

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Edda Müller

Sozial-liberale Umweltpolitik
Von der Karriere eines neuen Politikbereichs

Helmut Weidner

Die Umweltpolitik der
konservativ-liberalen Regierung
Eine vorläufige Bilanz

Harald Hohmann

Die Entwicklung der internationalen Umweltpolitik
und des Umweltrechts durch internationale
und europäische Organisationen

B 47-48/89
17. November 1989

Edda Müller, Dr. rer. publ., geb. 1942; Studium der Politikwissenschaft; Referatsleiterin im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Veröffentlichungen u. a.: *Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik — (Ohn)Macht durch Organisation?*, Opladen 1986; (zus. mit Detlef Bischoff und Uwe Saager) *Verwaltung und Politik*, Köln 1982; *Konzeptionen und Umsetzungsstrategien der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform zur Verbesserung der internen Ministerialorganisation*, Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung, Nr. 10, Teil I, Bonn 1987.

Helmut Weidner, Dipl.-Pol., geb. 1948; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Geschichte in Berlin und Kiel; von 1976—1977 Assistent am Fachbereich Politische Wissenschaften der Freien Universität Berlin; seit 1978 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Abt. Normbildung und Umwelt).

Veröffentlichungen u. a.: *Von der Schadstoffbeseitigung zur Risikoverhinderung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 44/77; (zus. mit P. Knoepfel) *Luftreinhaltepolitik im internationalen Vergleich* (6 Bände), Berlin 1985; (zus. mit S. Tsuru) *Environmental Policy in Japan*, Berlin 1989.

Harald Hohmann, geb. 1956; Studium der Rechts- und Politikwissenschaft in Münster und Genf; Praktika bei UNO und EG; Assessor und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für öffentliches Recht der Universität Frankfurt.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) *Freiheitssicherung durch Datenschutz*, Frankfurt 1987; *Südafrikas Menschenrechtsverletzungen, Ursachen und Reaktionen*, in: *Internationales Afrikaforum*, 23 (1987); *Das Reinheitsgebot-Urteil und der europäische Binnenmarkt*, in: *Juristenzeitung*, 42 (1987); *Meeresumweltschutz als globale und regionale Aufgabe: Die Anstrengungen von UNEP, IMO und ECE*, in: *Vereinte Nationen*, 37 (1989); *Maßnahmen zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung: Völkerrechtliche Regelungen und Suche nach Maßnahmen, die einer modernen Konzeption des Meeresumweltschutzes entsprechen*, in: H. Donner/G. Magoulas/J. Simon/R. Wolf (Hrsg.), *Umweltschutz zwischen Staat und Markt. Moderne Konzeptionen des Umweltschutzes*, Baden-Baden i. E.



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, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, 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 1985, 1987 und 1988 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.

Sozial-liberale Umweltpolitik

Von der Karriere eines neuen Politikbereichs

I. Einleitung

Der Umweltschutz ist in der Bundesrepublik Deutschland innerhalb von nur zwei Jahrzehnten zu einem Schlüsselthema der Politik geworden. Die Grundlage für die erstaunliche Karriere eines neuen Politikbereichs wurde in den Jahren 1969 bis 1982 während der Regierungszeit der sozial-liberalen Koalition gelegt. Für die Erfolge dieser Politik gibt es heute ebenso viele Väter wie Schuldzuweisungen für Mißerfolge und Versäumnisse. Politiker und Parteien wetteifern um die Urheberschaft für die beste Umweltprogrammatische. Industrie und Gewerkschaften bemühen sich, das Bremser-Image abzustreifen. Für die öffentliche Meinung steht fest, daß nur der Druck der Basis — von Medien, Bürgerinitiativen und Umweltschutzverbänden — den politisch-administrativen Apparat in Bewegung gebracht hat. Welche Rolle haben die an der Umweltpolitik beteiligten Akteure bei der Implementation und Ausdifferenzierung der Umweltpolitik tatsächlich gespielt und welcher Handlungsspielraum stand den für den Umweltschutz innerhalb der sozial-liberalen Regierungskoalition Verantwortlichen zur Verfügung, um umweltpolitische Programme zu konzipieren und gegen Widerstände durchzusetzen?¹⁾

Im November 1969 stellte erstmals seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland eine Koalition aus SPD und FDP mit einer knappen Mehrheit von nur acht Mandaten im Bundestag die Bundesregierung.

