es ihr darum anvertraut ist.“<sup>16)</sup>

Diese Verantwortung ist nicht das Ergebnis jenes Machtprozesses; sie muß — wie immer sie im konkreten Fall definiert ist — als Ziel vorgegeben werden und den Einsatz der Mittel, der politischen Macht, bestimmen. Von Politikern wird in einem solchen Zusammenhang gern Heinrich von Treitschke mit dem Satz zitiert: „Bevor die Politik moralischer werden soll, muß die Moral politischer werden.“ Sie wollen damit den Anschein erwecken, daß solche Forderungen unpolitisch seien, daß ethische Postulate die Besonderheiten und Zwänge des politischen Alltags berücksichtigen, auf das „politisch Machbare“ ausgerichtet sein müßten, das dann auf einmal eine andere, sehr begrenzte Dimension annimmt. Sie übergehen dabei, daß der Satz Treitschkes mit einer Erläuterung fortfährt und ganz anders zu verstehen ist, nämlich: „Die Moral muß politischer werden, wenn die Politik moralischer werden soll, das heißt, es müssen die Moralisten erst erkennen, daß man das sittliche Urtheil über den Staat aus der Natur und den Lebenszwecken des Staates und nicht des einzelnen Menschen schöpfen muß.“<sup>17)</sup> Die Natur und die Lebenszwecke des Staates gehen weiter als die Interessen des einzelnen und die Interessen der Gegenwart — genau dies beschreibt das Defizit des allgemeinen Politikverständnisses heute ebenso wie der Politik im allgemeinen.

<sup>15)</sup> Max Weber hatte in seinem Vortrag „Politik als Beruf“ drei Eigenschaften des Politikers aufgeführt: Leidenschaft — Verantwortungsgefühl — Augenmaß; vgl. ders., Gesammelte politische Schriften, Tübingen 1971<sup>3</sup>, S. 545.

<sup>16)</sup> Hans Jonas, „Wir sind der Natur gefährlicher geworden, als sie es uns jemals war“, Rede anlässlich der Verleihung des Friedenspreises 1987 des Deutschen Buchhandels, hier zitiert nach: Frankfurter Rundschau, Nr. 236 vom 12. Oktober 1987 (Dokumentation).

<sup>17)</sup> Heinrich von Treitschke, Politik, 1. Bd., Leipzig 1899, S. 105.



Das auf die Macht als das Mittel von Politik sowie auf die Rolle von Machtkonflikten zugeschnittene Verständnis von Politik hat die Frage nach den Zielen, um die es der Macht und in den Konflikten geht, weitgehend ausgeklammert. Gewiß war es für die Entwicklung des demokratischen Bewußtseins in unserer Gesellschaft unerläßlich zu akzeptieren, daß Politik durch konkurrierende Machtansprüche und entsprechende Konflikte gekennzeichnet ist, daß der das Gemeinwesen tragende Konsens nicht selbstverständlich und vorgegeben ist, sondern immer wieder neu hergestellt werden muß. Dabei geriet aber zu sehr in Vergessenheit, daß dies auf Dauer nur gelingen kann, wenn ein unangezweifelter Grundkonsens darüber besteht, daß die Lebensfähigkeit des Gemeinwesens die Regelung der Machtkonflikte steuern muß oder — anders formuliert — daß über die Durchsetzung individueller oder partieller Machtansprüche die Identität des Gemeinwesens, die das individuelle wie das gegenwärtige Leben übergreift, nicht gefährdet werden darf.

Auf diese Identität wird in der Bundesrepublik weitaus weniger Wert gelegt als auf die Pluralität der Interessen und Interessengruppen, d. h. auf die gesellschaftliche Vielfalt. Dies ist aus mehreren Gründen durchaus verständlich: Nach der Pervertierung der Staatsidee durch den „totalen Staat“ der Nationalsozialisten lag es nahe, der gesellschaftlichen Vielfalt gegenüber der staatlichen Einheit einen besonderen Wert zuzuerkennen. Hinzu kam, daß mit der erwähnten Ausdehnung der Macht, die ja nicht zuletzt auch als die durch den Staatsapparat verwaltete Macht erlebt wird, in der Gesellschaft die Neigung wachsen mußte, dieser Macht mit eigenen Ansprüchen zu begegnen. Daran waren — wiederum verständlicherweise — gerade die gesellschaftlichen Großverbände interessiert, die mit Verweis darauf umso nachhaltiger ihre eigenen Interessen in den Vordergrund rücken konnten. Das gelang ihnen dann auch in einem Maße, daß im Blick auf den Staat heute festgestellt werden kann: „... angesichts des Drucks organisierter Inter-

sen scheint der Staat in seinem eigenen Ethos überfordert zu sein“<sup>18)</sup>.

Die die Politik und die staatliche Ordnung analysierende und darstellende Wissenschaft hat dieser Entwicklung des Politikverständnisses je länger desto weniger Widerstand geleistet. Es war einerseits mit ihr Verdienst, der politischen Bildung das Rüstzeug für eine rationale Erfassung, Durchdringung und Vermittlung von Politik geliefert und damit ihrerseits demokratisches Bewußtsein gefördert zu haben. Aber je mehr sich die Politische Wissenschaft auf die rationale, objektivierende, empirische Analyse konkreter Machtkonflikte und bestimmter Entscheidungsprozesse konzentrierte — also mit naturwissenschaftlichen Methoden und Instrumenten Geisteswissenschaft betrieb —, umso mehr verfehlte sie ihre Aufgabe als Humanwissenschaft. Sie interessierte sich immer weniger für die Frage der (guten) politischen Ordnung, für das Ziel des Gemeinwesens oder das Ethos des Staates. Politische Wissenschaft, die „modern“ sein will, arbeitet heute mit Fakten, erhebt Daten, befaßt sich mit Empirie. Es scheint, daß die gewachsene politische Wertschätzung der Naturwissenschaften die Politische Wissenschaft zumindest teilweise verführt hat, durch Übernahme der entsprechenden Methoden und Instrumente den Anschein einer mit „harten“ Fakten arbeitenden Wissenschaft erwecken zu wollen, um den Makel einer „Diskussionswissenschaft“ ablegen zu können (vielleicht auch, um besser Drittmittel für die Forschung einwerben zu können).

„Die Natur und die Lebenszwecke des Staates“ (H. v. Treitschke) sind in den Schatten des wissenschaftlichen Erkenntnisinteresses geraten, die Aktualitäten des politischen Alltags stehen im Vordergrund. Wie die Politik selbst fragt auch die Politische Wissenschaft heute weniger nach der Lebens- und Überlebensfähigkeit des Gemeinwesens als Ganzem als vielmehr nach den Interessen- und Machtkonflikten seiner Teile — sowohl der Parteien wie der großen Verbände.

## VI. Zum Einfluß der Umweltethik auf die Entwicklung der Umweltpolitik

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Umweltpolitik und fragt nach dem Einfluß der obengenannten umweltethischen Fragestellungen, dann besteht die erste, grundsätzliche Erkenntnis aus dem Ablauf politischer Entscheidungsprozesse

darin, daß dieser Einfluß relativ gering ist. Da die übergeordneten und langfristigen Ziele der Umweltpolitik im politischen Alltag selten erörtert werden, herrscht auch hier der Aktualitätsbezug der Politik vor. Das aber bedeutet: Es geht um konkrete Entscheidungen, die z. B. nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorher abgestimmt sind mit den einschlägigen Interessenverbänden, ihre innerparteiliche bzw. inter-

<sup>18)</sup> Günther Maluschke, Das Menschenbild und das Problem der „Werte“ in der Sicht der Politischen Philosophie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/87, S. 13.



fraktionelle „Mehrheitsfähigkeit“ ist berücksichtigt, die anderen betroffenen Ministerien haben „gegengezeichnet“, die betroffenen Behörden sind beteiligt worden, kurz: Die Macht der Bürokratien hat die Ethik an den Rand des politischen Geschehens gedrängt, die „Ministervorlage“ bestimmt die Politik des Ministers, weniger dessen ethische Einsichten und Überzeugungen.

Diese grundsätzliche Erkenntnis schließt nicht aus, daß umweltethische Positionen gleichwohl politisch wirksam geworden sind, wobei sich durchaus Abstufungen umweltethischen Einflusses feststellen lassen. Für die Umweltpolitik als solche — also für die Tatsache, daß in das Aufgabenfeld staatlicher Daseinsvorsorge seit etwa 1970 die Umweltpolitik neu aufgenommen worden ist — haben umweltethische Diskussionsprozesse wahrscheinlich eine ausschlaggebende Rolle gespielt. Zwar ist die Intensität, mit welcher Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre der Umweltschutz öffentlich thematisiert worden ist, auch darauf zurückzuführen, daß Belastung, Gefährdung und Zerstörung der Umwelt subjektive Interessen berührten. Manche Forderung nach konsequenter Umweltpolitik entstammte daher im Einzelfall sehr egoistischen Motiven, die nur umweltethisch eingekleidet wurden. Aber die grundsätzliche Frage der politischen Verantwortung im Umweltschutz ist erst in den Zusammenschlüssen der Bürgerinitiativen, in den Naturschutzorganisationen und nicht zuletzt auch in den Kirchen als *ethische* Herausforderung verstanden und diskutiert worden, bevor die politischen Parteien sie als *politische* Herausforderung akzeptierten<sup>19)</sup>.

Daß in diesem Fall Ethik die Politik zu beeinflussen vermochte, hing ohne Zweifel mit dem Allgemeingrad der ethischen Forderung zusammen. Menschliches Leben zu schützen wird als so allgemeine und unabweisbare ethische Verpflichtung anerkannt, daß sie fast zwangsläufig politische Entscheidungen beeinflussen muß. Kein Politiker könnte es sich erlauben, eine offensichtliche Gefährdung menschlichen Lebens zuzulassen oder Maßnahmen zu deren Beseitigung zu verweigern.

<sup>19)</sup> Auch Hartkopf und Bohne betonen, daß die politischen Parteien das Umweltthema nicht aus eigener Initiative aufgegriffen hätten. Sie erwähnen aber als Initiator neben den hier Genannten an erster Stelle die Exekutive; vgl. dies. (Anm. 6), S. 136f. Raschke vertritt demgegenüber die These, „daß wesentliche politische Veränderungen im letzten Jahrzehnt durch Basisbewegungen, nicht aber von Parteien und Verbänden und die von ihnen bestimmten Parlamente, Regierungen und Staatsverwaltungen verursacht worden sind“; vgl. Joachim Raschke, Politik und Wertwandel in den westlichen Demokratien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/80, S. 24.

Selbst bei einem verengten Politikverständnis wirken also unter dem Vorzeichen „Schutz des Lebens, Schutz der Gesundheit“ ethische Forderungen auf die Politik ein, da ihre Mißachtung die Zustimmungsfähigkeit der Politik und damit die Macht tangieren würde. Je konkreter freilich umweltethische Diskussionen sich auf bestimmte Politikfelder beziehen, um so geringer wird ihr politischer Einfluß auch dann, wenn es um ethische Grundpositionen geht. Wo diese mit allgemeinen politischen Zielsetzungen übereinstimmen, ist das Verhältnis noch unproblematisch. So deckte sich z. B. in der Energiepolitik die ethische Forderung, die Interessen zukünftiger Generationen zu berücksichtigen, mit der Forderung nach Energieeinsparung aus ökonomischen oder versorgungspolitischen Gründen. Die Politik konnte hier also die umweltethische Position übernehmen, um ihre eigenen energiepolitischen Ziele zustimmungsfähiger zu machen.

Anders sieht es dort aus, wo die Befolgung (umwelt)ethischer Grundpositionen auf entgegenstehende Interessen, die sich mit dem Machtkalkül verknüpfen lassen, stoßen würde. In einem solchen Fall verliert selbst die allgemeine ethische Verpflichtung „Schutz des menschlichen Lebens“ unverzüglich an politischer Wirkung. Dies ist an der Diskussion um das Tempolimit leicht nachzuvollziehen. Daß sowohl die Häufigkeit und vor allem das Schadensausmaß von Verkehrsunfällen als auch die Höhe des Schadstoffausstoßes nicht zuletzt geschwindigkeitsbedingt sind, kann und wird wohl auch nicht bestritten werden. Gleichwohl ist hier die ethische Verpflichtung, die in anderem Zusammenhang auf breite Zustimmung stößt, bislang wirkungslos geblieben, weil ihre Mißachtung durch die Berücksichtigung entgegenstehender Interessen wählerwirksam und also machtrelevant begründet werden kann. Die ethische Diskussion hat aber hier wenigstens erreicht, daß die Politik reagiert, z. B. mit Langzeituntersuchungen, Richtgeschwindigkeit und anhaltenden Erörterungen.

So gut wie keine politische Bedeutung besitzen ethische Positionen in der Regel dort, wo sie auf ein Politikfeld treffen, das durch parteipolitische Positionen und auch durch wirtschaftliche Investitionen fest umrissen und eingezäunt ist. Als Beispiel können die Reaktionen der Bundesregierung auf die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl dienen. Obwohl das raum- und zeitübergreifende Ausmaß der Katastrophe offenkundig die oft diskutierte ethische Frage drängend aktuell machte, ob nicht bestimmte technologische Entwicklungen den Menschen in seiner Verantwortungsfähigkeit definitiv überfordern, weil der Mensch nicht so vollkommen, so unfehlbar ist, wie z. B. die Kerntechnik es erforder-



dert, ließen die politisch Verantwortlichen auch nicht den Schatten eines Zweifels an einer einmal für richtig erklärten Politik erkennen. In einer Situation, in der Umweltethik zumindest ein umweltpolitisches Nachdenken hätte bewirken müssen, beharrten sie auf einem frage- und einwandimmunen „Weitermachen“.

Der Fall „Tschernobyl“ soll hier nicht zu einem Beweis für die ethische Verwerflichkeit oder auch nur für den politischen Irrtum der Kernenergie hochstilisiert werden. Das Richtig oder Falsch der Kernenergiepolitik steht hier nicht zur Diskussion. Viele Politiker waren und sind sicher auch heute noch überzeugt (vielleicht heute mehr als im Frühsommer 1986), daß die Gefahren aufgebauscht worden sind. Der Fall „Tschernobyl“ verbindet sich vielmehr mit der Erfahrung, daß die Politik unter besonderen Bedingungen umweltethischen Einfluß

auch dann nahezu total abblockt, wenn sie offensichtlich — bis in den Alltag hinein spürbar — ethisch herausgefordert ist.

Was unter umweltethischen Aspekten als Reaktion zu erwarten gewesen wäre, hätte nicht eine Abkehr von der bisherigen energiepolitischen Linie sein müssen, aber wenigstens die Bereitschaft, diese zu überprüfen, das Eingeständnis von Zweifeln, auch von Grenzen des eigenen Wissens — letztlich die Preisgabe jeder ostentativen Selbstgewißheit. Nichts dergleichen ist geschehen! Glaubten die politisch Verantwortlichen, den Bürgern die eigenen Zweifel und das Eingeständnis der Grenzen des eigenen Wissens nicht zumuten zu können oder hatten sie keine Zweifel? Unter dem Gesichtspunkt einer demokratisch zu verantwortenden wissenschaftlich-technischen Zivilisation wäre das eine so schlimm wie das andere<sup>20)</sup>.

## VII. Voraussetzungen und Vorschläge für ein neues Verhältnis von Umweltethik und Umweltpolitik

Die geschilderten Erfahrungen beschreiben ein Verhältnis von Umweltethik und Umweltpolitik, das schwierig zu nennen schon fast euphemistisch wäre. Dennoch sollten sie nicht zu Resignation verleiten, sondern die Frage nahelegen, wie denn Ethik und Politik im Umweltbereich, aber auch generell, wieder einander angenähert werden können. Mögliche Antworten sind da zu suchen, wo Ethik und Politik prinzipiell aufeinander treffen können: im politischen Handeln von Menschen. Das bedeutet, es geht um das Handeln des einzelnen als Bürger und Wähler, um das Handeln der Gewählten, also der mit besonderer politischer Verantwortung ausgestatteten Politiker sowie um die politischen Strukturen und Verfahren, die politisches Handeln des Bürgers wie des Politikers bestimmen und prägen.

### 1. Bürger und Gemeinwesen

Die hier geforderte Wiederannäherung von Ethik und Politik ist in einer Demokratie nur möglich, wenn das Selbst- und das Politikverständnis des einzelnen Bürgers die Voraussetzungen dafür bieten.

<sup>20)</sup> Nur wenige Politiker scheinen bereit zu sein, so zu formulieren wie der niedersächsische Umweltminister Werner Remmers: „Zur Glaubwürdigkeit unser . . . Politik gehört der beständige Zweifel . . ., ob es nicht noch andere, für das Gemeinwohl zuträglichere Lösungen mit noch weniger unbeabsichtigten Nebenfolgen gibt“; vgl. Erklärung der Niedersächsischen Landesregierung zum Jahrestag der Katastrophe von Tschernobyl, Niedersächsischer Landtag, 11. Wahlperiode, 21. Plenarsitzung am 29. April 1987.

Erst wenn diesem klargeworden ist, daß er seinen Egoismus und Partikularismus eingrenzen muß, weil er nur als Teil eines Ganzen, als Ich mit einem Du als Gegenüber existieren kann, und wenn er aus diesem Selbstverständnis Politik als das begreift, was der Polis, dem Staat, also dem Gemeinwesen insgesamt und damit auch seinen Interessen als sozialem Wesen dient, kann Politik über die unausweichliche Interessen- und Konfliktorientierung hinaus wieder eine stärkere Wert- und Zielorientierung finden<sup>21)</sup>. Denn die Ausrichtung der Politik der Gewählten ist in Grundpositionen abhängig von den Präferenzen der Wählenden. (Daß diese wiederum wesentlich beeinflußt werden können durch die Politik der Gewählten, erlegt diesen eine besondere Verantwortung auf.)

In umweltethischer Perspektive ist also zunächst wichtig, daß eine Verständigung und Vergewisserung über das der Politik zugrundeliegende Menschenbild beginnt. Dies ist — wie oben vermerkt — ein aller Ethik immanentes Thema. Es ist im vorliegenden Zusammenhang deshalb von besonderer Bedeutung, weil die Ausblendung oder Abwertung des Sozialen in seiner Raum und Zeit übergreifenden Dimension zugunsten eines gegenwartsbezogenen

<sup>21)</sup> Vgl. Klaus Hornung, Überleben in Freiheit. Entscheidungsfragen politischer Ordnung an den „Grenzen des Wachstums“, in: Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Anm. 3), S. 136: „ . . . der ‚Interessent‘ in unserer Brust bedarf des ‚Bürgers‘ in unserem Kopf, der an das Gemeinwesen als Ganzes und an die Kette der Generationen zu denken und sich daher ‚staatsbürgerlich‘ zu verhalten vermag“.



nen Individualismus und Partikularismus umweltpolitisch höchst problematische Konsequenzen hat: Sie führt zu einer ebenfalls Raum und Zeit übergreifenden Geltung des St.-Florian-Prinzips nach dem Motto: „Wir genießen unseren Wohlstand und verschieben seine negativen Folgen und Probleme in andere Regionen und auf nachkommende Generationen.“

Politische Erziehung, politische Bildung und Weiterbildung müssen dieses Thema aufgreifen, die Engführung des Politikbegriffs auf die Mittel (Macht, Institutionen) und die Probleme (Interessenkonflikte) überwinden, indem sie diese rückbeziehen auf Sinn und Ziel des Gemeinwesens. Es ist diese Einsicht in die sozialen und politischen Zusammenhänge menschlicher Existenz, die Wissen und Gewissen (griechisch: syneidesis = Zusammenschau) miteinander verknüpft und politische Ethik ermöglicht. Für das Verhältnis von Umweltethik und Umweltpolitik folgt daraus, daß das Wissen um den genannten Zusammenhang erweitert werden muß um die Kenntnis der *natürlichen* Existenzbedingungen oder Lebenszusammenhänge: die Vertiefung ökologischen Wissens ist für jeden einzelnen ein umweltethisches Gebot<sup>22</sup>). Erst aus diesem Wissen heraus ist ökologisch gewissenhaftes Handeln möglich. So gesehen ist Umweltethik eine notwendige Voraussetzung von Umweltpolitik.

## 2. Ethische Anforderungen an den Umweltpolitiker und politische Anforderungen an die Umweltethik

Es leuchtet unmittelbar ein, daß diese Verbindung von Wissen und Gewissen im Sinne einer Zusammenschau von Individualität und Sozialität sowie von sozialen und natürlichen Bedingungen menschlicher Existenz zwingend erforderlich ist, wenn von verantwortlicher Politik und verantwortlicher Umweltpolitik die Rede sein soll. Die hier vorgetragenen ethischen Positionen können also insofern für die praktische Politik bedeutsam werden, als sie den gewählten Politiker gerade angesichts seiner besonderen Verantwortung auffordern, sich in seinem Amt der genannten Existenzbedingungen des Menschen immer wieder zu vergewissern, sein Wissen über diese Bedingungen zu vertiefen und dann aus einem so geschärften Gewissen heraus praktische Politik zu betreiben.