Bereits wenige Tage nach der Regierungsbildung wurden durch Erlaß des Bundeskanzlers die notwendigen Organisationsentscheidungen für die Wahrnehmung der Umweltaufgaben innerhalb der Bundesregierung getroffen. Der Bundesminister des Innern erhielt aus dem Bundesministerium für Gesundheit die Aufgaben Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Wasserreinhaltung und Abfallbeseti-

gung. Das Bundeskanzleramt richtete eine Gruppe Umweltangelegenheiten ein. Eine Konzentration der Umweltaufgaben wurde damit jedoch nicht bewirkt. Vielmehr verblieben wichtige Teilaufgaben des Umweltschutzes in sechs weiteren Ressorts. Die Verantwortung für Erfolge und Mißerfolge der Umweltpolitik trug in den Augen der Öffentlichkeit trotz dieser Kompetenzzersplitterung in der Folgezeit der Bundesminister des Innern.

Es mag als symptomatisch für die politische Prioritätensetzung der SPD zu Beginn der sozial-liberalen Regierungskoalition angesehen werden, daß der der SPD angehörende Bundeskanzler (bis 1974 Willy Brandt, danach Helmut Schmidt) dem kleineren Koalitionspartner FDP die Schwerpunktaufgaben des Umweltschutzes überließ. Die FDP stellte von 1969 bis 1982 den vor allem für den technischen Umweltschutz zuständigen Bundesinnenminister. Für den Naturschutz war in dieser Zeit ebenfalls ein FDP-Minister zuständig. Er war als Landwirtschaftsminister zugleich für einen wichtigen Verursacherbereich von Umweltbelastungen verantwortlich. Das als „Gegenspieler“ zum Umweltschutz wichtige Wirtschaftsressort war bis zu den Wahlen 1972 in den Händen der SPD, danach wurde es bis zum Ende der Koalition von der FDP geleitet.

Für den Handlungsspielraum der Umweltpolitik war auch die parteipolitische Konstellation im Bundesrat von größter Bedeutung. Von Anfang an hatten dort CDU- bzw. CSU-geführte Landesregierungen die Mehrheit. Bis 1972 wurde der Einfluß der CDU bzw. CSU allerdings dadurch abgeschwächt, daß die FDP in einigen Landesregierungen als Koalitionspartner der Regierung angehörte und somit auf das Abstimmungsverhalten der jeweiligen Landesregierung im Bundesrat Einfluß nehmen konnte.

Das institutionelle Handlungsgefüge wurde — im Laufe der sozial-liberalen Regierungszeit zunehmend — überdies von den Harmonisierungszwängen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft geprägt. Ab 1973 — nach der Verabschiedung des

¹⁾ Der folgende Beitrag basiert auf einer umfangreichen empirischen Untersuchung zum Einfluß von Organisationsstrukturen auf den umweltpolitischen Entscheidungsprozeß; vgl. Edda Müller, Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik — (Ohn)Macht durch Organisation?, Opladen 1986.

1. Umweltprogramms der EG — mußte insbesondere für die für den Warenverkehr relevanten Umweltvorschriften innerhalb der EG ein Konsens gefunden werden.

Neben diesen das eigentliche Entscheidungssystem betreffenden Faktoren hing der Erfolg der sozial-liberalen Umweltpolitik von den allgemeinen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräften ab. Zwischen 1969 und 1982 kam es hier zu deutlichen Kräfteverschiebungen. Ich unterscheide deshalb im folgenden drei zeitliche Phasen der Umweltpolitik:

— die Phase von 1969 bis 1974, in der der Regierungsapparat weitgehend das Geschehen bestimmte;

— eine Phase von 1974 bis 1978 mit starken ökonomischen Restriktionen, die Regierung und Verwaltung zu einer defensiven Umweltpolitik zwangen;

— eine Erholungsphase von 1978 bis 1982, in der durch soziokulturelle Veränderungen eine „Politisierung“ der Umweltpolitik bewirkt und Regierung und Verwaltung neue Handlungsspielräume eröffnet wurden.

II. 1969 — 1974: Aktive Politikgestaltung

Die Aufnahme des Schutzes der Umwelt in den sozial-liberalen Katalog innerer Reformen läßt sich weder durch den Druck der öffentlichen Meinung noch den einer akuten Krisensituation erklären. Sie war auch nicht das Ergebnis parteipolitischer Programmdiskussion. Es spricht vielmehr einiges dafür, daß der Umweltschutz von außen gleichsam in die Bundesrepublik „importiert“ wurde. Vorbild war die sich in diesen Jahren etablierende Umweltpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika. Zudem hatten einige internationale Organisationen, insbesondere der Europarat und die Vereinten Nationen, durch Konferenzen und Resolutionen das Thema auf die politische Tagesordnung gesetzt²⁾.

1. Aufbau des neuen Politikbereichs durch die Verwaltung

Mit der Aufnahme des Umweltschutzes in ihr Regierungsprogramm hatte die Bundesregierung 1969 der Ministerialverwaltung den Auftrag erteilt, den Umweltschutz institutionell und programmatisch auszugestalten. Adressat dieses Auftrags war in erster Linie das Bundesministerium des Innern. Durch interministerielle Koordinierungsgremien sollten die innerhalb der Bundesregierung verstreuten sonstigen Umweltaufgaben mit den im Bundesministerium des Innern entwickelten Programmen und Maßnahmen zusammengefügt werden. Zu diesem Zweck wurden noch 1970 ein Kabinettsausschuß für Umweltfragen (Umweltkabinett) sowie

ein Abteilungsleitersausschuß Bund (StALA-Bund) eingerichtet. Vorgesehen war, daß Leitlinien und Reichweite der Umweltpolitik unter Vorsitz des Bundeskanzlers im Umweltkabinett beschlossen und zuvor im StALA-Bund zwischen den Ressorts abgestimmt wurden. Dies veranlaßte wiederum die meisten Ministerien, zwischen 1970 und 1973 Koordinierungsreferate für Umweltfragen einzurichten und damit eigenen Sachverstand für Umweltschutz zu entwickeln.

Im Bundesministerium des Innern wurde der Umweltschutz zwischen 1970 und 1974 organisatorisch und personell kontinuierlich ausgebaut. Die Zahl der Mitarbeiter konnte annähernd verdoppelt werden. Auch die dem Bundesministerium des Innern zur Verfügung stehenden Mittel für Umweltforschung stiegen von 6,3 Mio. DM auf 52,4 Mio. DM im Jahre 1974 an. Hinzu kamen erhebliche Zuschußmittel, insbesondere für Wasserreinigungsmaßnahmen im Rahmen des Rhein-Bodensee-Programms und des ERP (European Recovery Programme)-Kreditprogramms für Umweltschutzmaßnahmen.

Ab 1971 baute der Bundesminister des Innern auch außerhalb des Ministeriums zielstrebig institutionelle „Hilfstruppen“ für den Umweltschutz auf. Er errichtete 1971 den unabhängigen Rat von Sachverständigen für Umweltfragen und legte 1974 mit dem Umweltbundesamt die Basis für einen eigenen Verwaltungsunterbau für die wissenschaftliche Unterstützung bei der Umsetzung seines Umweltprogramms. Darüber hinaus errichtete er 1971 als Forum des Informations- und Meinungsaustauschs zwischen den in Verwaltung, Politik, Gesellschaft und Wissenschaft am Umweltschutz Beteiligten die Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen (AGU).