Diese Aufforderung der Ethik richtet sich an den Politiker mit der Entschiedenheit einer *conditio sine qua non*: Wie soll der einzelne seine Rolle als Staatsbürger, seine Verantwortung gegenüber dem

Ganzen neu definieren lernen, wenn die gewählten Träger der Staatsmacht den Anschein erwecken, als ob für sie der Teil wichtiger sei als das Ganze, die Partei wichtiger als der Staat? Das schlechte Beispiel der vielen den Staat unter die Parteiräson stellenden Politiker macht die Wiederannäherung von Ethik und Politik so schwierig — aber auch so nötig. Gerade der Bereich der Umweltpolitik, der in besonderer Weise auf das Gemeinwesen als Ganzes in der Abfolge der Generationen gerichtet ist, zeigt anschaulich, daß dringend geboten ist, was Helmut Herles im Hinblick auf die Vorgänge in Kiel so formuliert hat: „Die Politiker müssen den politischen Betrieb wirklich ändern und dürfen darüber nicht nur salbungsvolle Reden halten, wenn etwas Schlimmes passiert ist.“<sup>23</sup>)

Etwas Schlimmes geschieht mit unserer Umwelt alle Tage, und so kann, ja muß eine Umweltethik, die an der Bewahrung der Schöpfung heute und morgen, letztlich an globaler Überlebensfähigkeit orientiert ist, den Politiker anleiten, sein Selbstverständnis zu überprüfen, die parteipolitische Partikularisierung seines Denkens wenigstens als Problem zu erkennen, auch wenn er sie nicht aufgeben kann. Umweltethische Diskussionsprozesse können der Politik neue Impulse dafür geben, auf die Fragen nach den ihr zugrundeliegenden Werten und Zielen sensibler zu reagieren, die Pflicht des Wissens, aber auch die Begrenztheit desselben und damit auch des Gewissens, d. h. der Verantwortungsfähigkeit, einzusehen, dies öffentlich zuzugestehen und daraus die Konsequenz zu ziehen, sich bei der Anwendung politischer und technischer Macht Zurückhaltung aufzuerlegen<sup>24</sup>).

Solche Einsichten und Einstellungen entstammen nicht der Ratio von Politik, sowenig wie es rein rational zu begründen ist, warum die Politik der Gegenwart die Interessen derer, die noch gar nicht leben, mitbedenken soll. Nur die Ethik kann der Politik eine solche Orientierung geben.

Mit der bloßen Formulierung ethischer Einsichten und umweltethischer Konsequenzen ist es freilich nicht getan, auch wenn sie manchem in der Politik eine Orientierungshilfe oder einen Anstoß zum Nachdenken zu geben vermögen. Im Hinblick auf die Wiederannäherung von Ethik und Politik umfaßt die Pflicht des Wissens vielmehr auch die notwendigen Kenntnisse über den politischen Prozeß

<sup>23</sup>) Helmut Herles, Anlaß zur Selbstprüfung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Oktober 1987, S. 1.

<sup>24</sup>) Vgl. Hans Jonas, Das Prinzip Verantwortung, Frankfurt 1984, S. 55: „Angesichts des quasi-eschatologischen Potentials unserer technischen Prozesse wird Unwissen über die letzten Folgen selber ein Grund für verantwortliche Zurückhaltung — als das zweitbeste nach dem Besitz von Weisheit selbst.“

<sup>22</sup>) Vgl. dazu auch Beat Sitter, Wie läßt sich ökologische Gerechtigkeit denken?, in: Zeitschrift für Evangelische Ethik, (1987) 3, S. 281.



selbst; das heißt, umweltethische Folgerungen und Forderungen müssen von konkretem Wissen um den umweltpolitischen Entscheidungszusammenhang ausgehen. Diese Bedingung gilt bei jeder einzelnen umweltpolitischen Entscheidung; sie gilt gewiß auch dann, wenn grundsätzlich einer Verbesserung des Verhältnisses von Umweltethik und Umweltpolitik das Wort geredet wird.

Daraus sind an dieser Stelle vier Folgerungen zu ziehen:

– Die grundlegenden umweltethischen Einsichten und Erkenntnisse sind über den Streit zwischen anthropozentrischem oder ökozentrischem Ansatz hinauszuführen und in politikfähige Grundprinzipien zu übertragen. Nur dann, wenn wenigstens im Grundsatz Klarheit darüber herrscht, was umweltethisch geboten ist, kann Umweltethik umweltpolitisch wirksam werden.

– Diejenigen, die sich als einzelne oder Gruppen, als Gremien oder Institutionen um diesen umweltethischen Grundkonsens bemühen, müssen diesen wieder und wieder in die öffentliche Diskussion bringen. Politik ist eine res publica, eine öffentliche Angelegenheit, und für sie ist das relevant, was öffentliche Aufmerksamkeit erlangt oder erheischt. Folglich sind sowohl die allgemeinen Fragen des Politikverständnisses als auch die vielen konkreten Probleme der Umweltpolitik in ihren ethischen Aspekten stets und ständig öffentlich zur Diskussion zu stellen.

– Wenn Politik die Kunst des Möglichen ist, dann ist der Kompromiß deren wesentliche Ausdrucksform. Wer also Umweltethik in die Umweltpolitik einbringen will, muß sich der Tatsache bewußt sein, daß die Absolutheit der Ethik an der Relativität der Politik letztlich nur scheitern kann. Diese Einsicht zwingt zur Nüchternheit; die Umweltpolitik sollte daher nicht gleich umweltethisch „verdammte“ werden, wenn sie hinter den Forderungen der Umweltethik zurückbleibt. Deren Aufgabe besteht auch und gerade dann darin, beharrlich der Umweltpolitik die Richtung zu weisen und ihr zugleich den Antrieb zu geben, in den alltäglichen Konflikten immer wieder zu versuchen, den umweltethisch gesetzten Zielen zu folgen.

– Wer die Einflußgrößen innerhalb des politischen Prozesses realistisch einschätzt, muß zu dem Ergebnis gelangen, daß darin Umweltpolitik eine vergleichsweise nachrangige Rolle spielt. Die entscheidenden Akzente setzen eher Wirtschafts- und Sozial-, Innen- und Außenpolitik. Da aber jener Prozeß nicht nur von Institutionen und Strukturen bestimmt wird, sondern nicht zuletzt auch von Personen, folgt daraus für das hier gesetzte Ziel: Es bedarf einer unbeirraren Koalition von Umweltethi-

kern und Umweltpolitikern! Weitaus größer als der Dissens zwischen diesen beiden Seiten – so sehr er sie im Einzelfall auch beunruhigen oder sogar empören mag – ist derjenige z. B. zwischen Umweltpolitik und Wirtschaftspolitik. Daher müssen die umweltpolitisch Handelnden sich jenseits aller Einzelkonflikte der grundsätzlichen Unterstützung durch die umweltethisch Argumentierenden sicher sein. Sie brauchen diese Unterstützung politisch und psychologisch, um die Konfliktbereitschaft entwickeln zu können, die erforderlich ist, um trotz der vielen politischen Niederlagen auf den Weg des geringsten Widerstands zu verzichten und das beharrliche Bohren der harten Bretter zu beginnen, die gerade in der Umweltpolitik den Weg zum Ziel versperren<sup>25</sup>).

### 3. Vorschläge zur Veränderung und Ergänzung von politischen Strukturen und Verfahren

Die Frage nach dem Einfluß der Ethik auf die Politik kann schließlich nicht ausreichend beantwortet werden, wenn dabei nicht die Strukturen und Verfahren bedacht werden, in denen und durch die dieses Handeln geschieht. Sie beeinflussen das Handeln und Verhalten des Bürgers ebenso wie das des Politikers und sind heute angesichts der geforderten Ethik der Verantwortung für eine entfernte Zukunft dem „Zweifel an der Zulänglichkeit der repräsentativen Regierung“<sup>26</sup>) ausgesetzt, den neuen Anforderungen gerecht werden zu können.

Nach dem gegenwärtigen Stand unserer politischen Erkenntnis ist eine Alternative zur repräsentativen Demokratie nicht in Sicht. Also sind deren Strukturen und Verfahren daraufhin zu überprüfen, welche möglichen Veränderungen ein höheres Maß an umweltethischer Verantwortung zu gewährleisten vermögen. Im folgenden sollen vier Vorschläge zur Diskussion gestellt werden, die sich auf die hier erörterten Grundprobleme beziehen.

(1) Wenn das grundsätzliche Problem im Verhältnis von Ethik und Politik darin zu sehen ist, daß die Politik durch das kurzfristige Nutzenkalkül des einzelnen Bürgers bestimmt und der interessengelei-

<sup>25</sup>) Vgl. Max Weber, Politik als Beruf (Anm. 15), S. 560: „Die Politik bedeutet ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich.“

<sup>26</sup>) Hans Jonas (Anm. 24), S. 55. Auch der ehemalige Vorsitzende der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Technologiefolgenabschätzung, der CDU-Abgeordnete Josef Bugl, stellte fest: „Die Anwendung von Wissenschaft und Technik mit ihren Auswirkungen auf die Natur und die biologischen Grundlagen menschlichen Lebens ist zu einer politischen Grundsatzfrage von neuartiger Dimension geworden“; vgl. ders., Rede anläßlich des Symposiums „Das Parlament und die Herausforderung durch die Technik“, vervielfältigtes Manuskript, Berlin 1986, S. 6.



tete Machtprozeß darauf ausgerichtet ist, dann ist zu fragen, wie die egoistischen Verhaltensorientierungen abgebaut werden können zugunsten von solidarischen gegenüber Mitwelt, Umwelt und Nachwelt.

Dafür ist offenbar mehr erforderlich als nur ein moralischer Appell. Hier geht es vor allem darum, daß der einzelne Einblick erhält in die Zusammenhänge, die die Befriedigung seiner Interessen an die Befriedigung der Interessen aller binden. Der politische Mandatsträger, der für sich beansprucht, mehr als zumindest der Normalbürger dem Gemeinwohl verpflichtet zu sein, wird damit ja nicht den Anspruch erheben wollen, ein besserer, klügerer, weitsichtigerer Mensch zu sein als dieser. Er kann aber darauf verweisen, daß er eine andere Lebenspraxis besitze, die ihn dazu zwingt, vorausschauend und gemeinwohlorientiert Ziele zu bestimmen und Entscheidungen zu fällen. Oft fügt er dann hinzu, daß vieles, was er aus einem übergeordneten Gesamtinteresse für notwendig halte, nicht realisierbar, weil in der Bevölkerung nicht „mehrheitsfähig“ sei.

Offenbar verfügt er also über Erfahrungen, die nicht durch bloße Information ersetzt, sowie über Einsichten in Zusammenhänge, die nicht nur intellektuell vermittelt werden können. Es ist die Lebenspraxis der Politik, die er dem Normalbürger voraus hat, und daher bietet ein größeres Maß an politischer Beteiligung des Bürgers die Chance, der Politik eine neue Zielorientierung zu verleihen. Im Prozeß der politischen Beteiligung können kurzfristige und langfristige, individuelle und soziale Bedürfnisse und Ziele in ihrem Zusammenhang sichtbar und Solidarität als Norm plausibel werden<sup>27)</sup>.

(2) Die Intensivierung der Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungsprozessen muß aus den dargelegten Gründen generell als umweltethisch und umweltpolitisch sinnvoll eingeschätzt werden. Sie ist es vor allem dann, wenn die Politik vor grundlegenden Entscheidungen mit langfristigen Wirkungen steht, die nicht revidierbar und deren negative Folgen möglicherweise nicht korrigierbar sind. Bürgerbeteiligung dient hier nicht in erster Linie der Legitimation von Mehrheitsentscheidungen, obwohl auch das ein nicht unwesentlicher Aspekt ist. Sie bietet vor allem die Gewähr dafür,

<sup>27)</sup> Vgl. dazu im einzelnen Horst Zilleßen, Selbstbegrenzung und Selbstbestimmung. Über die politischen Voraussetzungen für einen neuen Lebensstil, in: Karl Ernst Wenke/Horst Zilleßen (Hrsg.), Neuer Lebensstil — verzichten oder verändern?, Opladen 1978, S. 122 ff.

daß die umweltethischen Gesichtspunkte im Entscheidungsverfahren berücksichtigt werden. Insofern gilt gerade für die Umwelt- und Technologiepolitik der Satz: „Zur rechtzeitigen Abschätzung von Fortschrittsfolgen ist Vielstimmigkeit eine Grundvoraussetzung.“<sup>28)</sup>

Zur Realisierung dieser Zielsetzung kann auf den Vorschlag von Wienholtz zurückgegriffen werden: Bei umwelt- oder technologiepolitisch wichtigen Entscheidungen des Parlaments sollten komplementäre Konsensprozesse durchgeführt werden, die über eine Volks-Enquete auf Initiative eines Drittels der Parlamentsmitglieder oder — auf Landesebene — über ein fakultatives Referendum zu einer von der Verwaltung vorgelegten Planung direktdemokratische Elemente in den Entscheidungsprozeß einbringen<sup>29)</sup>.

(3) Dieser Vorschlag leitet in seiner Bezugnahme auf die letztthinnige parlamentarische Verantwortung über zu dem, was man den politisch institutionalisierten Zwang zur Besinnung auf das Ganze nennen könnte. Im politischen Alltag stellt sich diese Besinnung oft nicht von selbst ein, meist bedarf es besonderer Ereignisse, wie sie beispielsweise die Namen „Tschernobyl“ und „Kiel“ signalisieren, um die Politik dazu zu bewegen. Im Normalfall der Politik besteht in bezug auf die langfristigen Folgen von Entscheidungen weithin eine strukturelle Verantwortungslosigkeit: Bei dem Konflikt zwischen dem Folgenbewußtsein der Politiker und ihrem politischen Nutzenkalkül siegt die politische Systemrationalität des „Überlebens im Amt“<sup>30)</sup>.

Für die Annäherung von Ethik und Politik und damit für die Stärkung der Verantwortlichkeit der Politiker bietet daher der Vorschlag zur Einrichtung einer ständigen Kommission des Deutschen Bundestages zur Abschätzung und Bewertung von Technikfolgen in Verbindung mit einer ständigen wissenschaftlichen Einrichtung beim Bundestag eine große Chance. Die damit intendierten Institutionen und Verfahren vermögen jenes Maß an Besinnung auf die langfristigen Folgen bestimmter Entscheidungen für das Gemeinwesen zu erzwingen, das jedenfalls für den hier in Rede stehenden

<sup>28)</sup> Günter Altner, Verantwortung für die Schöpfung im politischen Alltag, in: Evangelische Akademie Bad Boll (Hrsg.), Versöhnung zwischen Ökologie und Ökonomie. Frieden mit der Natur, Protokoll Nr. 11/87, Bad Boll 1987, S. 62.

<sup>29)</sup> Vgl. dazu Ekkehard Wienholtz, Verfassung und Technologie, in: Die öffentliche Verwaltung, (1985) 4, S. 136 ff.

<sup>30)</sup> Vgl. Carl Böhret, Technikfolgen und die Verantwortung der Politik, Berlin 1986, S. 12.



Themenbereich ein neues Verhältnis von Umweltethik und Umweltpolitik ermöglicht<sup>31)</sup>.

(4) Mit den bisher vorgestellten Veränderungsvorschlägen kann freilich nicht sichergestellt werden, daß nicht die Politik sich über die mit Hilfe der genannten Verfahren einzubringenden umweltethischen Erwägungen einfach hinwegsetzt, sich zwar kurz besinnt, aber dann doch tut, was sie meist zu tun pflegt — das, was unter Abwägung aller Interessen politisch opportun ist. Damit ist nicht gesagt, daß Politik von blankem Opportunismus gekennzeichnet sei. Politik bedeutet immer Abwägung von Interessen, und dabei dominieren nun einmal die kurzfristigen und materiellen, nicht zuletzt deshalb, weil sie am besten organisiert sind.

Unter diesen Bedingungen könnte eine größere strukturelle Verantwortung dadurch etabliert werden, daß „die alte Frage nach der Macht der Weisen oder nach der Kraft der Ideen im politischen Körper“<sup>32)</sup> mit der Einrichtung eines Gremiums, eines Senats oder einer Kammer, beantwortet wird, das bei grundlegenden umwelt- und technologiepolitischen Entscheidungen des Parlaments das Recht eines aufschiebenden Vetos besitzt. Auf diese Weise würde das Parlament gezwungen, Prozesse des Nachdenkens über die Folgen und der Besinnung auf das Ganze durchzuführen. Das Veto könnte mit einer Verpflichtung zur öffentlichen Diskussion des Für und Wider der beabsichtigten Entscheidung sowie der Maßgabe verbunden werden, erst durch eine daran anschließende erneute Abstimmung im Parlament aufgehoben werden zu können. Die Mitglieder dieses Gremiums sollten

<sup>31)</sup> Auf Einzelheiten kann im vorliegenden Zusammenhang nicht eingegangen werden; vgl. dazu Deutscher Bundestag, Bericht der Enquete-Kommission „Einschätzung und Bewertung von Technikfolgen; Gestaltung von Rahmenbedingungen der technischen Entwicklung“, Drs. 10/5844, Bonn 1986 sowie Carl Böhrer, Technikfolgen und Verantwortung der Politik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 19—20/87.

<sup>32)</sup> Hans Jonas (Anm. 24), S. 55 f.

berufen werden, nicht bestimmten Interessenverbänden verpflichtet und auch nicht den Zwängen und Bindungen einer Parteizugehörigkeit unterworfen sein<sup>33)</sup>.

Auf weitere Einzelheiten wie Art der Zusammensetzung und Amtsdauer oder die Rahmenbedingungen der Entscheidungen eines solchen Gremiums soll hier nicht weiter eingegangen werden. Entscheidender als diese Einzelheiten oder der Vorschlag selbst ist, daß er die Notwendigkeit anzeigen soll, der technischen Phantasie, die uns in die derzeitige Situation geführt hat, eine soziale und politische Phantasie an die Seite zu stellen mit dem Ziel, die verlorengegangene Einheit von Ethik und Politik wiederzugewinnen.

Dieses Ziel wird nie ganz erreicht werden können. Dies gilt auch für das Verhältnis von Umweltethik und Umweltpolitik; jene wird diese immer wieder herausfordern, sie wird sie auch immer wieder überfordern — und sie muß dies tun, weil Ethik ein Sollen formuliert, dem das Sein nur punktuell, gleichsam in seinen Höhepunkten völlig zu entsprechen vermag. Für die Erhaltung der Umwelt, für die Erhaltung von Leben auf dieser Erde wird es darauf ankommen, ob die Umweltpolitik sensibler als bisher auf die Herausforderungen der Umweltethik reagiert und die Überforderung auch als solche empfindet — anstatt auf sie mit der Überheblichkeit der „Realpolitik“ zu antworten.

<sup>33)</sup> Dieser Vorschlag, den der Verf. erstmals im Oktober 1986 in einem Vortrag vor der Österreichischen Rektorenkonferenz in Wien zur Diskussion gestellt hat, geht einen entscheidenden Schritt weiter als der von Konrad Adam, welcher eine ähnliche Regelung für die Institutionalisierung von Technologiefolgenabschätzung vorsieht: „Ein kleiner Kreis von unabhängigen Personen, keiner Partei zugehörig und keinem Verband verpflichtet, dazu namentlich bekannt und für ihr Votum auch persönlich haftbar, sollte der alten Forderung gerecht werden können, das Wissen mit Gewissen zu verbinden“, vgl. ders., *Wissen und Gewissen. Technikfolgenabschätzung: Chance oder Marotte?*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. Dezember 1987, S. 25.



# Umweltpolitik in Europa – Möglichkeiten und Grenzen

## I. Einleitung

Die Feststellung, daß Umweltprobleme keine Grenzen kennen, ist banal und kompliziert in einem. Unstrittig ist, daß eine weiträumige Luftverschmutzung in Europa existiert und daß sich auch die Schadstoffbelastung der Binnen- und Küstengewässer nicht nach nationalstaatlichen oder bündnispolitischen Grenzverläufen richtet. Kompliziert sind die Vorgänge, wenn man noch danach fragt, ob und wie die internationale Politik mit den objektiv bestehenden Problemen zurechtkommt.

Kann man – wie P. C. Mayer-Tasch – von einer „unökologischen“ Umweltpolitik sprechen, die die mediale Vernetzung von Luft, Boden und Wasser nicht beachtet und deshalb nicht nur auf der nationalen, sondern erst recht auf der internationalen Ebene „grenzenlos“<sup>1)</sup> versagt? Oder sind die Steuerungs- und Regulierungsversuche mit den Mitteln der traditionellen Umweltaußenpolitik<sup>2)</sup>, die ähnlich wie das Umweltrecht sich zu einem schier unüberschaubaren Komplex auswachsen, vielleicht sogar wirksamer, als es vordergründig erscheinen mag? Mit dieser Fragestellung werden zwei konträre politologische Positionen angesprochen, wie überhaupt zu sagen ist, daß die wissen-

schaftliche Beschäftigung mit Umweltthemen oft sehr stark ins Grundsätzliche geht. Doch hier kann es sich nicht darum handeln, die ökologische Theoriediskussion auszubreiten. Vielmehr soll anhand konkreter Fälle in einer vergleichenden Analyse überprüft werden, wie und wohin sich die Umweltpolitik in Europa entwickelt, wobei Normen und Programme mit der politischen Praxis konfrontiert werden sollen, soweit ein entsprechendes Datenmaterial dazu vorhanden ist.