²⁾ Der Europarat verkündete 1968 eine Wassercharta und eine Charta zur Luftreinhaltung und erklärte 1970 zum Europäischen Naturschutzjahr. Die UNESCO veranstaltete 1968 in Paris das Internationale Symposium „Mensch und Biosphäre“. 1969 fand in Neu Delhi ein Kongreß der Internationalen Union zum Schutz der Natur und der natürlichen Ressourcen statt. Vgl. Günter Küppers u. a., Umweltforschung — die gesteuerte Wissenschaft?, Frankfurt 1978, S. 122.

Auch die Zusammenarbeit mit den Bundesländern wurde organisiert. Im Oktober 1972 trat erstmals die Konferenz der für Umweltfragen zuständigen Minister und Senatoren des Bundes und der Länder — Umweltministerkonferenz (UMK) — in Berlin zusammen. Die UMK war unter jährlich wechselndem Vorsitz bis Mitte der siebziger Jahre — unabhängig von der parteipolitischen Couleur der Länderumweltminister — ein Ort „konzertierter Aktion“ der Umweltminister gegen die Wirtschaftsminister der jeweiligen Kabinette. Vorbereitet wurden die Beschlüsse der UMK durch einen Ständigen Bund-Länder-Abteilungsleiter-Ausschuß für Umweltfragen.

Noch bevor in den übrigen Bundesressorts der Umweltschutz richtig Fuß fassen konnte, ging die Umweltabteilung des Bundesministeriums des Innern daran, die Umweltprogrammatische zu formulieren und die ersten konkreten gesetzgeberischen Maßnahmen in die Wege zu leiten. Zusammen mit der Gruppe Umweltangelegenheiten des Bundeskanzleramtes erarbeiteten einige wenige Beamte des Bundesministeriums des Innern unter hohem Zeitdruck zunächst ein Sofortprogramm zum Umweltschutz³⁾, dessen Zweck in erster Linie die Mobilisierung der öffentlichen Meinung war. In dem schließlich am 29. September 1971 vom Bundeskabinett verabschiedeten Umweltprogramm wurden Leitlinien der Umweltpolitik entwickelt, die noch heute unverändert Gültigkeit haben.

Richtschnur der Umweltpolitik sollten das Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip werden. Unerwünschte Nebenwirkungen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen sollten rechtzeitig erkannt und durch weit vorausschauende Umweltplanung vermieden werden können. Die Bundesregierung wollte ihr Programm in enger Kooperation mit den Bundesländern, internationalen Gremien, der Wirtschaft und den gesellschaftlichen Gruppen verwirklichen. In allen Teilen der Bevölkerung sollte das Umweltbewußtsein geweckt und gestärkt sowie Bürgerinitiativen unterstützt werden⁴⁾.

Im Maßnahmenteil des Programms wurden neben der Ankündigung einer Reihe von Gesetzgebungsvorhaben insbesondere in den Bereichen Wasser- und Luftreinhaltung einige wenige konkrete Ziele formuliert:

³⁾ Vgl. Sofortprogramm der Bundesregierung zum Umweltschutz, BMI-Reihe „betrifft“ 3, Bonn 1970.

⁴⁾ Vgl. Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971, in: BMI (Hrsg.), Umweltschutz. Das Umweltprogramm der Bundesregierung, mit einer Einführung von Hans-Dietrich Genscher, Stuttgart u. a. 1972.

— Bis 1985 sollten das Abwasser von rd. 90 Prozent der Bevölkerung durch biologische oder gleichwertige Kläranlagen gereinigt⁵⁾ sowie

— die Abgase von Kraftfahrzeugen mit Ottomotoren schrittweise bis 1980 auf ein Zehntel der Durchschnittswerte von 1969 verringert werden⁶⁾.

In seinem allgemeinen Tenor — insbesondere der Einschätzung möglicher wirtschaftlicher und finanzieller Restriktionen — spiegelte das Umweltprogramm den „Zeitgeist“ zu Beginn der sozial-liberalen Reformära wieder. Technischer Fortschritt und Wirtschaftswachstum galten als grundsätzlich mit den Zielen der Umweltpolitik vereinbar. Der Umweltschutz sollte der Wirtschaft „neue Ziele setzen“⁷⁾ und diese zu einem „umweltorientierten Verständnis“⁸⁾ ihrer Aufgabe anhalten. Obwohl die Notwendigkeit betont wurde, öffentliche Umweltschutzmaßnahmen auf die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft abzustimmen, war das Programm insgesamt von einer optimistischen Einschätzung der finanziellen Realisierbarkeit des für notwendig gehaltenen Umstrukturierungsprozesses geprägt.

In der Rückschau erscheint es erstaunlich, daß es den Verfassern des Umweltprogramms im Bundesministerium des Innern gelang, die Bundesregierung auf die anspruchsvollen Programmziele festzulegen. Möglich wurde dies aufgrund verschiedener Faktoren: Von den für die Programmarbeiten engagierten bzw. von ihren laufenden Referatsaufgaben freigestellten Programmschreibern wurde die Aufgabe als intellektuelle Herausforderung begriffen. Sie hatten die amerikanischen Programmansätze studiert und formulierten die allgemeinen Teile des Programms weitgehend unbeeinflusst von taktischen Durchsetzungsüberlegungen und eigenen Zuständigkeits- und Handlungsschranken. Trotz vieler Abstimmungszwänge im Detail konnten sie in einem „intellektuellen Freiraum“ operieren, den ihnen die Unterstützung des Bundesinnenministers Genscher sicherte.

Politische Rückendeckung erhielten die Verfasser des Umweltprogramms auch aus dem Bundeskanzleramt. In seiner zweiten Regierungserklärung vom Januar 1973 wertete Bundeskanzler Brandt den Umweltschutz noch weiter auf, indem er dem „Recht auf eine menschenwürdige Umwelt“ Verfassungsrang beimaß⁹⁾. Darüber hinaus profitierten die Programmarbeiten vom allgemeinen Re-

⁵⁾ Vgl. ebd.

⁶⁾ Vgl. ebd.

⁷⁾ Vgl. ebd.

⁸⁾ Vgl. ebd.

⁹⁾ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 6/1973, S. 51.

formklima in der Regierung. Die Verteidiger etablierter Aufgabenbereiche und Interessen im „Apparat“ verhielten sich angesichts des Richtungswechsels in der allgemeinen Regierungspolitik abwartend. Die Vertreter der Industrie hatten ihre Interessen in die Arbeiten der für die Arbeit am Umweltprogramm gebildeten Projektgruppen einbringen können und dort z. B. im Bericht zur „Reinhaltung der Luft“ weitreichende Problembeschreibungen und Maßnahmenvorschläge mitgeschlossen¹⁰⁾. Die Charakterisierung der Aufschwungphase von Reformkonjunkturen durch Stephan Ruß-Mohl beschreibt durchaus zutreffend die Situation des Umweltschutzes zu Beginn der siebziger Jahre: „Von der erstarkenden Reformallianz in die Sündenbockrolle gedrängt, vermögen die Problemverursacher . . . wenig auszurichten. Unter dem Eindruck der Machtverschiebungen wird es allenfalls gelingen, ihre ‚Schlachtreihen‘ neu zu ordnen und die – oftmals schwierige – Definition der eigenen Interessenlage . . . voranzutreiben.“¹¹⁾