Am Anfang steht die Frage, welche Rolle das Umweltthema in den bilateralen Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten spielt. Danach wird als Exempel einer supranationalen Organisation die Europäische Gemeinschaft betrachtet, die sich immer mehr mit Umweltthemen befaßt und dabei zunehmend an die Grenzen stößt, die sich aus ihrer Struktur und den nationalen Besonderheiten der Mitgliedstaaten ergeben. Und schließlich geht es um verschiedene Kooperationsformen, wie sie sich innerhalb der europäischen Staaten (Rhein, Nordsee) sowie zwischen west- und osteuropäischen Ländern (Ostsee) herausgebildet haben.

## II. Grenzüberschreitender Umweltschutz in Europa

### 1. Bilaterale deutsch-deutsche Umweltpolitik

Ähnlich wie andere hochentwickelte Industrieländer hat auch die DDR Umweltprobleme, die teilweise recht gravierend sind. Dies betrifft vor allem die Luftverschmutzung, die primär dadurch entsteht, daß 80 Prozent des Energiebedarfs durch die eigene Braunkohle gedeckt werden, die einen ho-

hen Schwefelgehalt aufweist. Die entsprechenden Großfeueranlagen – vor allem im Bereich Dresden/Cottbus und Halle/Leipzig – verfügen über keine Entschwefelungsanlagen. Dafür sorgt die Schornsteinhöhe für eine Verbreitung der Emissionen über größere Distanzen<sup>3)</sup>. Abgesehen von den Umweltbelastungen und Gesundheitsgefährdun-

<sup>1)</sup> C. F. Doran/M. O. Hinz/P. C. Mayer-Tasch, *Umweltschutz – Politik des peripheren Eingriffs*, Darmstadt 1974, S. 12; P. C. Mayer-Tasch/F. Kohout/B. M. Malunat/K. P. Merk, *Die verseuchte Landkarte*, München 1987.

<sup>2)</sup> V. Prittwitz, *Umweltaußenpolitik – Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa*, Frankfurt-New York 1984; vgl. zur Kritik am Konzept der „Umweltaußenpolitik“ K. P. Tudyka (Hrsg.), *Umweltpolitik in Ost- und Westeuropa*, Opladen 1988, S. 16.

<sup>3)</sup> Emissionen von SO<sub>2</sub> aus Braunkohlekraftwerken in der DDR, in: *Wochenberichte des DIW*, (1987) 11, S. 154–157; allgemein zur Umweltpolitik in der DDR: M. Melzer/C. Schwartau, *Umweltschutz*, in: *DDR-Handbuch*, Bonn 1985, S. 1369–1381; Redaktion *Deutschland-Archiv* (Hrsg.), *Umweltprobleme und Umweltbewußtsein in der DDR*, Köln 1985; R. Ökten, *Die Bedeutung des Umweltschutzes für die Wirtschaft der DDR*, Berlin 1986; P. Wensierski, *Von oben nach unten wächst gar nichts – Umweltzerstörung und Protest in der DDR*, Frankfurt 1986.



gen, die dies für die Bevölkerung der DDR und Berlins mit sich bringt, hat sich auf diese Weise die DDR zum Schwefelexporteur Nummer Eins für die Bundesrepublik entwickelt. Diese bekommt an Schwefeldepositionen mehr als das Doppelte aus der DDR, als sie nach der Schwefelbilanz an diese abgibt<sup>4)</sup>.

Ein weiteres grenzüberschreitendes Umweltproblem ist die Wasserverschmutzung, die durch die chemische Industrie und den Kalibergbau sowie durch unzureichende Kläranlagen hervorgerufen wird. Hier wäre besonders die hohe Salzbelastung der Werra, die Verschmutzung der Berliner Gewässer und der Elbe zu erwähnen. Der dritte Bereich deutsch-deutscher Umweltprobleme betrifft die Abfallbeseitigung, insbesondere von Sondermüll. Dieser beinhaltet im Gegensatz zu Haus-, Gewerbe- und Sperrmüll oder zu Inertmaterialien (Bauschutt, Asche, Schlacken) toxische und gefährliche Stoffe. Ein Großteil davon wird im Land verbrannt, gelagert oder ins Meer versenkt. Was die grenzüberschreitende Beseitigung von Sondermüll angeht, so importiert die DDR aus Devisengründen etwa drei Viertel des bundesdeutschen Exportvolumens dieser Müllmengen<sup>5)</sup>. Die großzügige Einrichtung grenznah gelegener Deponien auf DDR-Territorium hat zur Folge, daß das Grundwasser belastet wird und andere Gesundheitsgefährdungen der Bevölkerung in Orten beiderseits der Grenze entstanden sind.

Zur bilateralen Zusammenarbeit der beiden Staaten im Umweltschutz gab es bereits erste Absichtserklärungen im Zusatzprotokoll II zum Grundlagenvertrag von 1972. Doch die Einrichtung des Umweltbundesamtes in Berlin (West) (Juli 1974) wurde von östlicher Seite als Verstoß gegen das Viermächteabkommen angesehen. Die Einbeziehung dieser Behörde in die Vertragsausführungen lehnte die DDR grundsätzlich ab und war nicht bereit, bei der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit Berliner Forschungseinrichtungen und Wissenschaftler zu beteiligen. Die Verhandlungen stagnierten für viele Jahre.

Ungeachtet dieser Differenzen kam es zu Beginn der achtziger Jahre zu drei Vereinbarungen. Zum Schutz der Berliner Gewässer war die DDR im Jahr 1982 einverstanden, mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik in Großklärwerke neue Reinigungsstufen einzubauen, um den Phosphatgehalt der Klärwerkabflüsse zu reduzieren. Hinzu trat

<sup>4)</sup> Umweltbundesamt, Jahresbericht 1986, Berlin 1987, S. 82.

<sup>5)</sup> Im Jahr 1982 importierte die Bundesrepublik Deutschland 39 715 Tonnen Sonderabfälle und exportierte 180 615 Tonnen, davon 139 779 Tonnen in die DDR, in: Umwelt, (1985) 1, S. 17.

1983 eine Vereinbarung zum Schutz des Flusses Röden im bayerisch-thüringischen Grenzgebiet, in dem mit westlicher Hilfe und finanzieller Unterstützung ebenfalls eine Kläranlage ausgebaut wurde. Im Jahr 1984 wurden schließlich in einer Vereinbarung über den grenzüberschreitenden Kaliabbau im Gebiet der Werra Nachteile behoben, die sich aus dem unregelmäßigen Grenzverlauf für die Bergbaugebiete ergaben<sup>6)</sup>. Bei der Reduzierung der Werraversalzung und der Einleitung von Kalilauge ist es — bisher jedenfalls — noch nicht zum Vertragsabschluß gekommen.

Der eigentliche Durchbruch für die bilaterale deutsch-deutsche Umweltkooperation erfolgte erst im Juli 1986 mit der Unterzeichnung des Rahmenabkommens zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, in dem auch die Beteiligung West-Berliner Institute und Fachleute gelöst wurde. Ein Jahr später kam es endlich zur Paraphierung der entsprechenden Verträge zwischen der Bundesrepublik und der DDR, über die seit 1983 verhandelt wurde. Am 8. September 1987 wurden anlässlich des Besuchs des Staatsratvorsitzenden der DDR, Erich Honecker, drei Abkommen unterzeichnet.

Das erste regelt die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wissenschaft und Technik und beinhaltet eine Liste gemeinsamer Vorhaben, die in Angriff genommen werden sollen. Dabei werden konkrete Projekte und Partner bzw. Institute in beiden Ländern genannt. Als zentrale Themen der Umweltforschung sind Verbesserungen der biologischen Leistungsfähigkeit des Waldes, biotechnologische Verfahren der Werkstoffgewinnung, Abfallbeseitigung und Abwasserreinigung sowie Techniken der Rauchgasbehandlung und Verwertung von Flugasche aus Braunkohlekraftwerken vereinbart worden. Mit dem Wissenschaftsabkommen können bereits bestehende Kontakte vertieft werden, und die Diskussion über Forschungsergebnisse kann vermittels gemeinsamer Symposien, Konferenzen und des Austausches von Wissenschaftlern einen institutionellen Rahmen bekommen.

Das zweite Abkommen betrifft den Strahlenschutz und ist vor allem auf gegenseitige Informationsverpflichtungen abgestellt. Diese beziehen sich auf die allgemeine Entwicklung der Kernenergie, den Austausch von Daten bei erhöhter Radioaktivität und nuklearen Unfällen sowie gegenseitige Informationen bei der Endlagerung radioaktiver Abfälle, wie etwa in der Atommülldeponie der DDR in Bartensleben. Ein Technologietransfer ist weder in dem Vertrag noch in der Anlage dazu vorgesehen.

<sup>6)</sup> Red. Deutschland-Archiv (Anm. 3), S. 79 ff.



Das für unseren Zusammenhang wichtigste und zugleich konkreteste Abkommen ist die Vereinbarung über die weitere Gestaltung der Beziehungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Neben dem Austausch von wissenschaftlichen und technischen Informationen sollen Maßnahmen zum Schutz und Erhalt der Umwelt erörtert werden mit dem Ziel, gegebenenfalls neue Regelungen zu treffen. Für fünf konkrete Bereiche ist gemäß Art. 3 des Vertrages ein Arbeitsplan für den Informations- und Erfahrungsaustausch im Zeitraum 1987–1989 festgelegt worden. Er bezieht sich auf:

– *Technologien und Maßnahmen zur Reduzierung und Messung von Luftschadstoffen*, wie zur Rückhaltung von Schwefeldioxid und Stickoxiden, Verfahren und Methoden zur Aufstellung von Emissionskatastern, Luftreinhaltepläne und der Austausch von Immissionsdaten.

– *Ursachen von Waldschäden und Maßnahmen zu deren Minderung*, und zwar sowohl forstwirtschaftliche Maßnahmen als auch Düngung und Züchtung sowie Erörterungen der komplexen Ursachen von Waldschäden.

– *Vermeidung, Verwertung sowie schadlose Beseitigung von Abfallstoffen*. Hier ist beabsichtigt, über Methoden und Verfahren zur Vermeidung sowie über Technologien zur Beseitigung von Sondermüll zu konferieren.

– *Erfahrungen und Maßnahmen auf dem Gebiet des Naturschutzes*, wobei neue Schutzgebiete eingerichtet werden können sowie Maßnahmen zum Erhalt und zur Pflege bestandsbedrohter Tier- und Pflanzenarten erfolgen sollen.

– *Technologien, Erfahrungen und Maßnahmen zur rationellen Nutzung und zum Schutz der Gewässer*. In diesem Bereich sind unter anderem wassersparende Technologien sowie spezielle Abwasserreinigungsverfahren vorgesehen.

In der Anlage des Umweltabkommens sind Expertentreffen projektiert, für die auf beiden Seiten je nach Thematik unterschiedliche Ministerien federführend sind. Auch ist die Einbeziehung von West-Berliner Forschungseinrichtungen und Wissenschaftlern, also auch des Umweltbundesamtes, geplant. Was den Technologieeinsatz angeht, so beabsichtigt die bundesdeutsche Seite nach eigener Auskunft „die in der Bundesrepublik entwickelten hohen Umwelttechnologien zur Minderung der Umweltbelastung in der DDR verwendbar werden zu lassen“ und gleichzeitig auch Maßnahmen im Sinne des vorsorgenden Umweltschutzes zu fördern<sup>7)</sup>.

<sup>7)</sup> So Umweltminister K. Töpfer in seiner Erklärung aus Anlaß der Unterzeichnung der Umweltvereinbarung am 8. 9. 1987 in Bonn.

Bisher blieben dies jedoch größtenteils Absichtserklärungen, und über die eher mageren Ergebnisse der deutsch-deutschen Umweltpolitik können auch die nunmehr angelaufenen Expertentreffen nicht hinwegtäuschen. Weder ist ein Rückgang der Schwefeldioxid-Emissionen in mitteldeutschen Kohlekraftwerken zu verzeichnen, noch gibt es einen Rückgang der Schadstoffeinführung aus DDR-Kombinaten in die Werra, die Weser oder die Elbe. Der Hauptgrund ist zweifellos der, daß die DDR ihre Umweltprobleme durch aufwendige technische Innovationen, wie den Bau von Entschwefelungsanlagen oder Klärwerken, finanziell aus eigener Kraft kaum selbst bewältigen kann<sup>8)</sup>. Die Bundesrepublik ist aber nur bedingt willens und in der Lage, der DDR aus dieser Klemme zu helfen, zumal diese Lösungsversuche mit Sonderbedingungen verknüpft. So fordert die DDR als Voraussetzung für die Sanierung der Elbe, daß die Flußmitte zwischen Schnackenburg und Lauenburg als endgültige Grenze akzeptiert wird. Hier gab es von bundesdeutscher Seite wenig Bereitschaft zum Entgegenkommen. Obwohl formal die Einbindung Berlins in das Vertragswerk gelungen ist, verhindern neue diplomatische und finanzielle Schwierigkeiten eine sachorientierte Zusammenarbeit. Und selbst diese, falls sie besser funktionieren sollte, wäre nicht mehr als Schadensbegrenzung, etwa durch einen Technologietransfer für Filter- und Kläranlagen. Von einer ökologischen Umweltpolitik ist die bilaterale Zusammenarbeit noch weit entfernt, sieht man einmal von einigen gemeinsamen Forschungsvorhaben zum Natur- und Artenschutz ab.

Neben unbestreitbaren objektiven Problemen der DDR – etwa bei der Energiepolitik – kommt erschwerend hinzu, daß die Partizipation der Bevölkerung bei Umweltthemen systembedingt sehr gering ist. Obwohl bei Recycling-Maßnahmen ein hohes Umweltbewußtsein vorhanden ist und die Bevölkerung zu Energieeinsparungen und optimaler Ressourcennutzung aufgefordert wird, gilt auf der anderen Seite der Geheimhaltungsvorbehalt bei Umweltdelikten. Ein öffentliches ökologisches Engagement kann mit drakonischen Strafen geahndet werden. Mangelnde Transparenz und Öffentlichkeit verhindern somit einen Umdenkungsprozeß, in dem das Primat der Ökonomie aufgehoben oder durchbrochen wird. Doch dieser Strukturkonflikt ist kein Spezifikum sozialistischer Länder, er gilt

<sup>8)</sup> Ein Transfer „schlüsselfertiger“ End-of-the-Pipe-Anlagen erscheint allerdings illusorisch und kaum finanzierbar. Sinnvoller wären Starthilfen zur eigenen Entwicklung solcher Technologien sowie Programme zur Energieeinsparung; vgl. hierzu die Vorschläge des Gutachtens: Alternative Energiepolitik in der DDR und in West-Berlin, in: Schriftenreihe des Instituts für Ökologische Wirtschaftsforschung, (1987) 3.



gleichermaßen auch für marktwirtschaftlich ausgerichtete Systeme im Westen.

## 2. Supranationale Umweltpolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft

Sowohl die Arbeit internationaler Umweltorganisationen wie auch die Ausführung von internationalen Verträgen — in jüngerer Zeit z. B. das Abkommen zum Schutz der Ozonschicht — leiden immer wieder darunter, daß Souveränitätsvorbehalte, lange zeitliche Vorgaben und eingeschränkte Sanktionsmöglichkeiten eine effiziente Implementation der Beschlüsse behindern und verzögern. Strukturell andere Voraussetzungen liegen bei der Europäischen Gemeinschaft vor, deren Umweltpolitik wachsende Bedeutung gewinnt.

Im Gegensatz zu Umweltprogrammen internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen (UNEP), der FAO, der UNESCO, der OECD oder des Europarats hat das Umweltprogramm der EG den Vorteil, daß es für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindliche Rechtsnormen schaffen und Gesetzesvorhaben anstoßen kann. Bei einstimmiger Entscheidung ist sogar der Ministerrat dazu befugt, den sofortigen Vollzug seiner Verordnungen vorzuschreiben. Allerdings: Um die Richtlinien der EG-Kommission zu realisieren, sind die Staaten verpflichtet, in einer vorgeschriebenen Frist — meist zwischen zwei und fünf Jahren — ihre nationalen Gesetze dem EG-Recht anzugleichen. Dies bringt oft unnötige Verzögerungen. Auch werden diese Richtlinien bisweilen nur unvollständig und schlecht kontrollierbar in innerstaatliches Recht übertragen und ausgeführt. Weniger rechtswirksam sind Empfehlungen und Stellungnahmen der Kommission und Beschlüsse des Europäischen Parlaments. Doch für die Herausbildung von Normen ist die Programmformulierung durchaus wichtig und langfristig prägend für eine gemeinsame Politik. Dies gilt besonders für die Aktionsprogramme, die auf Vorschlag der Kommission vom Rat verabschiedet werden. Zwar sind dies letztlich Absichtserklärungen von geringer Rechtsverbindlichkeit<sup>9)</sup>. Sie dokumentieren jedoch ein Problembewußtsein und einen Diskussionsstand, der auf einem beachtlichen Niveau liegt. Die Integration des Umweltschutzes in verschiedene Politikbereiche, präventiver Umweltschutz und die Verhütung von Umweltverschmutzung durch Bekämpfung an der Quelle, aber auch eine bessere Ressourcenbewirtschaftung und verstärkte Überwachungs- und

<sup>9)</sup> L. Gündling, Umweltschutz in einer übernationalen Wirtschaftsgemeinschaft, in: L. Gündling/B. Weber (Hrsg.), Dicke Luft in Europa — Aufgaben und Probleme der europäischen Umweltpolitik, Heidelberg 1988, S. 31.

Kontrollmaßnahmen sind tragende Forderungen der Aktionsprogramme<sup>10)</sup>.

Trotzdem darf die Regelungsfähigkeit der EG im Bereich der Umweltpolitik nicht überschätzt werden. Denn in erster Linie ist die EG eine Wirtschaftsgemeinschaft, wie die frühere Bezeichnung „Gemeinsamer Markt“ deutlich macht. Es geht um gleiche Wettbewerbschancen, freien Warenverkehr, harmonische Wirtschaftsentwicklung und Strukturanpassung, um freien Kapitalverkehr, Niederlassungsrechte und Handel mit Drittstaaten. All dies findet man in den grundlegenden Verträgen der Gemeinschaft. Erst in den siebziger Jahren, als die Diskussion über „Die Grenzen des Wachstums“ aufkam und die erste Umweltkonferenz der Vereinten Nationen stattfand, wurde begonnen, konkrete Aktionsprogramme der EG für den Umweltschutz zu entwickeln. Mittlerweile liegt das vierte Programm vor, in dem die Probleme der Umwelt von 1987 bis 1992 geregelt und behandelt werden sollen.

Diese Bemühungen sind nicht denkbar ohne die Impulse des Europäischen Parlaments. Dieses hat Umweltskandale wie den Transport der hochgiftigen Seveso-Giftfässer durch Europa oder die Rhein-Verschmutzung durch Industriefirmen der Anliegerstaaten zum Anlaß genommen, um die EG zum Handeln aufzufordern. Quer durch die verschiedenen Fraktionen finden sich gemeinsame Koalitionen derer, die sich für eine europäische grenzüberschreitende Umweltpolitik engagieren. Sie konnten erreichen, daß Rat und Kommission konkrete Richtlinien erließen, die etwa den Transport gefährlicher chemischer Abfälle regeln oder die Umweltverträglichkeitsprüfung bei industriellen Großprojekten nötig machen. Neu ist auch, daß der Umweltschutz nicht mehr als nachgeordnet im Prozeß der europäischen Einigung angesehen wird, sondern als Zielbestimmung Eingang in die Verträge gefunden hat<sup>11)</sup>.

Nach der Einheitlichen Europäischen Akte, die die Staats- und Regierungschefs der EG Ende 1985 verabschiedet haben, gehört es zukünftig zur Tätigkeit der Gemeinschaft, Beeinträchtigungen der Umwelt vorzubeugen und dort, wo sich solche ereignen, diese nach dem Verursacherprinzip an der Quelle zu bekämpfen. Außerdem werden die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil aller relevan-

<sup>10)</sup> Vgl. das Vierte Aktionsprogramm der EG für den Umweltschutz (1987–1992), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. C 328/1 vom 7. 12. 1987.

<sup>11)</sup> Zu den Aktivitäten des Europäischen Parlaments (EP) vgl. EP (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Parlaments zum Umweltjahr 1987–1988, in: Reihe Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, (1987) 10, sowie L. Gündling/B. Weber (Anm. 9).



ten Politikbereiche der EG<sup>12)</sup>. Vor allem dieser Punkt ist ein Fortschritt, da nun eine Berücksichtigung der Umweltbelange zum Rechtsprinzip erhoben wurde, z. B. in der Landwirtschaft. Nachdem im Mai 1987 in der Republik Irland eine große Mehrheit in einem Referendum die Akte angenommen hat, ist diese endgültig in Kraft getreten, und es lassen sich Rechte und Pflichten für die Mitgliedstaaten daraus ableiten.

Kritiker der Akte, besonders im Europäischen Parlament, haben negativ vermerkt, daß neben der unzureichenden Definition von Umweltpolitik die letztlich entscheidenden Kompetenzen beim Ministerrat bleiben und die Finanzierung und Durchführung der Maßnahmen mit einer Fülle nationaler Vorbehaltsrechte versehen sind. Zugleich darf nicht unerwähnt bleiben, daß das Einstimmigkeitsprinzip im Rat nur einstimmig aufgehoben werden kann. Dies ist für eine rasche und konsequente Entscheidungsfindung nicht gerade förderlich<sup>13)</sup>. Auf der anderen Seite muß bedacht werden, daß die Aufhebung des Einstimmigkeitsprinzips den „überstimmten“ Regierungen die Möglichkeit eröffnet, sich aus der Gemeinschaftspolitik herauszuhalten und entsprechende Aktivitäten ganz zu unterlassen.

So sehr die Deklarationen auch auf ein verstärktes Interesse am Umweltschutz hinweisen – sie werden relativiert durch die Tatsache, daß die finanzielle Ausstattung des Sachgebiets Umweltpolitik in der EG recht dürftig ausfällt. So lag im Jahr 1987 der Anteil für Umwelt- und Verbraucherschutz im EG-Haushalt bei 0,2 Prozent, und auch die Zahl der EG-Bediensteten, die mit Umweltfragen beschäftigt sind, ist recht gering, verglichen mit anderen Abteilungen in der Kommission<sup>14)</sup>. Für wichtige Kontrollaufgaben, wie sie sich bei der grenzüberschreitenden Beseitigung giftiger und gefährlicher Stoffe ergeben oder bei der Überprüfung von Grenzwerten bei der Abfallbeseitigung und Luftreinhaltung anfallen, ist die Personaldecke zu knapp. Dies gilt auch für die Bearbeitung von Be-

schwerden, die die Einhaltung der Richtlinien betreffen.

Wie kompliziert und langwierig der Willensbildungsprozeß zwischen den verschiedenen Gremien abläuft und welche Folgen dies im Entscheidungsfall hat, soll anhand der Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für Großprojekte in den EG-Ländern exemplifiziert werden. Ausgehend von der Erkenntnis, daß die unzureichende Prüfung möglicher negativer Folgen öffentlicher und privater Bauvorhaben zu ökologischen Schäden und einem kostenträchtigen nachträglichen Aufwand für deren Beseitigung führt, falls diese nicht sowieso irreparabel sind, wurde beschlossen, die in den EG-Ländern unterschiedlich gehandhabten Verwaltungsverfahren bei der Planung öffentlicher und privater Vorhaben zu harmonisieren. Zu diesem Zweck schlug die EG-Kommission 1980 dem Rat eine Umweltverträglichkeitsprüfung als bindende Richtlinie vor<sup>15)</sup>. Kernstück der Vorlage war die Merkmalsprüfung der Projekte, die Veröffentlichung der Unterlagen und eine „geeignete Konsultation der Öffentlichkeit“ durch die Behörden. Das Europäische Parlament prüfte in den zuständigen Ausschüssen und im Plenum den Kommissionsentwurf und verlangte weitere konkrete Änderungen. So bestand es auf dem Verursacherprinzip und forderte eine „möglichst frühzeitige, objektive und umfassende Unterrichtung der Bevölkerung über ein Planungsvorhaben“. Darüber hinaus wurde die „konstruktive Teilnahme der Bevölkerung am Genehmigungsprozeß“ als unverzichtbarer Bestandteil der UVP erachtet<sup>16)</sup>.

Neben den Differenzen über verfahrensmäßige und technische Einzelheiten, etwa zur Finanzierung und zur Rechtswirksamkeit von Einsprüchen, gab es zwischen den drei Gremien der EG eine Reihe von kontroversen Punkten. Sie betrafen die Art der Projekte, Verfahrensfragen der Prüfung, die Partizipation der Öffentlichkeit sowie die Beteiligung ausländischer Grenznachbarn an innerstaatlichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren im Umweltrecht<sup>17)</sup>. Nach vielfältigen Modifikationen und Neufassungen hat der Rat schließlich im Juni 1985 eine Richtlinie „über die Umweltverträglichkeits-

<sup>12)</sup> Dies legt insbesondere der Art. 130 r der Einheitlichen Europäischen Akte fest, in: Bulletin der EG, Beilage 2 (1986), S. 16.

<sup>13)</sup> Vgl. die Stellungnahme des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz des EP, EP 108.592 vom 30. 10. 1986; P. Kromarek, Die Einheitliche Europäische Akte und die Umwelt, in: Europäische Umwelt, (1987) 1, S. 11–14.

<sup>14)</sup> B. Weber, in: L. Gündling/B. Weber (Anm. 9), S. 7. MdEP und Vizepräsident des EP, S. Alber, weist darauf hin, daß sich etwa ein Promille der bei der EG-Kommission Beschäftigten mit Umweltpolitik befassen, vgl. seine Ausführungen in: O. Schwencke (Hrsg.), Grenzenlose Kompetenzlosigkeit – Oder: Brauchen wir eine Europäische Verfassung? Loccumer Protokolle, (1985) 11, S. 133.

<sup>15)</sup> Bulletin der EG, (1980) 6.

<sup>16)</sup> Amtsblatt der EG, Nr. C 66/87 vom 15. 3. 1982.

<sup>17)</sup> Zu den Inhalten und Problemen der UVP vgl. Deutscher Naturschutzring (Hrsg.), Umweltverträglichkeitsprüfung – Chance und Herausforderung für die europäische Umweltpolitik. Beiträge zum Natur- und Umweltschutz, (1983) 8; T. Bunge, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Verwaltungsverfahren, Köln 1986; J. Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung, Köln 1986; N. Haigh, Was lange währt . . ., in: L. Gündling/B. Weber (Anm. 9); dort wird darauf hingewiesen, daß im Ministerrat schließlich die 23. Fassung der UVP-Richtlinie verabschiedet wurde.



prüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten<sup>18)</sup> erlassen, die bis zum Juli 1988 in das jeweilige innerstaatliche Recht der Gemeinschaftstaaten umgesetzt werden muß.

Ohne auf die Schwierigkeiten dieser — nur durch einen Rechtsvergleich ermittelbaren — Umsetzung in die nationalen Rechtssysteme einzugehen, zeigt die Genese der Richtlinie das Dilemma der EG-Umweltpolitik: Zum einen ist die Transparentmachung der Planungsvorhaben in unverbindliche Kann-Vorschriften uminterpretiert worden, aus denen sich einklagbare Beteiligungsrechte kaum mehr ableiten lassen (Art. 6). Zum anderen bleibt es den Mitgliedstaaten vorbehalten, bestimmte Projekte nach ihrer Auswahl aus den Prüfungsbestimmungen auszugliedern und Ausnahmebestimmungen zu unterwerfen. Schließlich ist nach der Richtlinie ungeklärt, was bei einer öffentlichen und behördlichen Ablehnung des Projekts erfolgt. Offen ist auch, welche Einspruchsmöglichkeiten sich beispielsweise für Nachbarstaaten ergeben. Wie stark in den Richtlinien-Formulierungen ökonomischen Imperativen nachgegeben wurde, zeigt der Art. 10: „Die Bestimmungen dieser Richtlinie berühren nicht die Verpflichtung der zuständigen Behörden, die von den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der herrschenden Rechtspraxis auferlegten Beschränkungen zur Wahrung der gewerblichen und handelsbezogenen Geheimnisse und des öffentlichen Interesses zu beachten.“

Durch Generalklauseln wie „öffentliches Interesse“ oder Geheimnisvorbehalte, aber auch durch eine — im Vergleich zu den ersten Entwürfen — letztlich unklare Definition der Bürgerbeteiligung und der behördlichen Veröffentlichungspraxis hat die UVP viel von der ursprünglichen Intention eingebüßt. Dies gilt insbesondere auch für den Art. 7 der UVP-Richtlinie, in dem grenzüberschreitende Umweltkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten behandelt werden. Statt supranationale Partizipationsmöglichkeiten einzuräumen, die auch Klagen von EG-Bürgern vor Verwaltungsgerichten des anderen Staates zulassen, wird auf „notwendige Konsultationen im Rahmen der bilateralen Beziehungen beider Mitgliedstaaten auf der Basis von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit“ verwiesen. Was aber ist nun, wenn sich, etwa beim grenznahen Bau von Kernkraftwerken, ein Konflikt zwischen den Nachbarstaaten anbahnt oder gar die unmittelbar Betroffenen nach Rechtsmitteln suchen? Durch bloße Konsultationen ist dieser Streitfall, wie aktuelle Beispiele zeigen, nicht zu lösen. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, daß das Europäische Parlament immerhin den Beschluß gefaßt hat, daß

<sup>18)</sup> Amtsblatt der EG, Nr. L 175/40 vom 5. 7. 1985.

ohne Zustimmung des Nachbarstaates keine neuen Kraftwerke innerhalb einer 100-km-Zone bis zur Grenze errichtet und in Betrieb genommen werden dürfen. Zudem hat es eine gleichberechtigte Mitwirkung des Nachbarlandes bei der Kontrolle und Überwachung der Sicherheit der grenznahen Kernkraftwerke gefordert<sup>19)</sup>. Es bleibt zu hoffen, daß solche Anstöße auch in Brüssel einmal ihre Wirkung zeigen.

Der Streit um die UVP-Richtlinie weist darauf hin, daß im Entscheidungsprozeß zwischen den Institutionen der EG supranationale Überlegungen, wie sie das Parlament und die Kommission formulieren, erst hinter nationalstaatlichen Interessen und Souveränitätsvorbehalten rangieren. Fast jede Regierung setzt in der Umweltpolitik andere Prioritäten, und im Zweifelsfall wird sie diese hinter die Interessen an der eigenen Wirtschaft und Landwirtschaft stellen. Am Ende kommt es zu den üblichen Kompromißlösungen — auf Kosten des Umweltschutzes. Werden, nur um ein Beispiel zu nennen, nicht auch in Zukunft nationale Alleingänge, etwa Smogverordnungen oder Katalysatorregelungen, von anderen EG-Ländern als „nicht-tarifäres Handelshindernis“ interpretierbar sein und als Behinderung des freien EG-Binnenmarktes angesehen? Wenn trotzdem ein Staat aufgrund des „hohen Schutzniveaus“ seiner Umweltgesetzgebung einzelstaatliche Maßnahmen beschließt und diese von anderen als wirtschaftliche Diskriminierung und Handelsbeschränkung aufgefaßt werden, kann der Fall vor den Europäischen Gerichtshof gebracht werden. Das Spannungsverhältnis von Ökonomie und Ökologie ist also in der EG kein abstraktes Problem, sondern es hat sehr konkrete Auswirkungen.

Nicht zufällig wird in diesem Zusammenhang auf das Bild eines Flottenverbandes verwiesen: Die Niederlande, Dänemark und seit einigen Jahren auch die Bundesrepublik bilden die Vorhut. Im Konvoi befinden sich Belgien, Frankreich, Luxemburg und Italien, während die Nachhut von den Inselstaaten Großbritannien und Irland sowie den neu hinzugetretenen südeuropäischen Ländern Griechenland, Spanien und Portugal gebildet wird<sup>20)</sup>.

Es dreht sich dabei, um Mißverständnissen vorzubeugen, nicht unbedingt um einen Nord-Süd-Konflikt, in dem südeuropäische Völker weniger Um-

<sup>19)</sup> Vgl. den Bericht über die Sicherheit von Kernkraftwerken und die Probleme der gegenseitigen Unterstützung sowie der Haftung, in: EP-Sitzungsdokumente, Serie A, Dok. A 2-11/87 vom 27. 3. 1987, S. 6.

<sup>20)</sup> U. Weinstock, Nur eine europäische Umwelt?, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1983) 1, S. 23 ff.



weltbewußtsein aufbringen als Nordeuropäer<sup>21)</sup>. Gerade das Beispiel der britischen Inseln, das geringe Bewußtsein der Briten für grenzüberschreitende Umweltbelastungen, weist auf einen anderen Tatbestand hin: Mindestens so sehr wie das Ungleichgewicht zwischen den armen und den reichen Ländern wirkt sich hier das industrielle Gefälle aus. Dies gilt übrigens nicht nur im EG-Bereich. Fragt man, welche unter den OECD-Staaten für Umwelttechnologien Mittel aufbringen und schärfere Umweltgesetze erlassen, so stößt man auf Länder wie Japan, die Schweiz, Schweden und neuerdings auch die Bundesrepublik Deutschland<sup>22)</sup>. Länder also, die nicht nur über ein hohes Brutto-Sozialprodukt verfügen, sondern die auch in den industriellen Fertigungstechniken die Nase vorn haben.

Aus der Sicht schwächer entwickelter Regionen, oder um im Bild zu bleiben, von seiten der Nachhut, der Nachhinker und Bremser im Konvoi besteht kaum ein plausibler Grund, eine grenzüberschreitende, gemeinschaftliche Umweltpolitik anzustreben und zu verfolgen. Im Gegenteil: Sie würden aufgrund ihres ökonomischen und technologischen Rückstandes noch mehr ins Hintertreffen geraten, wenn sie ihrer Industrie entsprechende Vorgaben machen würden und für teures Geld Umwelttechnologien einführen oder Lizenzen aufkaufen müßten. Im übrigen sind die Umweltprobleme selber in den strukturschwachen Gebieten an der europäi-

schen Peripherie von ganz anderer Art als in den wirtschaftlichen Ballungsräumen — man denke nur an die Tourismusindustrie in den südeuropäischen Ländern. Der rasche Ausbau von Flughäfen, Fernstraßen und Hotelkomplexen ist mit einschneidenden, zum Teil irreparablen Folgen für die Umwelt verbunden. Der wirtschaftliche Fortschritt wird zwangsläufig mit hohen ökologischen Kosten bezahlt. Dieses Beispiel weist darauf hin, daß Umweltpolitik nicht zu trennen ist von der Regional-, Entwicklungs-, Agrar- und Energiepolitik der Gemeinschaft. Es kommt immer wieder zu Ziel- und Mittelkonflikten<sup>23)</sup>.

Dabei kann und soll nicht übersehen werden, daß die EG auf der Ebene der Programmformulierung ein authentisch supranationales und ökologisches Konzept von Umweltpolitik vorgelegt und verabschiedet hat. Auch ist die Fülle der erlassenen Verordnungen und Richtlinien sowie der Empfehlungen und Beschlüsse an sich beeindruckend und weist auf eine große Regelungsdichte hin<sup>24)</sup>. Doch am Beispiel der UVP-Richtlinie — und viele andere Fälle sind im Prinzip ähnlich verlaufen — zeigt sich auch, daß im Spannungsfeld von internationalen Umwelterfordernissen einerseits, nationalstaatlichen Egoismen und Vorbehalten andererseits sich in den komplexen Entscheidungsprozessen eher die restriktiven Positionen der Regierungsvertreter durchsetzen.

### III. Multilaterale Umweltkooperation westeuropäischer Staaten

#### 1. Die Zusammenarbeit der Rheinanlieger

Neben der bilateralen Umweltkooperation, die zwischen den beiden deutschen Staaten oder zwischen Österreich und Ungarn besteht, wird auch auf multilateraler Ebene der Versuch gemacht, den Umweltschutz in Europa auszubauen und ökologische Katastrophen zu verhindern. Eigentlich wäre anzunehmen, daß sich die unmittelbar Betroffenen zusammenfinden, so daß es eher zu einer Verständi-

gung über praktische Maßnahmen kommen kann. Ob und wieweit dies zutrifft, soll an einigen Brennpunkten untersucht werden. Naheliegender ist es, mit dem Rhein anzufangen.

Der Rhein ist nicht nur der größte und wasserreichste Fluß Deutschlands, er dürfte auch eines der ökologisch am meisten belasteten Gewässer Europas sein. Zugleich dient er der Trinkwassergewinnung für Millionen von Menschen. Vom Unter- bis zum Oberlauf liegen zahlreiche Industriereviere verschiedener Länder in unmittelbarer Nähe am Rhein: die schweizerische Chemieindustrie, der französische Kalibergbau, die bundesdeutsche chemische Industrie im Rhein-Neckar-, Rhein-Main-Raum und im Ruhrgebiet, zusammen mit anderen Industriekomplexen, seien es Raffinerien, Zellstoffindustrien, Kernkraft- oder Wärmekraftwerke. Sie alle nutzen zusammen mit den kommunalen Abwasserbehörden die Strömungsgeschwindigkeit des Rheins zur vorläufigen „Entsorgung“ von Abfällen und Schadstoffen.

<sup>21)</sup> Vgl. die Erhebungen zum Umweltbewußtsein der EG-Bürger in den verschiedenen Mitgliedstaaten: EG-Kommission (Hrsg.), *Die Europäer und ihre Umwelt*, Brüssel 1983 und 1986.

<sup>22)</sup> M. Jänicke/H. Mönch/T. Ranneberg, *Umweltentlastung durch Strukturwandel*, in: Int. Institut für Umwelt und Gesundheit, *Discussion-papers*, (1986) 1.

<sup>23)</sup> Vgl. zu den letzten Entwicklungen: *Das Parlament*, (1988) 17, S. 10.

<sup>24)</sup> EG-Kommission, *Zehn Jahre Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft*, Brüssel 1984; EG-Kommission, *The state of the environment in the European Community 1986*, Luxemburg 1987.



Bereits in den fünfziger und sechziger Jahren führte die Verschmutzung des Rheins dazu, daß seine Funktion für die Trinkwasserversorgung ernstlich in Frage gestellt war. Deshalb wurde 1963 eine engere Zusammenarbeit der Anliegerstaaten angestrebt und eine gemeinsame Kommission gegründet. Sie versuchte in der Folgezeit, die regionalen Arbeitsgemeinschaften der Wasserwerke zu koordinieren und zu gemeinsamen Anstrengungen zu bewegen, Kläranlagen in großem Maße einzurichten, was faktisch auch geschehen ist. Doch die Bemühungen der öffentlichen Hand reichten nicht aus, die Schadstoffbelastungen wesentlich zurückzudrängen. In den siebziger Jahren kam es daher zu einer Reihe von EG-Richtlinien. Sie definierten Qualitätsziele für die unterschiedlichen Gewässer und verpflichteten die Mitgliedstaaten zur Errichtung von Meßstationen und zur Anpassung ihrer Kläranlagen an den technischen Fortschritt. Für das Nicht-EG-Land Schweiz war das Europarecht allerdings bedeutungslos.

Aus diesem Grund wurden 1976 zwei Übereinkommen zwischen den Anliegerstaaten zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung durch Chemie und durch Chloride geschlossen, die 1979 bzw. 1985 völkerrechtlich in Kraft getreten sind. Die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins gegen die Verunreinigung, die seit 1963 besteht, hat die Aufgabe, die Einhaltung der festgelegten Grenzwerte zu überwachen. Sie veröffentlicht ihre Tätigkeit in jährlichen Berichten. Doch bezieht sich der Vertrag gegen chemische Verunreinigung von 1976 nur auf einen Teil jener Schadstoffe, den die EG-Richtlinien in ihren Schadstofflisten aufführen. Und das Chloridabkommen konnte erst 1985 wirksam werden, da die französische Regierung ihre Zusagen wieder zurückgezogen hatte, die Abfälle aus der Kalisalz-Produktion nicht mehr in den Rhein einzuleiten. Dies geschah, obwohl sich die Niederlande, die Bundesrepublik und die Schweiz — entgegen dem Verursacherprinzip — verpflichteten, einen finanziellen Beitrag zu den dann anfallenden Beseitigungskosten zu leisten<sup>25)</sup>. Inzwischen ist eine Reduktion der Chloridzuflüsse zu verzeichnen, wobei das auf Halde liegende Abfallsalz nach Angaben des französischen Umweltministers nunmehr per Bahn zum Ärmelkanal transportiert und in die

<sup>25)</sup> Nach Art. 7 des Vertrags übernimmt Holland von dem Gesamtbetrag in Höhe von 132 Millionen französischen Francs 34 Prozent, die Bundesrepublik Deutschland 30 Prozent und die Schweiz 6 Prozent. Die Widerstände gegen die Lagerung der Abfälle in der Erde kamen von Landwirten und der Bevölkerung, die Sorge um ihr Grundwasser hatten, sowie von der europäischen Salzindustrie, die Wettbewerbsnachteile befürchtete; vgl. P. C. Mayer-Tasch 1987 (Anm. 1), S. 82.

Nordsee eingeleitet werden soll<sup>26)</sup> — ein geradezu klassisches Beispiel für die Problemverschiebung in der Umweltpolitik.