Um in der Umweltpolitik aktionsfähig zu werden, mußte die Bundesregierung Anfang 1970 durch eine Grundgesetzänderung ihre Kompetenzgrundlage erweitern. Sie benötigte für die beantragte Übertragung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Wasserwirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege die Zustimmung des Bundesrates. Dieser stimmte zwar der Bundeskompetenz für Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung und Abfallwirtschaft zu, beschränkte den Bund jedoch in den Bereichen Wasserwirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege auf die Rahmengesetzgebung. Auf dieser Kompetenzgrundlage wurden zwischen 1971 und 1974 das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm und das Benzinblei-Gesetz (1971), das Abfallbeseitigungsgesetz und das DDT-Gesetz (1972), das Bundes-Immissionsschutzgesetz und das Gesetz über Umweltstatistiken (1974) verabschiedet. Daneben wurden zahlreiche Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erlassen, so z. B. die für die Verminderung von Luftverunreinigungen durch die Industrie bedeutsame 1. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft von 1974¹²⁾.

¹⁰⁾ Vgl. Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung, Schriftenreihe des Bundesministeriums des Innern 1, Bonn 1971, S. 20 ff.

¹¹⁾ Stephan Ruß-Mohl, Dramaturgie politischer Reformen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/82, S. 10.

¹²⁾ Vgl. Umweltbericht '76. Fortschreibung des Umweltprogramms der Bundesregierung vom 14. Juli 1976 mit einer Einführung von Werner Maihofer, Stuttgart u. a. 1976, S. 228 ff.

2. Rolle des Bundestages und der politischen Parteien

Der Deutsche Bundestag trug Anfang der siebziger Jahre durch eine Reihe von Großen und Kleinen Anfragen sowie öffentlichen Anhörungen mit dazu bei, das neue politische Thema bekanntzumachen. Es gab im Bundestag quer durch die Fraktionen eine Reihe von Abgeordneten, die im Rahmen der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft (IPA) bereits in den sechziger Jahren sich in Fragen der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes engagiert hatten. Der politische Mobilisierungseffekt dieser Aktivitäten war damals jedoch gering, da die IPA als überparteiliches Gremium keine parteipolitischen Profilierungsinteressen verfolgen konnte. Die Programmatik der Parteien wurde durch die Arbeit der IPA daher nicht beeinflusst. Obwohl die SPD im Wahlkampf 1961 mit dem Slogan „Blauer Himmel über der Ruhr“ die Umweltproblematik aufgegriffen hatte, gab es 1969 in keiner Partei Ansätze eines umweltpolitischen Programms. In den Wahlkämpfen 1965 und 1969 hatte der Umweltschutz keine Rolle gespielt¹³⁾.

Im Bundestag verlagerte sich die Arbeit zum Umweltschutz daher sehr rasch hinter die Türen der Ausschüsse, wobei die wesentlichen Umweltgesetze vor allem im Innenausschuß beraten wurden. Die der IPA angehörenden Umweltexperten des Parlaments bewirkten hier insbesondere bei den Beratungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes wesentliche Verbesserungen der Regierungsvorlage. Der Einfluß der IPA ging ab Mitte der siebziger Jahre jedoch spürbar zurück. Maßgebend hierfür mag gewesen sein, daß die hohe Konsensfähigkeit und Überparteilichkeit des Umweltthemas es für Parlamentarier zunehmend uninteressant werden ließ, hier ein Betätigungsfeld zu suchen. Dies wurde durch die Ausdifferenzierung des Politikfeldes durch die Ministerialverwaltung und das Anwachsen des Umweltsachverständigen innerhalb der Bundesregierung noch verstärkt. Insgesamt läßt sich für die Phase 1969 bis 1974 daher konstatieren, daß die Bundesregierung für ihre Umweltpolitik im Bundestag zwar eine freundliche Aufnahme fand, jedoch keine durchgreifende politische Mobilisierung bewirkt wurde.

Die in den nächsten Jahren von den Parteien vorgelegten Umweltprogramme profitierten weitgehend von den Programmarbeiten der Ministerialbürokratie. Als erste Partei legte die FDP 1971 ein

¹³⁾ Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 1978, hrsg. vom BMI als BT-Drs. 8/1938, Tz. 1400.