Was die Implementation der Rheinabkommen in der Mitte der achtziger Jahre angeht, so läßt sich vorliegenden Studien<sup>27)</sup> zufolge konstatieren, daß der Sauerstoffgehalt des Flusses sich verbessert hat und durch zusätzliche biologische Kläranlagen die Wassergüte insgesamt im Vergleich zu den siebziger Jahren erhöht wurde. Allerdings ist die Belastung durch Chloride und Tenside sowie die Konzentration gefährlicher Stoffe immer noch gleichbleibend bzw. sie nimmt teilweise sogar noch zu. Nach den Chemieunfällen im November 1986 bei Sandoz, der BASF, Hoechst und Bayer beschlossen die Regierungen der Anliegerstaaten, die Liste der gefährlichen Stoffe zu erweitern, die Meldepflicht zu verschärfen und allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um die Sicherheitsanforderungen zu verbessern. Zudem sollen die Vorbereitungen zu einem Übereinkommen über die Wärmebelastung des Rheins in der gemeinsamen Kommission forciert und die Alarm- und Überwachungssysteme besser koordiniert werden<sup>28)</sup>. Bei der achten Ministerkonferenz zum Schutz des Rheins wurde im Oktober 1987 schließlich ein stufenweises Aktionsprogramm angenommen, das bis zum Jahr 2000 zu folgenden Ergebnissen führen soll:

- „früher vorhandene höhere Arten (z. B. der Lachs) sollen im Rhein wieder heimisch werden können;
- die Nutzung des Rheinwassers für die Trinkwasserversorgung muß weiterhin möglich sein;
- die Entlastung der Sedimente von Schadstoffen“<sup>29)</sup>.

Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit das anspruchsvolle Vorhaben, das in drei Phasen eingeteilt wurde, tatsächlich auch durchgeführt wird. Immerhin bekam die Internationale Rheinschutzkommission ein Mandat zur Konkretisierung der Ziele. Wenn sie Erfolg haben soll, dann muß die Kooperation der Nationalstaaten und der Industrie weit über das bisherige Maß hinaus zunehmen. Die schwierige und langwierige Realisierung des Rhein-Chlorid-Vertrages, bei dem es „nur“ um eine ein-

<sup>26)</sup> Stuttgarter Zeitung vom 20. 2. 1988.

<sup>27)</sup> Deutsche Kommission zur Reinhaltung des Rheins, Rheingütebericht 1985, Bonn 1987; Internationale Kommission zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung, Tätigkeitsbericht 1986, Koblenz 1987.

<sup>28)</sup> Internationale Kommission zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung, Aktionsprogramm „Rhein“, Straßburg 1987.

<sup>29)</sup> Ebd., S. 3; Umwelt, (1987) 1.



zige Schadstoffgruppe ging, zeigt, daß nationale Vorbehalte und ökonomische Hindernisse auch hier zum Hemmschuh werden können. Doch vielleicht haben die Chemieunfälle auch zu einem kollektiven Lernprozeß geführt, denn das oben zitierte „Aktionsprogramm 2000“ geht in seinen präzisen Zielvorgaben zur Wasserqualität und den vorgesehenen Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen über die bisherige Art und Weise der Kooperation hinaus. Die Abfallbeseitigungsprobleme sind damit jedoch keineswegs gelöst worden. Sie bestehen weiter, auch wenn man die Folgelasten in andere Gewässer einbringt, zum Beispiel in die Nordsee.

## 2. Schutz der Nordsee

Die Probleme der Nordsee-Verschmutzung sind seit Jahren bekannt und in Analysen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden<sup>30</sup>). Die Hauptquelle der Verunreinigung sind die Flüsse: Rhein und Weser, Elbe und Themse sind zusammen mit kleineren Flüssen mit etwa 40 Prozent an der Schadstoffbelastung beteiligt. Bei einzelnen Stoffen wie Phosphor oder Stickstoff macht der Schadstoffeintrag durch Flüsse sogar mehr als zwei Drittel der Gesamtmenge aus<sup>31</sup>). Hinzu kommt die Schadstoffbelastung durch küstennahe Industrien der Anliegerstaaten und die radioaktive Anreicherung der Gewässer durch die Wiederaufbereitungsanlagen in La Hague und Windscale. Der dritte große Verschmutzungsanteil rührt aus der Abfallbeseitigung auf See, sei es durch Einbringung von Klärschlamm, Industrieabfällen und Baggergut, sei es durch die Verbrennung unterschiedlicher Substanzen auf See. Schließlich wären noch die Ölverschmutzungen anzuführen, die durch die Reinigung der Öltanker auf dem Meer, den Flüssen und in den Häfen entstehen oder die durch Unfälle mit Bohrinseln oder Pipelines sowie durch Havarien hervorgerufen werden.

Zur Eindämmung der Meeresverschmutzung durch die europäischen Anrainer wurden in den siebziger Jahren eine Reihe von EG-Richtlinien erlassen sowie mehrere internationale Abkommen abge-

schlossen, die unter der Assistenz der UN-Sonderorganisation IMO zustande gekommen sind. Dies alles hat seine Auswirkungen auch auf die Nordsee. Für unseren Zusammenhang ist das „Übereinkommen zur Verhütung von Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen durch Schiffe und Luftfahrzeuge“ (Oslo-Konvention) sowie das „Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen“ (London-Konvention) von 1972 von Bedeutung. Beide Verträge sind 1975 in Kraft getreten. Die Bundesrepublik hat sie allerdings erst später ratifiziert. Nach diesen Abkommen ist es verboten, eine Reihe von gefährlichen Stoffen ins Meer einfließen zu lassen. Sie sind namentlich in einer Liste aufgeführt. Bei einer weiteren Gruppe von Schadstoffen bedarf es bei einer Einleitung der vorherigen Genehmigung durch den jeweiligen Staat. Modifiziert wurde die Oslo-Konvention im Jahr 1982 durch das „Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe“ (MARPOL), nach dem die bisher geltenden Regelungen verschärft und außer Öl auch andere Schadstoffe gar nicht oder nur begrenzt eingeleitet werden dürfen. Schließlich ist noch das „Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung vom Land aus“ (Pariser Konvention) von 1974 zu erwähnen, das 1978 in Kraft trat und 1981 von der Bundesrepublik ratifiziert wurde. Auch sind hier wiederum Stofflisten aufgeführt mit dem Ziel, die Meeresverschmutzung von Land aus entweder zu beseitigen oder „streng zu begrenzen“.

Trotz der völkerrechtlich gültigen Verträge und EG-Richtlinien hat sich die Wasserqualität der Nordsee von Jahr zu Jahr verschlechtert. Es drängt sich die Frage auf, wie sich die Diskrepanz von zunehmender Regelungsdichte einerseits und dem Unvermögen andererseits, die Probleme faktisch in den Griff zu bekommen und einer Lösung zuzuführen, erklären läßt.

Verträge der genannten Art beinhalten Rechte und Pflichten der Vertragspartner erst nach erfolgter Ratifikation. Indem das Ratifikationsverfahren wie im Fall der Bundesrepublik um Jahre hinausgezögert wird, bleibt es erst einmal beim Status quo. Außerdem sind in den meisten Verträgen Generalklauseln eingebaut, die den Staaten einen breiten Interpretations- und Ermessensspielraum belassen. In der Genehmigungspraxis, etwa zur Dünnsäure-Verklappung in der Nordsee, bezog sich die zuständige Behörde, das Deutsche Hydrographische Institut, über viele Jahre hin auf einen solchen Passus

<sup>30</sup>) Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltprobleme der Nordsee, Stuttgart 1980; J. Bölsche u. a., Erst stirbt der Seehund, dann der Mensch, in: ders. (Hrsg.), Natur ohne Schutz, Reinbek 1982, S. 215–242; J. Mordhorst, Müllkippe Nordsee, Hamburg 1981; H. Güntheroth, Die Nordsee, Hamburg 1986.

<sup>31</sup>) Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag zur Vorbereitung der 2. Internationalen Nordseeschutz-Konferenz, Bundestags-Drucksache 11/878 vom 2. 10. 1987, Anlage: Schadstoffeinträge in die Nordsee, Bonn 1987, S. 4f.



und erlaubte großzügig eine entsprechende „Entsorgung“<sup>32)</sup>.

Doch selbst dort, wo die Behörde einen restriktiveren Kurs verfolgte, konnte die Genehmigungspflicht durch eine Verladung auf Beseitigungsschiffe in Drittstaaten umgangen werden, da es für den grenzüberschreitenden Transport keine Vorschriften gibt. Aber es waren nicht nur Gesetzeslücken der genannten Art, die das Ziel der Bekämpfung der Nordseeverschmutzung zu konterkarieren vermochten. Unterschiedliche Umweltgesetze in den jeweiligen Ländern, unzureichende Überwachung und Kontrolle der Abfallbeseitigung auf See, geringe finanzielle Strafen und eingeschränkte Sanktionsmöglichkeiten durch die Behörden, wachsende Nutzungsmöglichkeiten der Erdölgewinnung — dies und anderes mehr hat schließlich zu einer Situation geführt, die die Nordsee-Anrainer selbst zum Handeln zwang. In bisher zwei Nordseeschutz-Konferenzen, 1984 in Bremen und 1987 in London, trafen sich die für Umweltpolitik zuständigen Fachminister.

Das Resultat der Bremer Zusammenkunft war im wesentlichen ein Katalog von Absichtserklärungen, in dem der kleinste gemeinsame Nenner festgeschrieben, die Koordination von Meß- und Überwachungsprogrammen beschlossen und auf bestehende Verträge und EG-Richtlinien hingewiesen wurde<sup>33)</sup>. Konkreter sind die Ergebnisse der zweiten internationalen Nordseeschutz-Konferenz. Im Vorfeld schon hatte die Bundesregierung einen detaillierten Forderungskatalog vorgestellt, von dem gewichtige Teile auch Eingang in das Abschlußdokument fanden<sup>34)</sup>. So wurde das Vorsorgeprinzip und die Emissionsbegrenzung an der Quelle anerkannt und damit das vor allem in Großbritannien angewendete Prinzip der Qualitätsziele, also der Bestimmung von Höchstgrenzen der Schadstoffbelastung, überwunden. Zudem einigten sich die Teilnehmer auf eine Halbierung des Nährstoffeintrags und des Eintrags gefährlicher Stoffe von 1985 bis 1995 sowie auf eine Beendigung der Abfallverbren-

nung auf See bis 1994 und eine vorherige Reduzierung auf zwei Drittel bis 1991.

Als nicht mehrheitsfähig erwiesen sich die Vorschläge der deutschen Seite, die Nordsee nicht nur als Sondergebiet für Schiffsmüll, sondern auch für Öl- und Chemikalienabfälle im Sinne der MARPOL-Konvention auszuweisen. Auch konnten sich die anderen Staaten nicht dem Vorhaben anschließen, die Abfallbeseitigung der Schiffe in den Häfen unentgeltlich anzubieten oder die Kosten auf die Hafengebühren umzulegen. Was die Abfallbeseitigung auf See angeht, so sollen Industrieabfälle ab 1989 nicht mehr eingebracht werden. Allerdings bestehen hier Ausnahmeregelungen und die Verklappung von Klärschlamm vor der Flußmündung wurde auf dem Stand von 1987 vorerst festgeschrieben. Bei den Tagesordnungspunkten „Schutz des Wattenmeers“ und „Verringerung der radioaktiven Emissionen“ blieb es bei wenig verbindlichen Absichtserklärungen.

Beobachter der Londoner Konferenz, und zwar nicht nur aus dem Kreis engagierter Naturschutzverbände, führen folgende Kritikpunkte zum Ergebnis des Treffens an: Zum einen seien die Einbringungswerte zu langfristig angelegt, so daß sich in den nächsten Jahren an der Praxis vorerst einmal gar nichts ändere. Und selbst wenn es zu prozentualen Reduzierungen käme, sei die Anreicherung von Schadstoffen — etwa von Schwermetallen in der Nahrungskette — immer noch inakzeptabel hoch und könne in der Meeresumwelt zu irreversiblen Schäden führen. Zum anderen sei die Kontrolle des Abfallexports durch Drittstaaten nicht eindeutig geregelt und könne so umgangen werden. Und schließlich seien die Unterlieger der Flüsse, die zur Nordseeverschmutzung beitragen, nicht in die Pflicht genommen worden, z. B. die DDR und die CSSR bei ihren Schadstoffeinträgen in die Elbe<sup>35)</sup>.

Es muß offenbar noch einiges geschehen, ehe die Betroffenen einen umfassenden Konsens finden. Dies mag damit zusammenhängen, daß der Grad der Betroffenheit sehr verschieden ist. So erleichtert ein eher unterentwickeltes Umweltbewußtsein in Großbritannien der dortigen Regierung eine gewisse Großzügigkeit, insbesondere bei der Luftreinhaltungspolitik und dem Gewässerschutz. Die bundesdeutsche Umweltaußenpolitik wiederum steht vor dem Problem, daß auch die östlichen Nachbarn, die keinen direkten Zugang zur Nordsee haben, an

<sup>32)</sup> So heißt es in Art. 2 Abs. 4 des Hohe-See-Einbringungsgesetzes von 1977: „Sofern zwingende öffentliche Interessen für die Einleitung von Stoffen in die Hohe See sprechen, darf die Erlaubnis auch für solche Stoffe erteilt werden, die ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit oder ohne unverhältnismäßig hohen Aufwand an Land beseitigt werden können . . .“ Der damals zuständige Staatssekretär G. Hartkopf begründete die Erlaubnispraxis mit der ungenügenden Sonderabfallbeseitigung auf dem Land sowie mit mangelhaften ökologischen Testverfahren und einem nicht nachweisbaren Kausalzusammenhang von Meerwasserbeschaffenheit und dem Einbringen von Abfällen; vgl. G. Hartkopf/E. Bohne, Umweltpolitik, Band I, Opladen 1983, S. 475 f.

<sup>33)</sup> Umwelt, (1984) 8, S. 39–50.

<sup>34)</sup> Vgl. Anm. 31 sowie Umwelt, (1988) 1, S. 8 ff.

<sup>35)</sup> Erwähnenswert ist, daß das Einzugsgebiet der Elbe zu ca. 53 Prozent in der DDR, zu 35 Prozent in der CSSR und nur zu 12 Prozent im Gebiet der Bundesrepublik liegt, vgl. Bundestags-Drucksache 11/1132 vom 11. 11. 1987.



deren Verschmutzung beteiligt sind. Es ist zu hoffen, daß die Umweltvereinbarungen mit der DDR und der CSSR von 1987 einen ersten Schritt darstellen, um auch in dieser Richtung weiterzukommen.

Doch selbst in dem nicht durch unterschiedliche Ideologien, Staats- und Gesellschaftsordnungen belasteten Kreis der Nordseeanlieger steht man eigentlich erst jetzt am Beginn der Arbeit. Dies zeigt der Hinweis auf den Qualitätszustandsbericht der Nordsee, der erstmals 1987 veröffentlicht wurde und von nun an in regelmäßigen Abständen die Wassergüte anhand verschiedener Indikatoren

überprüfen soll. Es bleibt abzuwarten, ob und in welcher Form sich bis zur dritten Nordseeschutz-Konferenz, die im Jahr 1990 in den Niederlanden stattfinden soll, eine Art von Nordsee-Regime entwickelt, in dem nationale Egoismen und kurzfristige Wettbewerbsvorteile zurückgestellt werden zugunsten einer gemeinsamen Strategie zur Problembekämpfung. Einen Vorwurf müssen sich die Regierungen — seien es frühere oder jetzt im Amt befindliche — gefallen lassen: Es wurde spät, vielleicht sogar zu spät, begonnen, sich auf ein Maßnahmenpaket zu einigen, das einer weiteren Gefährdung der Nordsee entgegenwirken könnte.

#### IV. Multilaterale Ost-West-Kooperation: Das Ostseeabkommen

In den hochindustrialisierten Ostseeanrainerstaaten leben über 70 Millionen Menschen in Küstennähe. Entsprechend groß ist die Belastung des Meeres durch Abwässer, Industrieanlagen, Erdölfelder, Schifffahrt und Tourismus. Erschwert wird die ökologische Lage dieses größten Brackwassers der Welt durch die hydrographische Situation: Die Durchschnittstiefe liegt lediglich bei 55 Metern, und es kommt zu einem nur minimalen Austausch des Wassers mit der Nordsee. Eine völlige Umwälzung dauert etwa 20 bis 40 Jahre, was Rückschlüsse auf die stabile Schichtung der Wassermassen zuläßt. Hauptquelle der Verschmutzung sind zu über 80 % die Flüsse, danach kommt die Verunreinigung durch Städte und Industrien in Seenähe<sup>36)</sup>.

Bündnispolitisch sind die Ostseeanrainer recht unterschiedlich ausgerichtet: Die Bundesrepublik Deutschland sowie Dänemark gehören der NATO und der EG an, Schweden und Finnland sind neutral, die DDR, Polen und die Sowjetunion sind Mitglieder des RGW und der WVO. Trotz der hohen Dringlichkeit von Schutzmaßnahmen, die sich schon in den sechziger Jahren abzeichnete, konnte es erst nach dem Grundlagenvertrag und der Entspannungspolitik in den siebziger Jahren zu einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit über die Blöcke hinweg kommen. Diese war um so dringlicher, als in der Osloer und in der Pariser Konvention die Ostsee ausdrücklich ausgeklammert worden war. Somit waren die Staaten selbst gefordert, Lösungsmöglichkeiten für die gemeinsamen Probleme zu suchen. In der Danziger „Konvention über die Fischerei und den Schutz der lebenden

Ressourcen in der Ostsee und den Belten“ von 1973 ging es vor allem um den Schutz der Fischbestände, doch blieben die Verschmutzungsursachen ausgespart. Mit diesen befaßt sich das „Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseeraums“, das 1974 in Helsinki unterzeichnet wurde und im Jahr 1980 endlich in Kraft trat.

Ziel des Vertrages ist es, das ökologische Gleichgewicht zu wahren, die Tier- und Pflanzenwelt zu schützen, die Nährstoffe aus der Ostsee langfristig zu nützen und die Küste als Erholungsgebiet zu erhalten. Es wurden Maßnahmen beschlossen, um die Verschmutzung von Land aus, durch Schiffe und durch Abfallbeseitigung auf See zu begrenzen. Zur Kontrolle und zur Koordination dieser Unternehmungen sowie zur Verbesserung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit wurde die sogenannte Helsinki-Kommission ins Leben gerufen, die mindestens einmal im Jahr zusammentritt. Sie rekrutiert sich aus Vertretern der Mitgliedsländer, hat ein ständiges Sekretariat sowie verschiedene Arbeitsgruppen und Expertengremien. In Form von Empfehlungen versucht sie, Maßnahmen zu initiieren, die sich aus den Zielen des Abkommens ableiten lassen. So wurde beispielsweise für gefährliche Schadstoffe wie DDT und PCB ein absolutes Einbringungsverbot erlassen. Für andere Substanzen wie Quecksilber, Cadmium, Blei und Zink sind Emissionsgrenzwerte festgesetzt worden.

Was die Abfallbeseitigung auf See angeht, so wurde seit Mitte der achtziger Jahre die Ostsee als ein Sondergebiet im Sinne der MARPOL-Regelungen ausgewiesen. Das bedeutet, daß jedwedes Ablassen von Öl und anderen verwandten Schadstoffen für die Anrainerstaaten der Ostsee grundsätzlich verboten ist und diese für entsprechende Abfangvorrichtungen in ihren Häfen zu sorgen haben. Bei der

<sup>36)</sup> J. Füllenbach, Umweltschutz zwischen Ost und West, Bonn 1977, S. 224–234; P. Ehlers, Zehn Jahre Helsinki-Übereinkommen — Ein Bericht, in: Natur und Recht, (1984) 4, S. 138–143; K. P. Tudyka (Anm. 2), S. 143–154.



letzten Zusammenkunft der Helsinki-Kommission, die im Februar auf der Ebene der Fachminister stattfand, wurde zudem beschlossen, daß die Ableitung von Schwermetallen, organischen Halogenverbindungen und vor allem sauerstoffzehrenden Nährstoffen in die Ostsee bis spätestens 1995 um die Hälfte reduziert werden soll. Damit will man der Bedrohung der Meeresfauna durch Sauerstoffmangel entgegenwirken.

Versucht man, eine Art Leistungsbilanz des Ostsee-Übereinkommens vorzunehmen, so läßt sich feststellen, daß trotz der relativ späten Inkraftsetzung des Abkommens seit 1980 eine ganze Reihe von Problemen behandelt und geregelt wurden. Im Vergleich zur Nordsee fällt insbesondere die Sondergebietsklausel positiv auf. Es ist in der Ostsee nicht zu jenen Ölverunreinigungen gekommen, wie wir sie von der Nordsee her kennen. Und nach dem Einbringungsverbot von DDT und PCB scheinen Vögel und Fische diese Stoffe in geringerer Konzentration gespeichert zu haben<sup>37)</sup>.

Dennoch wäre es unangebracht, den ökologischen Zustand der Ostsee, die fast schon ‚umzukippen‘ drohte, zu beschönigen. Immerhin gibt es im großen und ganzen noch keine signifikanten Veränderungen der Schadstoffkonzentration. Im Gegenteil: Neue Gefahren, wie die Eutrophierung und das Auftreten hochgradig giftiger und bioakkumulativer Verbindungen geben Anlaß zur Sorge. Hinzu kommt, daß die Verschmutzung von Land aus eher zu- als abnimmt. Dies ist zurückzuführen auf die zum Teil sehr unzureichenden Umweltschutzmaßnahmen in den sozialistischen Ländern<sup>38)</sup>, aber auch auf den intensiven Kunstdüngereinsatz in der landwirtschaftlichen Produktion der EG-Staaten.

Überdies stößt die Überprüfung des praktischen Verhaltens der einzelnen Mitgliedstaaten auf große Schwierigkeiten. Zwar kann die Helsinki-Kommission gemeinsame Messungen außerhalb ihrer Hoheitsgewässer vornehmen, die von den Mitgliedstaaten ermittelten Daten speichern und sie miteinander über längere Zeiträume hin vergleichen. Doch die Meß- und Überwachungsmethoden der einzelnen Länder sind ebenso unterschiedlich wie der Stand der Technik bei Klär- und Wasserwerken und die Emissionsgrenzwerte bei Industrieanlagen. Die Kontrollmaßnahmen der Helsinki-Kommission enden an der Grenze der Territorialgewässer, in

<sup>37)</sup> Umweltbundesamt 1987 (Anm. 4), S. 140; Helsinki-Kommission, First periodic Assessment of the State of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1980–1985, Helsinki 1986, S. 31.

<sup>38)</sup> H. Bischof, Umweltschutzprobleme in Osteuropa, in: K. P. Tudyka (Anm. 2), S. 47–80; F. Boldt, Ökologie und Ökologiediskussion in Osteuropa, in: N. W. Kunz (Hrsg.), Ökologie und Sozialismus, Köln 1986, S. 301–326.

denen nationalstaatliche Souveränitätsrechte gelten. Diese Grenzen sind politisch zu überwinden. Hierfür bietet sich als ein Druckmittel die Verpflichtung zur Berichterstattung an, die sich aus der Mitarbeit in der gemeinsamen Kommission ergibt. Es wird möglicherweise zur Prestigefrage, ob einem Staat vorgeworfen werden kann, beschlossene Grenzwertfestsetzungen oder Absprachen über längere Zeit hin nicht eingehalten zu haben. Gerade die Treffen der Fachminister unterstreichen die Bemühungen um einen Abbau von Vollzugsdefiziten und Disparitäten in der Kontrolle der vom jeweiligen Land ausgehenden Verschmutzung.

Auch wenn noch Schwierigkeiten bei der Datenerhebung und den Forschungsmethoden von der Helsinki-Kommission eingeräumt werden, so erscheint doch die problemorientierte Zusammenarbeit zwischen den Anrainerstaaten der Ostsee besser zu funktionieren, als dies bei den Nordseeanrainern der Fall ist. Diese Ost-West-Kooperation wäre in einer solchen Ausdehnung nicht möglich gewesen ohne die KSZE-Schlußakte von Helsinki. Dort wurde der Schutz von Umwelt und Natur als „bedeutende Aufgabe“ bezeichnet und eine enge internationale Zusammenarbeit zur Lösung der Probleme angeregt. Als Plattform einer solchen internationalen Kooperation bot sich die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) an. Sie besteht seit 1947, hat 34 Mitgliedstaaten inklusive den USA und Kanada und wurde nach der Stockholmer Umweltkonferenz (1972) und der KSZE-Konferenz (1975) revitalisiert. Auf sie geht auch das Genfer Abkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung zurück, mit dem eine Eindämmung, Verringerung und Verhinderung der Schadstoffmassen „so weit wie möglich“ angestrebt wurde.

In der Folgezeit kam es zu einigen Zusammenkünften, wobei die Münchner Umweltkonferenz im Juni 1984 ein wichtiger Einschnitt war. Neben allgemeinen Erklärungen und Empfehlungen an das Exekutivorgan der Genfer Konvention ging es vor allem um eine jährliche Verminderung der SO<sub>2</sub>-Emissionen. Einige westliche Staaten erklärten sich zu einer dreißigprozentigen Reduzierung der Werte von 1980 bis spätestens 1993 bereit, u. a. die Bundesrepublik Deutschland, Schweden, Finnland, Norwegen, Dänemark, Österreich, die Schweiz, Holland und Frankreich. Dem schlossen sich in München die UdSSR, die DDR und Bulgarien an. Einige wichtige Emittentenländer blieben ‚außen vor‘, so die USA, Großbritannien, Polen, die CSSR und Italien, wobei sich die beiden letzteren später dem 30-Prozent-Club anschlossen. Keine Einigung gab es über die Verminderung der Stickoxide aus nichtstationären Quellen (z. B. Autos), etwa durch Ein-



führung des Katalysators. Der bescheidene Erfolg der ECE-Konvention mit dem Instrument der Selbstverpflichtung ist zwar „besser als nichts“, wird aber die regionalen Probleme der Luftverunreinigung vorläufig kaum mildern können. Jedenfalls ist die ECE als Forum für grenzüberschreitende Umweltpolitik erfolgreicher als andere bilaterale und multilaterale zwischenstaatliche Organisationen. Es ist sogar zu fragen, ob die ECE — in Analogie zum Europäischen Parlament — durch eine Art „Umweltparlament“ nicht etwas mehr demokratisiert werden könnte, um ihr dadurch eine Vorreiterfunktion für supranationale Umweltpolitik zuzuweisen.

Real umgesetzt wird die Umweltformel der Helsinki-Konferenz erst dort, wo der Ernst der Lage keine Ausflüchte mehr zuläßt. Dies gilt, wie gezeigt wurde, für den Rhein ebenso wie für die Nord- und Ostsee. Bei all diesen drei Regionen ist bis zum Jahr 1995 eine Reduzierung der Schadstoffbelastung um die Hälfte vorgesehen. „Viel zu wenig!“ — meinen

Naturschutzverbände wie Greenpeace oder der World Wildlife Fond. „Viel zu viel!“ — klagen die Vertreter der chemischen Industrie. Auf ihre Weise können beide plausible Belege für ihre Standpunkte anbieten. Die einen erklären, daß bei einer Schadstoffreduktion von 50 Prozent die vor dem Jahr 1995 bestehende Belastung fortgeführt wird, und selbst bei einer Realisierung dieser Pläne infolge der Anreicherung mit diesen Stoffen in der Nahrungskette ein Abbau erst sehr langfristig absehbar sei. Die anderen beziehen sich auf bereits getätigte Schutzmaßnahmen und einen Rückgang der Schadstoffeinträge, weisen auf die hohen Kosten für emissionsmindernde Technologien, Filter und Kläranlagen hin und befürchten Wettbewerbsnachteile für die eigene Industrie und Produktionsvorteile für Unternehmen anderer Länder. Spätestens hier stellt sich die Frage, ob wir vor einem unauflösbaren Dilemma stehen oder ob nicht vielmehr eine Situationsstruktur vorliegt, die ein allgemeines Umdenken verlangt.

## V. Schlußbetrachtung

Die volks- und betriebswirtschaftliche Schadensberechnung beim Umweltschutz ist ein Streitpunkt, an dem sich die Geister scheiden. So wurde Umwelt im weitesten Sinn als Kollektivgut bezeichnet, dessen Nutzung zur allgemeinen Konsumtion freigegeben ist. In dieser Lage verursacht eine Beteiligung am Schutz der Gemeinschaftsgüter Kosten, während die Nicht-Kooperation folgenlos und kostenneutral ist. Bei einer rationalen Abwägung der Interessen käme es — diesem Modell zufolge — eher zur Nicht-Kooperation und zur weiteren extensiven Nutzung des Kollektivguts<sup>39)</sup>. Lange Zeit hat die unbegrenzt erscheinende Verfügbarkeit der Umweltmedien Erde, Luft und Wasser die Illusion genährt, daß eine ubiquitäre und uneingeschränkte Nutzung möglich ist. Umweltbelange hatten gegenüber dem Primat des Ökonomischen weder in kapitalistischen noch in sozialistischen Ländern eine Chance.

Aber nicht nur der Markt hat in ökologischer Hinsicht versagt. Auch der Staat, der zunehmend gezwungen wurde, die zum Teil sehr hohen Kosten der Belastung, Ausbeutung und Verschmutzung der Umwelt zu übernehmen, zeigte und zeigt sich außerstande, die Probleme an der Quelle zu lösen.

<sup>39)</sup> M. Olson, Die Logik kollektiven Handelns, Tübingen 1968, S. 14. Spieltheoretisch bietet sich hierzu die Situationsstruktur „Rambo“ an, vgl. M. Zürn, Gerechte internationale Regime, Frankfurt 1987, S. 98 f.

Beispielsweise, indem er Maßnahmen trifft, damit weniger Abfall bei der Produktion von Gütern und Nahrungsmitteln entsteht oder durch Energieeinsparungen die Folgen extensiver Energienutzung eingedämmt werden. Das Ergebnis ist eine gigantische, grenzüberschreitende Problemverschiebung von einem Medium oder Ort zum anderen: „Vom Wasser in die Luft oder auf den Boden, von Ballungsräumen in die Bergregionen, von den Industrienationen in die Dritte Welt.“<sup>40)</sup>

Eine besondere Rolle in diesem Zusammenhang spielt die Technologiepolitik. Etwa drei Viertel der Umweltschutzinvestitionen werden in der Bundesrepublik für die nachsorgenden, die sogenannten „End-of-the-Pipe“-Technologien aufgebracht. Diese Investitionen können zwar kurzfristig meßbar zu einer Reduktion von Schadstoffen — wie z. B. Schwefel bei Kraftwerken — führen, sind aber sehr teuer und bringen neue Umweltbelastungen durch Abfallprodukte. Hingegen ist bisher die Entwicklung und Anwendung jener Technologien vernachlässigt worden, die energie- und ressourcensparende Produktionsverfahren beinhalten oder gar eine ökologische Modernisierung der Volkswirtschaft vorsehen. Doch hier scheint sich eine Wendung anzubahnen. Auch wenn über arbeitsmarktpolitische Impulse dieser präventiven Um-

<sup>40)</sup> M. Jänicke, Staatsversagen, München 1986, S. 71.



weltschutzmaßnahmen unterschiedliche Berechnungen bestehen, so ist doch zu konstatieren, daß insgesamt ihr wirtschaftspolitischer Stellenwert zunimmt<sup>41)</sup>. Ob damit allerdings jenes tradierte Denken und jene Verhaltensmaximen, die die Ökologie der Ökonomie unterordnen, prinzipiell schon überwunden werden, muß man bezweifeln. Und dennoch kann Umweltpolitik nur erfolgreich sein, wenn Wirtschaftsinteressen den Umorientierungsprozeß nicht blockieren.

Sie sind nicht das einzige retardierende Moment, das hat diese Untersuchung gezeigt, aber der Einfluß der Ökonomie ist auch in den verschiedenen Feldern der grenzüberschreitenden Umweltpolitik stark genug, um schnell greifende und dauerhafte Maßnahmen zu verhindern. Eine ernstgemeinte und nicht nur symbolische Kooperation ist nur möglich, wenn gemeinsam beschlossene Selbstverpflichtungen von allen Beteiligten eingehalten

---

<sup>41)</sup> L. Wicke, Die ökologischen Milliarden, München 1986; L. Wicke/E. u. W. Schulz, Entlastung des Arbeitsmarkts durch Umweltschutz? in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1987) 1, S. 89–98; R. Hickel, Wirtschaften ohne Naturzerstörung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/87, S. 43–54; E. Altvater u. a., Markt, Mensch, Natur, Hamburg 1986; U. E. Simonis, Ökologische Orientierungen, Berlin 1988. Skeptischer äußern sich: H. H. Härtel/K. Matthies/M. Mously, Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Umwelt, Hamburg 1987; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Strukturberichterstattung 1987, Bd. 4, Strukturwandel und Umweltschutz, Essen 1987.

werden, und sei es unter Zurückstellung kurzfristiger ökonomischer Vorteile und Marktchancen.

Angesichts der Interdependenz der europäischen Volkswirtschaften gewinnt der Technologietransfer eine immer größere Bedeutung. Er könnte den Umweltschutz auf wirksame Weise unterstützen. Nicht alle EG-Länder sind instande, dafür entsprechende Mittel aufzubringen; hier wären die reicheren Länder und die Gemeinschaft selbst gefordert. Die osteuropäischen Staaten haben zudem beim Technologieimport Devisenprobleme und andere Prioritätensetzungen. Es bliebe somit als möglicher Ausweg eine Paketlösung, in der der Transfer von Umwelttechnologien mit anderen Problemen der West-Ost-Beziehungen verknüpft werden müßte, was ein Entgegenkommen der RGW-Staaten verlangt<sup>42)</sup>. Und was schließlich die Überwachung der Abmachungen und Verträge angeht: In der Rüstungskontrollpolitik mit ihren Verifikationsverfahren wurden in jüngster Zeit Maßstäbe gesetzt, an denen man sich orientieren könnte. Voraussetzung ist allerdings die Einsicht, daß es in vielen Fällen keine Alternative zur grenzüberschreitenden gegenseitigen Hilfe gibt, denn — so das Motto der ersten UN-Umweltkonferenz: „Wir haben nur eine Erde!“

---

<sup>42)</sup> Es bleibt abzuwarten, inwieweit dies in den Beziehungen EG-RGW nach dem Rahmenabkommen nunmehr in Angriff genommen wird. Vgl. hierzu den Vorschlag des Europäischen Parlaments im Bericht des MdEP H.-J. Seeler, in: EP-Sitzungsdokumente A 2 — 187/86 vom 19. 12. 1986, S. 23.



# Grundfragen einer ökologisch ausgerichteten Wirtschafts- und Umweltpolitik

## Ursachen der Umweltkrise

Die heutige Umweltzerstörung und Ressourcenerschöpfung ist, ökonomisch gesprochen, letztlich das Ergebnis eines Wirtschaftsprozesses, in dem Natur weitgehend zum Nulltarif oder — was Rohstoffe und Energiequellen angeht — zu geringen Preisen in Anspruch genommen wurde. Inanspruchnahme von Leistungen der Natur nahezu zum Nulltarif, obwohl diese Leistungen schon seit langem ökonomisch knapp sind und im Zuge des umweltbelastenden Wachstumsprozesses immer knapper werden. Von daher hätten sie schon lange mit einem Preis versehen sein müssen, um in der Wirtschaft als relevanter Kostenfaktor, mit dem man aus ökonomischen Gründen möglichst sparsam umgeht, spürbar werden zu können.

Dies alles spielt sich in einem Wirtschaftssystem ab, in dem die einzelnen Unternehmen unter Konkurrenzverhältnissen zur Minimierung ihrer Kosten gezwungen sind. Dieser Zwang zur Minimierung der einzelwirtschaftlichen Kosten bedeutet einen massiven Anreiz einerseits zur intensiven Nutzung von kostenlos oder weitgehend kostenlos verfügbaren Produktionsfaktoren — wie den Leistungen der Natur —, andererseits zur maximalen Externalisierung, also Abwälzung von Kostenelementen auf Dritte — die Gesamtgesellschaft und die Natur —, die heute und/oder in der Zukunft belastend wirksam wird. Unter diesen Bedingungen hat sich im Verlauf des säkularen wirtschaftlichen Wachstumsprozesses seit Beginn der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert und mit einer spektakulären Beschleunigung nach dem Zweiten Weltkrieg bis Anfang der siebziger Jahre in allen Industriegesellschaften ein umweltbelastender Produktions- und Konsumstil herausgebildet. Er hat nach dem Überschreiten bestimmter Schwellenwerte der Belastbarkeit zu einem raschen Anstieg von ökologischen und sozialen Folgekosten des Wirtschaftsprozesses geführt.

Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Rationalität (oder: einzel- und gesamtwirtschaftliches Optimum) fallen bei der Existenz von externen Effekten — und Umweltschäden sind typische Beispiele von negativen externen Effekten — auseinander. Für ein Einzelunternehmen ist es rational,

kostenminimierend zu produzieren, auch wenn dadurch außerhalb des Unternehmens wachsende Umweltschäden und andere Wohlfahrtsverluste ausgelöst werden. Denn solange die kostenlose Nutzung von Leistungen der Natur nicht verboten ist, würde das Unternehmen seine Konkurrenzsituation nur verschlechtern, wenn es die Umweltbelastungen kostenträchtig, z. B. durch den Bau einer Kläranlage, vermeiden würde. Es kann nicht damit rechnen, daß andere Konkurrenten freiwillig genauso verfahren. Diese Dilemmasituation führt dazu, daß alle Unternehmen je für sich rational handeln, wenn sie ökologische und soziale Folgekosten ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit so weit wie möglich abwälzen. In der Konsequenz führt dies jedoch zu einem für die gesamte Gesellschaft irrationalen Ergebnis, da sie das Opfer der sich akkumulierenden und beschleunigt steigenden Umweltschäden und der davon ausgehenden Folgebelastungen ist. Es entsteht eine wachsende Diskrepanz zwischen den einzelwirtschaftlich getragenen und den gesamtgesellschaftlich tatsächlich entstehenden Kosten, zu denen eben auch die rasch wachsenden ökologischen und sozialen Folgekosten des Wirtschaftsprozesses gehören.

Nun ist es aber in der ökonomischen Theorie eine völlig unbestrittene Einsicht, daß eine Marktwirtschaft nur dann gesellschaftlich optimale wirtschaftliche Ergebnisse hervorbringt, wenn die Preise, die die Allokation der Ressourcen steuern (d. h. die Aufteilung der Produktionsfaktoren auf die Produktion der von den Konsumenten gewünschten Güter und Dienstleistungen), die gesellschaftlichen Kosten reflektieren. Bei Existenz von negativen externen Effekten (von ökologischen und sozialen Folgekosten der Produktion) müßten die Preise dementsprechend nicht nur die einzelwirtschaftlich getragenen, sondern die gesamtgesellschaftlich tatsächlich entstandenen Kosten spiegeln.

Dieser Grundsatz einer ökologischen Marktwirtschaft, den man mit ‚richtig rechnen‘ oder mit der Forderung nach einer vollständigen Kostenrechnung des Unternehmens umschreiben könnte, ist hier bei uns, aber natürlich auch in anderen Indu-



strialändern, bisher eher Versprechen als Aufforderung zum raschen und folgerichtigen politischen Handeln geblieben. Die Wirtschaft kann die Umwelt auch heute noch in weitem Umfang kostenlos, oder, gemessen an den Auswirkungen, zu billig nutzen. Hier mit Beispielen zu beginnen, hieße die Frage aufwerfen, wo aufhören. Ich erwähne nur den Bestandsschutz bei Altanlagen im alten — nun endlich novellierten — Bundesimmissionsschutzgesetz, der einem Recht auf ungehinderte Umweltverschmutzung bis zu dem Zeitpunkt, an dem die jeweilige Anlage auseinanderfällt, gleichkommt. Zu nennen wären etwa auch die Einleitungsbescheide für Firmen entsprechend dem Wasserhaushaltsgesetz, deren umweltpolitische Brisanz der Öffentlichkeit erst nach der Sandoz-Katastrophe und nach dem Bekanntwerden einiger Einleitungsbescheide großer Chemiebetriebe am Rhein bewußt wurde. Noch schlimmer ist die Situation in den osteuropäischen Ländern, vor allem in Polen, in der Tschechoslowakei, aber auch in Teilen der DDR und der Sowjetunion. Die Frage einer unvollständigen Kostenrechnung ist also nicht notwendig wirtschaftssystemspezifisch; sie ist vielmehr im Blick auf die ökologischen Kosten des Wachstums wirtschaftssystemübergreifend. Die ökologische Ignoranz in den politischen und wirtschaftlichen Institutionen der osteuropäischen Länder scheint sogar noch ärger zu sein als in Westeuropa.

Die Wirtschaft hat noch nicht voll begriffen, daß die Natur neben Arbeit und Kapital der dritte Produktionsfaktor ist, für den im Zeitalter der ökonomischen Knappheit des nutzbaren Potentials an Naturleistungen ein Preis gezahlt werden muß — genauso wie für die Nutzung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Wenn immer wieder von Unternehmerseite gesagt wird, Umweltschutzinvestitionen seien unproduktive Investitionen, dann handelt es sich um einen Trugschluß. Wenn dies behauptet wird, dann wird implizit nicht anerkannt, daß die Natur der dritte Produktionsfaktor ist, für dessen Nutzung ein Entgelt entrichtet werden muß. Für unproduktiv hält man doch die Umweltschutzinvestitionen nur deshalb, weil bisher für die Inanspruchnahme von Leistungen der Natur, also für die Verschmutzung der Umwelt, nichts bezahlt worden ist. Umweltschutzinvestitionen erhöhen also in dieser lückenhaften Rechnung nur die Produktionskosten und nicht die Gewinne. Wenn aber klar ist, daß für Naturleistungen regelmäßig (z. B. in Form von Abgaben auf Schadstoffe und Abwasser) bezahlt werden muß, dann sind Umweltschutzaufwendungen oder der Einsatz teurer schadstoffärmerer Anlagen auch betriebswirtschaftlich produktiv. Sie stellen zwar einerseits Kosten dar, verhelfen jedoch andererseits gleichzeitig dazu, Kosten einzusparen, nämlich die Kosten von Naturleistungen, die jetzt nicht mehr benötigt werden.