Umweltprogramm vor¹⁴⁾, die CDU folgte 1972¹⁵⁾ und die SPD im Jahre 1975¹⁶⁾. Die CSU machte erst 1976 in ihrem Grundsatzprogramm Aussagen zum Umweltschutz¹⁷⁾. In den Grundaussagen unterschieden sich die Programme nur marginal. Dieser Konsens bewirkte eine Neutralisierung und Entpolitisierung des Umweltschutzes, was sich z. B. darin äußerte, daß Umweltfragen in den Wahlkämpfen 1972 und 1976 nur am Rande und wenig kontrovers diskutiert wurden¹⁸⁾.

3. Rolle der gesellschaftlichen Kräfte

Das öffentliche Problembewußtsein über die Umweltgefahren, wie es sich in Meinungsumfragen, der Presseberichterstattung, den Aktivitäten von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden ausdrückt, ging den staatlichen Umweltaktivitäten nicht voraus, sondern entwickelte sich weitgehend parallel zu den staatlichen Bemühungen. Nach einer Umfrage von Infas war im September 1970 der Begriff „Umweltschutz“ nur 41 Prozent der Befragten bekannt; nach der Vorlage des Umweltprogramms im November 1971 konnten sich bereits 92 Prozent der Befragten unter Umweltschutz etwas annähernd Richtiges vorstellen¹⁹⁾. Auch die Ende der sechziger Jahre entstehende Bürgerinitiativbewegung griff – von Ausnahmen wie der Interessengemeinschaft zur Bekämpfung des Fluglärms, die 1966 bereits 15 000 Mitglieder zählte, abgesehen – erst in den siebziger Jahren verstärkt Umweltthemen auf. Zum Zusammenschluß der Bürgerinitiativen auf Bundesebene kam es 1972 mit der Gründung des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU). An der Gründungsversammlung in Frankfurt nahmen Beamte des Bundesministeriums des Innern teil; die Reisekosten für die „privaten“ Teilnehmer der Veranstaltung waren aus Mitteln der Verbändeförderung des Bundesministeriums des Innern finanziert worden²⁰⁾.

In der Berichterstattung von Presse, Rundfunk und Fernsehen waren Umweltthemen zwar bereits vor 1969 in Einzelaspekten behandelt worden, als umfassendes Thema schlug sich der Umweltschutz

auch in der Presse jedoch erst parallel zu den Aktivitäten der Bundesregierung nieder²¹⁾. Nach 1970 stieg die Zahl der Beiträge zu Umweltfragen in den Medien stark an, wobei sich die politische Entwicklung und die Presseberichterstattung wechselseitig verstärkten²²⁾. Einen besonderen Widerhall fanden vor allem Veröffentlichungen wie der Bericht des Club of Rome über die Grenzen des Wachstums²³⁾.

Insgesamt läßt sich der Stellenwert der gesellschaftlichen Kräfte für den umweltpolitischen Entscheidungsprozeß ähnlich beurteilen wie der der politischen Rahmenbedingungen. Die Umweltpolitik konnte sich von einer breiten Sympathie und Zustimmung in der Gesellschaft getragen fühlen; inwieweit diese ausreichen würde, die Konfliktfähigkeit der Umweltpolitik in der Auseinandersetzung mit widerstreitenden Interessen zu stärken, sollte sich erst später erweisen.