## Für eine vollständige Kostenrechnung

Richtig rechnen heißt bei einer wirtschaftlichen Aktivität, die Naturleistungen in Anspruch nimmt, nicht nur die Kalkulation der direkten Arbeits- und Kapitalkosten, die einzelwirtschaftlich bei den Unternehmen anfallen, sondern eben auch die Berücksichtigung der externen Kosten und der sogenannten Zukunftskosten (oder Nutzungskosten).

Nehmen wir das Beispiel der Stromproduktion auf der Basis fossiler Energiequellen. Die bei der Verbrennung entstehenden Emissionen führen — wie wir wissen — zu Waldschäden (zu ökonomischen und ökologischen Verlusten), zu Bodenschäden, zu Schäden an privatem und öffentlichem Eigentum und zu Gesundheitsschäden. Die Strompreise sollten diese *externen Kosten* oder entsprechend die *Kosten zur Vermeidung dieser externen Kosten* enthalten. Nach ersten überschlägigen Berechnungen würde sich eine spürbare Anhebung der Strompreise ergeben.

Der dritte Kostenbestandteil wären die *Zukunftskosten* (oder *Nutzungskosten*). Der Abbau und anschlie-

bende Verbrauch von Ressourcen wie Erdöl oder Kohle aus begrenzten Beständen bedeutet, daß diese in Zukunft nicht mehr zur Verfügung stehen. Sie sind endgültig verbraucht. In den Preisen müßte eine Art von Abschreibung auf den schrumpfenden Bestand — ähnlich der Abschreibung auf das im Produktionsprozeß verschlissene Produktivkapital in den Kostenkalkulationen der Unternehmen — enthalten sein, aus der der Aufbau einer neuen Energiebasis finanziert wird, die dann zur Verfügung steht, wenn die begrenzten Bestände aufgebraucht sind. Da der einzelne Grubenbesitzer oder Besitzer einer Ölquelle diese langfristigen Konsequenzen im allgemeinen nicht bedenkt, muß hier der Staat eingreifen. Dies könnte beispielsweise durch eine Energie- und Rohstoffsteuer erfolgen. Derartige Vorschläge werden auch im politischen Raum schon diskutiert. Die SPD will ihr „Arbeit und Umwelt“-Programm im wesentlichen mit einer zusätzlichen Energiesteuer finanzieren. Es gibt ferner Vorschläge, eine Energie- und Rohstoffsteuer



mit einer Entlastung bei den Personalzusatzkosten zu verknüpfen<sup>1)</sup>).

Eine vierte Kostenkategorie könnte ein *Erwartungswert von zusätzlichen Kosten* aufgrund unerwarteter katastrophaler Entwicklungen sein („disaster costs“). Die Berücksichtigung eines derartigen Erwartungswertes entspräche einer Orientierung am Vorsorge- oder Vorsichtsprinzip. Das Verursacherprinzip als Kostenanlastungsprinzip reicht in ökologischen Zusammenhängen nicht aus. Es ist retrospektiv und kann nur die bekannten Verursacher-Schadensbeziehungen berücksichtigen. Unser Wissen über schon akute wie auch potentielle Schadenswirkungen eines umweltbelastenden Wirtschaftens ist jedoch beschränkt. Folglich müssen wir

unsere umweltbezogenen Entscheidungen in Unsicherheit treffen — aufgrund des begrenzten Erkenntnisstandes der Wissenschaft und aufgrund langfristiger, noch nicht offenkundig gewordener Schadensentwicklungen. Obwohl wir oft Belastbarkeitsgrenzen nicht kennen, haben wir ein Erfahrungswissen, wie schleichende Belastungsprozesse plötzlich in rasch zunehmende Schadensprozesse umschlagen können. Das Wissen um unser Nichtwissen rechtfertigt die Festlegung einer Vorsichtsmarge, einer kritischen Zone. Das Ringen verschiedener Positionen auch in der Wissenschaft um Sicherheitsspielräume zeigt sich in der Diskussion über die Festlegung bzw. Änderung der Höhe von Grenzwerten bei neuen Stoffen.

## Gewinner und Verlierer des wirtschaftlichen Wachstums

Das Wachstum der Wirtschaft, der Einkommen und des Lebensstandards in den Industrieländern ist wesentlich bedingt durch die sich im Verlaufe der Industrialisierung immer mehr beschleunigende Ausbeutung nicht erneuerbarer, nur in begrenzten Mengen vorhandener Rohstoffe und Energiequellen. Dies hat zu einer massiven Belastung und partiellen Zerstörung von Umwelt und Natur geführt, deren Kosten und Lasten wir erst jetzt zu tragen beginnen.

Man muß es sich klar vor Augen führen: Zwischen dem heutigen Wohlstand in den Industrieländern und den Belastungs- und Zerstörungsprozessen in der Natur besteht ein direkter und enger Zusammenhang. Denn dieser Wohlstand konnte nur erzeugt werden, weil die Industriegesellschaft von dem Ressourcennutzungsmuster aller früheren Kulturen abwich, die im wesentlichen von der Nutzung und dem Verbrauch erneuerbarer oder nichterschöpflicher Quellen lebten. (Auch dort wurden natürlich Ressourcen übernutzt, wie z. B. Wälder, die abgeholzt wurden; aber diese Fälle blieben immer lokal begrenzt.) Der Übergang zum Industriezeitalter stellt damit eine Zäsur in der Geschichte des Menschen dar. Der Mensch begab sich in seiner wirtschaftlichen Tätigkeit zunehmend aus seiner Abhängigkeit von den zeitlichen (= langsamen) Rhythmen ökologischer Systeme.

Der Verbrauch der in Jahrillionen akkumulierten Bestände an mineralischen Rohstoffen und fossilen Energiequellen ermöglichte im Verein mit der systematischen Nutzung von Wissenschaft und Technik ein von natürlichen Zyklen weithin unabhängi-

ges, nunmehr ökonomisch-kulturell determiniertes Wachstum der Produktion, das in seiner Dynamik historisch ohne Vergleich ist. Gleichzeitig ist aber dieser Prozeß des beschleunigten Verbrauchs von nicht-erneuerbaren Naturressourcen die Hauptursache für die Vergiftung, Übernutzung oder Zerstörung der vorhandenen Ressourcen Luft, Wasser, Boden, Wald, generell der Flora und Fauna, der Atmosphäre sowie ganzer Ökosysteme. Heute steht die Gefährdung dieser Ressourcen im Zentrum der besorgten Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit — handle es sich um die Ausbreitung der Wüsten, das Voranschreiten der Erosion, die Zerstörung der Regenwälder, die Belastung und das Sterben der Wälder in der nördlichen Hemisphäre oder die Gefahren für die Atmosphäre und den Ozonschild.

Das Wachstum der Realeinkommen wäre gewiß geringer gewesen, wenn von vornherein Umweltgesichtspunkte berücksichtigt worden wären. Wirtschaft und Gesellschaft haben eine Anleihe bei der Umwelt genommen, ohne sofort mit der Rückzahlung zu beginnen. Dies hat zur Konsequenz, daß heute und in der näheren Zukunft höhere Anteile des Realeinkommens für Umweltzwecke abgezweigt werden müssen, weil neben den neuen Lasten auch noch die Alt-Lasten, die in den vergangenen Jahrzehnten aufgetürmt worden sind, abgebaut werden müssen. Man denke nur an den sorglosen Umgang mit Giftmüll, für dessen „Beseitigung“ jahrzehntelang keine oder nur vernachlässigbare Beträge bezahlt worden sind. Wir wissen heute, wie teuer eine einigermaßen vertretbare Bewältigung des Sondermüllproblems ist. Der weiter anschwellende Berg giftigen Sondermülls unserer Wirtschaft wird heute für eine der zentralen noch ungelösten umweltpolitischen Herausforderungen unserer Industriegesellschaft gehalten.

<sup>1)</sup> Vgl. H. C. Binswanger/H. Frisch/H. G. Nutzinger u. a., Arbeit ohne Umweltzerstörung. Strategien einer neuen Wirtschaftspolitik, Frankfurt 1983, S. 268 ff.



## Der Stellenwert des Wirtschaftswachstums für die großen gesellschaftlichen Kräfte

Von dem permanenten Wachstum der Produktion und der Realeinkommen in den vergangenen Jahrzehnten haben wesentlich die drei großen Kräfte in unserer Gesellschaft profitiert: die Unternehmen, die Arbeitnehmer und der Staat.

Der enorme Anstieg des wirtschaftlichen Wohlstandes in den Industrieländern ist durch die Maximierung der Arbeits- und Kapitalproduktivität erreicht worden — also durch die Maximierung der Produktion pro Arbeitskraft bzw. pro Einheit eingesetzten Kapitals. Nicht gesehen wurde, womit dieser historisch einzigartige wirtschaftliche Fortschritt erkaufte wurde: Dem permanenten Anstieg der Arbeits- und Kapitalproduktivität ging eine gleichfalls permanente Verschlechterung der Rohstoff-, Energie- und Umweltproduktivität parallel. Schwerpunkt einer ökologisch orientierten Wirtschaftspolitik der Zukunft sollte daher eine wesentliche Steigerung der Ressourcen- und Umweltproduktivität sein. Erreichbar ist diese jedoch nur mittels einer realen Verteuerung dieses knappsten Faktors — sei es direkt in Form höherer Preise für Rohstoffe und Energiequellen oder in Form von (kostensteigernden) Standards und Abgaben auf Schadstoffe und Abwasser. Anfänge sind gemacht: Die Energieproduktivität ist in den letzten 14 Jahren wesentlich gestiegen. Stieg das Bruttosozialprodukt zwischen 1973 und 1987 um 29 Prozent, so veränderte sich der gesamte Primärenergieeinsatz nur marginal um 2 Prozent.

Auf der Verliererseite stehen freilich nicht nur Natur und Umwelt, sondern auch und vor allem die zukünftig lebenden Generationen, denen durch die Umweltzerstörung und den Ressourcenraubbau Lebenschancen beschnitten werden. Als weiterer Verlierer dieses Prozesses der Steigerung des wirtschaftlichen Wohlstandes in den Industrieländern muß auch die Dritte Welt bezeichnet werden. Das Wachstum der Wirtschaft und der Einkommen wäre gewiß geringer gewesen, wenn die Industrieländer nicht seit Beginn der industriellen Revolution einen unbehinderten Zugriff auf billige Rohstoffe, Energiequellen, Arbeitskräfte und die Verschmutzungskapazität der Umwelt in den dortigen Ländern gehabt hätten.

### 1. Die Privatwirtschaft

Alle drei Akteure — Unternehmen, Gewerkschaften und Staat — werden vermutlich auch in Zukunft auf eine wachsende Wirtschaft setzen. Für die Wirtschaft und die Unternehmen ist dabei davon auszugehen, daß eine ökonomische Wachstums-

orientierung der gewinnorientierten Marktwirtschaft immanent ist. Es gibt einzel- und gesamtwirtschaftliche Mechanismen in einer Marktwirtschaft, die auf so etwas wie einen *Wachstumswang* hinauslaufen. Eine Konstellation von Privateigentum an den Produktionsmitteln, Gewinnmaximierungsziel, nationaler und internationaler Konkurrenz und permanentem technischem Wandel, wie wir sie auch in den gemischtwirtschaftlichen Systemen der westlichen Industrieländer vorfinden, birgt starke Anreize für Unternehmenswachstum und hat meist auch ein gesamtwirtschaftliches Wachstum der Produktion zur Folge. Stagnation bedeutet hier in der Regel schon Krise; dies deshalb, weil Stagnation aufgrund der permanenten Produktivitätssteigerung durch technischen Fortschritt den Anstieg der Arbeitslosigkeit zur Folge hat.

Das Streben nach Wachstum in den Unternehmen muß nun nicht heißen, daß wir auf immer auch ein gesamtwirtschaftliches Wachstum, und gar noch ein hohes haben. Wenn die Forderung nach mehr Arbeitszeitverkürzung, mehr Arbeitsplatzteilung, generell nach mehr Arbeitszeitflexibilität und Zeitsouveränität weiter zunimmt, kann ein privatwirtschaftliches System, eingebunden in den Weltmarkt, durchaus mit sinkendem oder stagnierendem Sozialprodukt einhergehen.

### 2. Die Gewerkschaften

Die Gewerkschaften setzen weiter auf einen Anstieg der Realeinkommen. Ein großer Teil ihrer Mitglieder (einschließlich der Arbeitslosen) verfügt über so geringe Realeinkommen, daß die Notwendigkeit einer Anhebung dieser unteren Einkommen einsichtig ist. Die Gewerkschaften wissen jedoch auch, daß eine Wachstumspolitik heute nicht mehr in der Lage ist, Vollbeschäftigung wiederherzustellen, wie das nach der ersten Rezession in der Geschichte der Bundesrepublik im Jahre 1967 noch der Fall war. Deshalb verfolgen sie eine Politik der Arbeitszeitverkürzung, auch in der laufenden Tarifrunde. Wichtig erscheint mir in diesem Zusammenhang die aktuelle Diskussion über den Lafontaine-Vorschlag, daß Arbeitszeitverkürzung bei Beschäftigten mit Einkommen über DM 5 000 brutto nicht mit vollem Lohnausgleich gekoppelt sein sollte. Meines Erachtens geht dieser Vorschlag in die richtige Richtung, da er sozial differenziert.

Umweltschutz, allgemeiner: die Umorientierung der Wirtschaft auf das Ziel der Naturverträglichkeit hin hat seinen ökonomischen wie einkommenspolitischen Preis. Naturverträglichkeit von Produktion



und Konsum und die Einkommens- und Komfortvorteile der heutigen naturdegradierenden Produktions- und Konsumweise sind nicht gleichzeitig zu haben. Die Mehrkosten von zusätzlichen Investitionen in eine naturverträgliche Wirtschaftsentwicklung. Wie werden diese Kosten auf Lohn- und Gewinnbezieher, auf Arbeitnehmer und Selbständige, auf die Bezieher niedriger und hoher Einkommen verteilt? Hier gilt es Lösungen zu ersinnen, die umweltpolitisch effizient, wirtschaftspolitisch akzeptabel sowie sozial- und gesellschaftspolitisch zufriedenstellend sind. Wichtig ist, das Bewußtsein dafür zu stärken, daß für gewisse Abstriche am Realeinkommen und am Konsum ja Relevantes gewonnen wird: eine höhere Umwelt- und Lebensqualität, die — folgt man Umfrageergebnissen der letzten Jahre — in der Wertung der Bevölkerung immer wichtiger wird.

### 3. Der Staat

Das Erreichen eines möglichst hohen Wirtschaftswachstums — das bekanntlich mit der Zuwachsrate des realen Bruttosozialprodukts (BSP) gemessen wird — ist gerade seit dem Ende des jahrzehntelangen Nachkriegsbooms Mitte der siebziger Jahre zu einem überragenden Ziel der westlichen Industrieländer geworden. Graf Lambsdorff hat einmal den Stellenwert des Wirtschaftswachstums für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Bundesregierung so beschrieben: „Wachstum ist nicht alles, aber ohne Wachstum ist alles nichts.“ Und tatsächlich: *Kontinuierliches und möglichst hohes Wirtschaftswachstum* ist der wirtschaftspolitische Hebel, über den die Arbeitslosigkeit abgebaut und Vollbeschäftigung wieder erreicht werden soll. Er verhindert, daß Sozialstaat und Rentenversicherung zusammenbrechen, macht zusätzliche Mittelanforderungen der Entwicklungs- und der Umweltpolitik leichter, konfliktfreier finanzierbar, entschärft Verteilungskonflikte entschärft und soll — nicht zuletzt — das Versprechen auf eine Steigerung des Lebensstandards einlösbar machen. Nur wenige Politiker kritisierten bisher die damit verbundene Auslieferung des Staates und seiner Politik an die Voraussetzung eines permanenten und möglichst hohen Wirtschaftswachstums. Kurt Biedenkopf ge-

hört zu diesen Ausnahmen. Er hat erst kürzlich wieder in einem Memorandum zur Wirtschaftspolitik dafür geworben, wachstumsunabhängige Lösungswege für die dringenden gesellschaftlichen Probleme wie die Arbeitslosigkeit und die langfristige Sicherung des sozialen Netzes (einschließlich der Renten) zu finden<sup>2)</sup>.

Es wäre nun politisch unklug, Wachstum per se abzulehnen. Eine Stagnation der Produktion oder selbst ein Schrumpfen der Produktion bringt ökologisch wenig, wenn nicht gleichzeitig die umweltbelastenden Produktions- und Konsumstrukturen geändert werden. Nullwachstum war nie ein Ziel der Wachstumskritiker und der Umweltbewegung. Wachstum in bestimmten Bereichen ist durchaus erwünscht und sogar notwendig. Wachstum ist nötig zum Aufbau umweltfreundlicher und ressourcenschonender Produktions-, Konsum-, Technologie- und Siedlungsstrukturen. Wir brauchen ferner ein starkes Wachstum im Umweltwissen, in der Entwicklung umweltfreundlicher Technologien, bei umweltrelevanten Qualifikationen und Ausbildungsgängen, bei der Erfindung sozialer Innovationen, die helfen, die institutionellen Barrieren auf dem Weg zu einer naturverträglichen Wirtschaft aus dem Weg zu räumen. Aber es muß eben auch viel schrumpfen: Produktionsprozesse, die stark umweltbelastend sind und verschwenderisch mit Energie und Rohstoffen umgehen, ebenso wie umweltbelastende Produkte, Technologien und Nutzungsstrukturen im Verkehr, im Energiewesen, in der Landwirtschaft etc.

Grundlegend kritisiert werden muß freilich eine einseitige, undifferenzierte und globale Wachstumspolitik, die ihren Erfolg an einer möglichst hohen Wachstumsrate des BSP mißt — eine Politik also der Maximierung einer rein ökonomischen Größe ohne Beachtung der Folgen für Lebensqualität und Ökologie. Nichts anderes steht m. E. der Verwirklichung einer präventiven Umweltpolitik so entgegen wie das weiterhin gesellschaftsprägende quantitative und undifferenzierte Wachstumskonzept und die dahinter stehenden Politikprioritäten.

## Defekte des dominierenden Wachstumskonzeptes aus ökologischer Sicht

Das dominierende Wachstumskonzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) hat aus ökologischer Sicht zwei grundlegende Defekte: Es

erfaßt nicht die ökologischen Folgekosten des wirtschaftlichen Expansionsprozesses. Diese umweltspezifischen Kosten des Wachstumsprozesses bleiben ausgeblendet, da im Sozialprodukt ausschließlich die durch Marktpreise bewerteten Produktions-

<sup>2)</sup> Vgl. K. H. Biedenkopf, Zu Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bonn 1988, vervielfältigtes Ms.



ergebnisse erfaßt werden. Eine weitere Verzerrung der volkswirtschaftlichen Leistungsmessung ergibt sich dadurch, daß Sozialprodukt und jährliches Wirtschaftswachstum in zunehmendem Maße auch durch „Leistungen“ steigen, die tatsächlich aber keine zusätzlichen Erträge des Wirtschaftens, sondern eher zusätzliche gesamtwirtschaftliche Kosten von Produktion und Konsum darstellen. Das heißt: Das Sozialprodukt steigt auch deshalb, weil keine Rücksicht auf die mit Wachstumsprozeß einhergehenden Umweltschäden und Naturverluste genommen wird; und das Sozialprodukt steigt ein weiteres Mal, wenn die Umweltschäden repariert werden und nunmehr Umweltschutzmaßnahmen ergriffen werden müssen, um noch schlimmere Umweltschäden in der Zukunft zu verhindern. Was besagen substantiell überhaupt noch solche Wachstumsindikatoren — die wie kein anderes Maß die heutige Wirtschaftspolitik beeinflussen — in einer Zeit kumulierender Naturzerstörung und wachsender

schadens- und nachteilskompensierender Aktivitäten?

Die einseitige Orientierung der heute das wirtschaftspolitische Denken weltweit prägenden VGR ist besonders problematisch, wenn im Zeitalter der Umweltkrise eine Situation eintritt, in der wachsender Erfolg in der VGR Substanzverlust in der Natur heißt. Wenn hingegen die Naturverluste, die durch eine kurzfristige, Gegenwartskosten minimierende Wirtschaftspolitik in Kauf genommen werden, in der VGR vom Nettosozialprodukt abgezogen werden würden, wäre eine umwelt- und naturschädigende Wirtschaftspolitik vielleicht nicht mehr so leicht durchsetzbar. Dies würde wahrscheinlich schon dann gelten, wenn regelmäßig Alternativrechnungen unter Berücksichtigung der Naturverluste und der kompensatorischen Ausgaben der Schadensregulierung in die wirtschaftspolitische Debatte eingeführt würden.

## Zur Größenordnung der kompensatorischen Ausgaben der Schadensbekämpfung und der Nachteilsregulierung

Ich habe in einem mehrjährigen Projekt den Versuch unternommen, für die Bundesrepublik Deutschland den Anteil der kompensatorischen Ausgaben am BSP zu ermitteln, und zwar für die Periode 1970 bis 1985<sup>3)</sup>. Unter kompensatorischen Ausgaben verstehe ich dabei jene Ausgaben zur Verteidigung bzw. Wiederherstellung von Umweltqualitäten und anderen Dimensionen menschlicher Wohlfahrt, die wachstumsbedingt zerstört worden oder verloren gegangen sind. In meine Berechnungen gehen Kategorien aus sechs Bereichen ein: Umwelt, Verkehr, Wohnen, innere Sicherheit, Gesundheit und Arbeit, wie z. B.:

- die Umweltschutzausgaben von Industrie und Staat, die einer weiteren Verschlimmerung der Umweltsituation vorbeugen sollen;
- die Kosten zur Kompensation und Reparatur von Umweltschäden und ihren negativen Folgen wie
- vermehrte Reparaturen und Erneuerungsarbeiten an Häusern, Materialien, Produktionsanlagen und Infrastruktureinrichtungen;

<sup>3)</sup> Vgl. den die Ergebnisse zusammenfassenden Bericht: C. Leipert, Folgekosten des Wirtschaftsprozesses und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Zur Identifikation von steigenden kompensatorischen Ausgaben in der Sozialproduktrechnung, IUG rep 87-22, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1987. Eine kürzere Fassung dieser Arbeit ist in zwei Heften der Zeitschrift „Verbrauchererziehung und wirtschaftliche Bildung“, (1987) 4 und (1988) 1, zu finden.

- vermehrter Kultivierungsaufwand und ausgedehnte Kalkungsaktionen aufgrund des Waldsterbens;
  - Aufbereitungskosten von Wasserwerken aufgrund von Oberflächen- und Grundwasserverunreinigung;
  - Folgekosten von Verkehrsunfällen sowie von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie
  - wachsende staatliche und private Ausgaben zur Bekämpfung ständig wachsender Kriminalität.
- Danach belief sich der Anteil der Reparaturkosten — umfassender: der kompensatorischen (oder defensiven) Ausgaben am BSP — im Jahre 1985 auf mindestens 10 Prozent. 1970 lag dieser Anteil nach meinen Berechnungen erst bei ca. 5 Prozent. Die defensiven Kosten sind in dieser Zeit nahezu viermal so schnell gewachsen wie das BSP als Ganzes. Während die gesellschaftliche Defensivkostenlast um rd. 150 Prozent zunahm, stieg das BSP nur um knapp 40 Prozent.

Welche Lehre ergibt sich daraus? Das BSP überschätzt im Zeitablauf zunehmend den echten wirtschaftlichen Wohlstand, das tatsächliche Wohlstandsschaffende Neuprodukt. Diese Aussage gilt schon bei alleiniger Berücksichtigung der Ausgaben und Kosten zur Regulierung von wirtschaftsbedingten Schäden und Verschlechterungen. Aber diese sind häufig nur die Spitze eines Eisberges von ökologischen und sozialen Folgekosten der Industriegesellschaft oder — wie man auch sagen könnte —



Spätindikatoren derartiger Folgekostenentwicklungen. Gegenreaktionen der Gesellschaft auf Problementwicklungen, die zu kompensatorischen Ausgaben führen, kommen, wenn überhaupt, meist erst dann in Gang, wenn massive Schädigungen schon eingetreten sind. Würde man auch diese Natur- und Lebensqualitätsverluste in eine derartige Nettorechnung einbeziehen, dann würde sichtbar, daß das BSP den Nettonutzen der gegenwärtigen Produktion noch viel gravierender überschätzt.

Verallgemeinernd kann konstatiert werden, daß sich die wirtschaftspolitische Debatte auch heute noch weitgehend ohne Berücksichtigung der Ökologiedimension vollzieht. Umweltaspekte sind nicht voll integriert. Werden sie überhaupt erwähnt, dann als *Fachpolitik* am Schluß von Berichten — sei es beim Jahreswirtschaftsbericht oder beim Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung —, aber nicht als *Querschnittspolitik*, die die gesamte Wirtschaftspolitik durchdringen müßte. Im Hauptteil der Berichte wird kein Bezug auf die voraussichtlichen Wirkungen der Wirtschaftspolitik auf die Natur genommen<sup>4)</sup>. Nicht einbezogen werden beispielsweise Auswirkungen einer Energiepolitik, deren zentrales Ziel ein reichliches Angebot zu international konkurrenzfähigen Preisen ist, auf die Natur Konsequenzen einer Nichtanlastung der

externen Kosten für Umwelt und Gesellschaft sowie die generellen Folgen einer solchen Politik für die Natur.

Die Nagelprobe für eine unter Umweltgesichtspunkten angemessene Wirtschaftspolitik ist also, ob die Umweltfaktoren integral berücksichtigt werden. Dies setzt aber entsprechende Informations- und Bewertungsinstrumente voraus. Die ökonomischen Bilanzen, Haushaltspläne und Rechnungslegungssysteme besitzen noch kein ökologisches Komplement. Auf Unternehmensebene ist die Diskussion über eine ökologische Buchhaltung versandet. Erst jetzt sind zaghafte Ansätze in Richtung auf die Entwicklung einer Öko-Bilanz und eine umweltorientierte Unternehmenspolitik sichtbar<sup>5)</sup>. Auch auf städtischer Ebene gibt es bisher keine Instrumente für eine systematische ökologische Bewertung kommunaler Haushaltspläne. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist in der Bundesrepublik gerade eben mit einer umweltorientierten Weiterentwicklung der VGR begonnen worden. Das Statistische Bundesamt arbeitet an ersten Bausteinen für ein sogenanntes Umweltsatellitensystem, das neben einer sektorübergreifenden Erfassung aller Umweltschutzausgaben auch physische Indikatoren — wie z. B. Emissionsdaten —, möglichst abgestimmt auf die Nomenklaturen und Klassifikationen der VGR, enthalten soll<sup>6)</sup>.

## Die Wirtschaftspolitik muß auch gesetzlich auf das Ziel der Naturverträglichkeit verpflichtet werden

Eine Wende der Wirtschaftspolitik in Richtung Naturverträglichkeit setzt praktisch eine Revision bzw. Erweiterung des klassischen wirtschaftspolitischen Zielkatalogs, so wie er im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz niedergelegt ist, voraus. Der Wirtschaftspolitik sollte auch gesetzlich vorgeschrieben sein, daß die von ihr vorgenommenen Maßnahmen neben den ökonomischen Zielen auch den Zielen der Wiederherstellung und der Sicherung einer befriedigenden Umweltqualität (die politisch zu definieren wäre) und dem Aufbau roh-

stoff- und energiesparender sowie gesundheitsverträglicher Produktions- und Konsumstrukturen verpflichtet sind. Dies bedeutet in der konkreten Durchführung vor allem die Durchforstung aller die Produktion und den Konsum betreffenden Gesetze auf die Frage hin, inwieweit sie mit dem Ziel der Natur- und Gesundheitsverträglichkeit konform sind oder nicht. Das Ziel eines angemessenen und stetigen Wachstums sollte fallen gelassen werden. Mindestens zwei Fraktionen im Bundestag — die SPD und die GRÜNEN — sind von der Notwendigkeit einer Novellierung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes überzeugt. In der Debatte über den Jahreswirtschaftsbericht von Anfang März haben sie die Initiative für eine ökologische Qualifizierung dieses Gesetzes ergriffen<sup>7)</sup>.

Zielperspektive einer erwünschten Zukunftsentwicklung ist eine Wirtschaft, die von den Naturgrundlagen und von den Auswirkungen menschli-

<sup>4)</sup> Dies gilt auch wiederum für das neueste Jahresgutachten 1987/88 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Stuttgart–Mainz 1987) und für den jüngsten Jahreswirtschaftsbericht 1988 der Bundesregierung.

<sup>5)</sup> Vgl. R. Pfriem (Hrsg.), *Ökologische Unternehmenspolitik*, Frankfurt–New York 1986; G. Winter, *Das umweltbewußte Unternehmen. Ein Handbuch der Betriebsökologie mit 22 Check-Listen für die Praxis*, München 1987.

<sup>6)</sup> Vgl. C. Stahmer, *Umweltberichterstattung im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Statistische Umweltberichterstattung*, Stuttgart–Mainz 1987, S. 120–127.

<sup>7)</sup> Vgl. Das Parlament, Nr. 11–12 vom 11./18. März 1988.



chen Wirtschaftens auf die Natur her dauerhaft möglich ist — eine Wirtschaft, die die ökologischen Systeme dauerhaft nicht überfordert. Ziel ist also eine (ökologisch) nachhaltige Wirtschaft. *Nachhaltigkeit* heißt Nutzung erneuerbarer Quellen auf eine Weise, die ihre Regenerierbarkeit und damit ungeschmälerte zukünftige Nutzbarkeit nicht beeinträchtigt. In der Realität — vor allem in der Dritten Welt — haben wir leider immer noch eine komplett gegenläufige Entwicklung.

Eine wesentliche Restriktion einer ökologischen Politik ist es, daß es keine ökologische Kreislaufwirtschaft gibt, m. a. W.: vollkommenes Recycling ist unmöglich. Ein großer Teil der Energie und der

Materie, der umgewandelt und genutzt worden ist, steht endgültig nicht mehr für menschliche Zwecke zur Verfügung. Deshalb ist die Vermeidung oder Reduzierung von Abfällen besser als Recycling. Daraus ergibt sich auch die Notwendigkeit des Energiesparens und der Schonung erschöpflicher Ressourcen. Nachhaltigkeit heißt auch, daß eine Minimierung von nicht oder nur ganz langfristig abbaubaren Schadstoffen angestrebt werden sollte. Persistente Stoffe reichern sich im Boden, im Grundwasser, in Pflanzen, Tieren, im Menschen und in den höheren Luftschichten an — mit den daraus resultierenden kurz- und langfristigen negativen Wirkungen auf Ökologie und Mensch.

## Instrumentelle Umsetzung

Von entscheidender Bedeutung für das Gelingen einer Abstimmung von ökonomischen mit ökologischen Zielen ist der *Aufbau eines staatlich gesetzten ökologischen Rahmens*, der dafür sorgt, daß die heute herrschenden Preisstrukturen, die weitgehend noch der Ära der Inanspruchnahme von Leistungen der Natur zum Nulltarif entstammen, Schritt für Schritt angepaßt werden an die neue Situation der ökologischen Knappheit. Neben dem traditionellen Instrument der Umweltpolitik, den Auflagen, die zu Kostensteigerungen bei umweltbelastenden Produktionsprozessen und Produkten führen, stehen hierfür das Abgabement (soweit Schadstoffe weiter toleriert werden) und die Steuerpolitik zur Verfügung. Steuerpolitische Ansatzpunkte könnten Produktsteuer in Höhe der ökologischen und sozialen Folgekosten und/oder Rohstoff- und Energiesteuern sein, bei denen an schon vorhandenen speziellen Verbrauchssteuern wie der Mineralöl- und Tabaksteuer angeknüpft werden könnte.

Der Aufbau eines ökologischen Ordnungsrahmens, der heute nur rudimentär vorhanden ist, sollte dazu genutzt werden, die Umweltpolitik — die heute immer noch vom Vorherrschen der Entsorgungskonzeption gekennzeichnet wird — stärker auf eine Vorsorgepolitik umzustellen. Denn: Aus den Zielen einer Vermeidung bzw. Reduzierung von Abfällen, dem Aufbau einer Energiebasis, die das Energieeinsparpotential mobilisiert, der Schaffung rohstoff- und energiesparender Produktions- und Konsumstrukturen zwecks Schonung der Ressourcenbasis und der Minimierung von nicht oder nur ganz langfristig abbaubaren Schadstoffen ergibt sich eine *Priorität der Präventiven Umweltpolitik* und damit

eine entsprechende strategische Nachordnung resp. Hilfsfunktion der Entsorgungspolitik.

Das bloße Anhängen von Reinigungs-, Rückhalte- und Umwandlungsanlagen an den weiter umweltverschmutzenden Produktionsprozeß — das ist das Prinzip der heute noch vorherrschenden nachsorgenden und medienorientierten Umweltpolitik — ist auf die Dauer keine tragfähige ökologische und ökonomische Lösung. So können etwa nicht oder nur ganz langfristig abbaubare Schadstoffe — wie bestimmte Schwermetalle und bestimmte organische Verbindungen — von den Reinigungsanlagen nicht oder nur begrenzt zurückgehalten werden. Medienorientierte Entsorgungspolitik führt immer nur zur Problemverlagerung, zu einer begrenzten, nie zu einer endgültigen Lösung.

Der Abfallsektor wird immer mehr zum Auffangbecken einer zu kurz greifenden Politik der Luftreinhaltung und der Abwasserreinigung. Wachsende Mengen von zurückgehaltenen Stoffen und Filterstäuben sowie von giftigem Klärschlamm müssen von der Abfallwirtschaft neben den ohnehin noch wachsenden Müll- und Sondermüllbergen entsorgt werden. Dabei stößt sie immer mehr an Grenzen. Der noch verfügbare Deponieraum ist bei Anhalten der heutigen Trends bald ausgeschöpft. Der Bau von Müllverbrennungs-, ganz zu schweigen von Sondermüllverbrennungs-Anlagen, ist praktisch kaum mehr durchsetzbar.

Auch im Hinblick auf den Energie- und Rohstoffverbrauch greift die Entsorgungspolitik zu kurz. Sie impliziert eine Verlängerung des Produktionsapparates, also mehr Verbrauch von Rohstoffen und Energie. Der mit dem Bau und dem laufenden Be-



trieb der Entsorgungsanlagen verbundene Rohstoff- und Energieverbrauch führt jedoch zu neuen Umweltbelastungen. Der Entsorgungssektor entlastet also nur relativ, nicht absolut. Präventive Umweltpolitik zielt auf die Verminderung von Rohstoff- und Energieeinsatz. Jede Rohstoff- und Energieeinheit, die nicht verbraucht

wird, belastet auch nicht die Umwelt und muß dann auch nicht rohstoff- und energieaufwendig entsorgt werden. Präventive Umweltpolitik verordnet der Industriegesellschaft eine Schlankheits- und Entschlackungskur. Ziel sind intelligente, rohstoff- und energiesparende und damit auch schadstoffarme Produktions- und Konsumstrukturen.



## **Horst Zilleßen: Die normativen Voraussetzungen der Umweltpolitik. Zur Wiederannäherung von Ethik und Politik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/88, S. 3–14

Von den Umweltpolitikern aller Parteien ist in der Vergangenheit immer wieder die Notwendigkeit einer Umweltethik hervorgehoben worden. Offenbar haben sie erkannt, daß die Politik wie das Verhalten des einzelnen ethischer Handlungsanleitungen bedarf, um Zukunft verantwortlich gestalten zu können. Klarheit über die grundlegenden umweltethischen Prinzipien ist dabei freilich leichter zu gewinnen, als sie in praktische Politik umzusetzen. Das liegt nicht nur an divergierenden Interessen, die mit dem Prozeß der Umsetzung unvermeidlich verbunden sind, sondern zunächst an einem Politikverständnis, das auf die Macht als Mittel der Politik fixiert ist und die Frage nach den Zielen der politischen Entwicklung in den Hintergrund drängt.

Die Entwicklung der Politik wie des Politikverständnisses hat dazu geführt, daß das Machtstreben sich verselbständigt, der Machterwerb wird zum Selbstzweck, die anzustrebende Entwicklung des Gemeinwesens wird als das von selbst sich einstellende Ergebnis vernünftig geregelter Machtprozesse erklärt. Die freiheitsichernde Wirkung von Machtbalance und Machtkontrolle ist unbestritten, offen bleibt aber in umweltethischer wie umweltpolitischer Perspektive die Frage, ob der geregelte Prozeß des Interessen- oder Machtausgleichs allein langfristig die Lebensfähigkeit unseres Gemeinwesens, letztlich des Gemeinwesens „Erde“, zu erhalten vermag. Muß nicht der Machtprozeß durch eine Zielvorgabe gesteuert werden, um zu gewährleisten, daß nicht durch individuelle oder partielle Machtansprüche die Identität des Gemeinwesens gefährdet wird?

Die Betrachtung der bisherigen Umweltpolitik legt den Schluß nahe, daß umweltethische Einsichten und Einwände relativ belanglos geblieben sind. Daher sind die Voraussetzungen zu prüfen, die der Umweltethik eine größere politische Wirksamkeit verleihen, sowie entsprechende Strukturen und Verfahren zu entwickeln, die gegenüber dem vorherrschenden Individualismus und Partikularismus eine „Besinnung auf das Ganze“ erzwingen.

## **Michael Strübel: Umweltpolitik in Europa — Möglichkeiten und Grenzen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/88, S. 15–28

Seveso, Tschernobyl, Basel — spätestens diese Katastrophen haben der Öffentlichkeit bewußt gemacht, daß weder die Verschmutzung der Luft noch die Schadstoffbelastung der Gewässer sich nach nationalstaatlichen oder bündnispolitischen Grenzverläufen richten. Anhand konkreter Fälle wird in einer vergleichenden Analyse untersucht, wie und wohin sich eine grenzüberschreitende Umweltpolitik in Europa entwickelt hat, wobei Programme und deren Normen mit der politischen Praxis konfrontiert werden, soweit das Datenmaterial gesicherte Aussagen zuläßt.

In der bilateralen deutsch-deutschen Umweltpolitik sind zwar einige gemeinsame Vorhaben auf den Weg gebracht und auch vertraglich festgeschrieben worden, doch sind die Ergebnisse im einzelnen bisher eher unbefriedigend. Die supranationale Umweltpolitik im Rahmen der EG hingegen verfügt auf der Ebene der Programmformulierung über originär ökologische Ansätze und strebt einen präventiven Umweltschutz an, wobei das Verursacherprinzip gilt. Trotz der Verankerung des Umweltschutzes als gemeinsames politisches Vorhaben in der Einheitlichen Europäischen Akte zeigen sich in der Praxis eine Reihe von Ziel- und Mittelkonflikten bei der Agrar-, der Regional- und der Wirtschaftspolitik der EG. Anhand der Genese der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung kann belegt werden, daß sich letztlich nationalstaatliche Interessen und Souveränitätsvorbehalte gegenüber dem supranationalen Integrationsbestreben durchsetzen.

Der Vergleich der unterschiedlichen Umweltregime für den Rhein, die Nordsee und die Ostsee zeigt eine Reihe von Gemeinsamkeiten, etwa bei der Schadstoffbelastung. Was den Stand der gemeinsamen Organisation und die Zielvorgaben zur Schadensbegrenzung und Problemlösung angeht, so sind mehrere konkrete Unterschiede zu benennen. Der Entwicklung und dem Einsatz von Umwelttechnologien kommt dabei eine wichtige, aber nicht die entscheidende Rolle zu. Zentraler erscheint ein programmatischer und politischer Umdenkungsprozeß, der aus der Sackgasse des Markt- und des Staatsversagens herausführt. Von erheblicher Bedeutung sind hierbei die Aktionen und Aktivitäten nicht-staatlicher Organisationen und Verbände.



## Christian Leipert: Grundfragen einer ökologisch ausgerichteten Wirtschafts- und Umweltpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/88, S. 29–37

Eine ökonomische Hauptursache der Umweltkrise liegt in der unvollständigen Kostenrechnung der Unternehmen. Naturleistungen können immer noch weithin zum Nulltarif oder – gemessen an den Auswirkungen von Umweltbelastungen – zu billig in Anspruch genommen werden. Eine nachhaltige Verbesserung der Umweltqualität setzt eine Anpassung der derzeit in weiten Bereichen ökologisch ignoranten Preisstrukturen an die faktische Situation der ökologischen Knappheit voraus.

Ein weiteres Kapitel befaßt sich mit den Gewinnern und Verlierern des säkulären wirtschaftlichen Wachstumsprozesses in der industrialisierten Welt. Die rapide ansteigenden ökologischen Kosten drohen die noch erreichbaren ökonomischen Erträge zu übertreffen. Realistischerweise ist auch für die Zukunft davon auszugehen, daß Privatwirtschaft, Gewerkschaften und Staat weiterhin am Wachstumsziel festhalten werden. Um so dringender ist eine Revision des Wachstumskonzeptes und eine Erweiterung des offiziellen wirtschaftspolitischen Zielkatalogs um das Ziel der Naturverträglichkeit von Produktion und Konsum. Bruttosozialprodukt und Wirtschaftswachstum reflektieren zunehmend nicht nur positiv zu bewertende wirtschaftliche Erträge, sondern zusätzliche gesamtwirtschaftliche Kosten (u. a. zur Verminderung und Kompensation von wachstumsbedingten Umweltschäden). Eine integrale Berücksichtigung von Umweltfaktoren in allen Bereichen der Wirtschaftspolitik, die langfristig anzustreben ist, hat auch Konsequenzen für die Umweltpolitik. Die heute noch vorherrschende Entsorgungspolitik muß ersetzt werden durch eine vorsorgende, querschnittsorientierte Umweltpolitik.

# Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem  
Inhaltsverzeichnis

**nur 25,– DM**

zuzügl. Versandkosten pro Jahrgang

**neu 1987**

**Jetzt bestellen!**

Auslieferung nach  
Fertigstellung und Bestelleingang



*Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)*

**Jahrgänge: 1984 – 1985 – 1986**



Bundeszentrale  
für politische  
Bildung

Bestell- DAS PARLAMENT, Vertriebsabteilung  
Adresse: Fleischstraße 62–65, D-5500 Trier