4. Rolle der wirtschaftlichen Kräfte

1969 hatte die Bundesrepublik Deutschland gerade ihre erste größere Nachkriegsrezession (vom Winter 1966/67) überwunden. Die Politik glaubte, mit dem erfolgreich erprobten Instrumentarium der antizyklischen Globalsteuerung auch künftig das Auf und Ab der Konjunkturzyklen steuern zu können. Die angekündigte Umweltpolitik wurde in Wirtschaftskreisen grundsätzlich positiv aufgenommen. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) unterstrich in seinem Jahresbericht 1969/70 das Vorsorgeprinzip: „Unsere Umweltpolitik kann sich – soll sie ihr Ziel erreichen – nicht in der Durchsetzung der bislang versäumten Maßnahmen, z. B. zum Schutz der Gewässer und der Luft erschöpfen; sie muß darüber hinausgehend gleichzeitig sicherstellen, daß bei allem, was wir in Produktion und Konsum heute und morgen unternehmen, auch die sich hieraus ergebenden Folgen im Interesse einer weitmöglichen Verhinderung künftig eintretender Nachteile schon jetzt berücksichtigt werden.“²⁴⁾

Der BDI unterstützte auch das Verursacherprinzip, ermutigte die öffentliche Hand aber gleichzeitig, Umweltausgaben notfalls auch über Kredite zu finanzieren²⁵⁾.

¹⁴⁾ Vgl. Freiburger Thesen der FDP zur Gesellschaftspolitik, Beschlüssen auf dem FDP-Parteitag vom 25.–27. Oktober 1971 in Freiburg. Viertes Teil: Umweltpolitik, hrsg. von der FDP-Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1971.

¹⁵⁾ Vgl. Konzept der CDU für Umweltvorsorge vom 27. Oktober 1972, hrsg. von der CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1972.

¹⁶⁾ Vgl. Thesen zur sozialdemokratischen Umweltpolitik, Vorgelegt vom Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1975.

¹⁷⁾ Vgl. Grundsatzprogramm, hrsg. von der CSU-Landesleitung, München 1976.

¹⁸⁾ Vgl. SRU (Anm. 13), Tz. 1428.

¹⁹⁾ Vgl. ebd., Tz. 1423.

²⁰⁾ Vgl. E. Müller (Anm. 1), S. 88.

²¹⁾ Vgl. G. Küppers u. a. (Anm. 2), S. 114.

²²⁾ Vgl. SRU (Anm. 13), Tz. 1413.

²³⁾ Vgl. Dennis Meadows/Donella Meadows/Erich Zahn/Peter Milling/Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972.

²⁴⁾ Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Jahresbericht 1969/70, Köln 1970, S. 40.

²⁵⁾ Vgl. ebd., S. 42, 44.

Ebenso wie die staatliche Ebene schufen die Spitzenverbände der deutschen Industrie erst einmal die organisatorischen Voraussetzungen für ihre Beschäftigung mit Umweltfragen: 1969 wurde beim Deutschen Industrieministerium eine „Studiengruppe für Umweltschutz“ eingerichtet; 1970 die Kommission „Industrie und Umwelt“ aus den Vorständen der bereits bestehenden Ausschüsse „Wasser und Abwasser“, „Industrielle Immissionsfragen“ und „Fragen der Abfallbeseitigung“ beim BDI gebildet, die sich mit Grundsatzfragen der Umweltpolitik beschäftigen sollte. 1972 richtete der BDI einen Umweltausschuß aus Vertretern der verschiedenen Industrieverbände ein. Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) bildete 1971 einen „Arbeitskreis für Umweltschutz“, der 1978 um einen Umweltausschuß aus den regionalen Gliederungen des DIHT ergänzt wurde.

Bei den deutschen Gewerkschaften fand die allgemeine Umweltprogrammatische zu Beginn der siebziger Jahre ebenfalls Zustimmung. Die Gewerkschaft IG-Metall veranstaltete im April 1972 den ersten großen Umweltkongreß in der Bundesrepublik²⁶⁾. Einen Monat später verabschiedete der DGB-Bundesausschuß Leitsätze zum Umweltschutz²⁷⁾. Darin wurden qualitatives Wachstum und Umweltschutz als gesellschaftliche Gestaltungsaufgaben bezeichnet, die zunehmend in den Vordergrund der gewerkschaftlichen Arbeit rückten.

III. 1974—1978: „Eiszeit“ der Umweltpolitik

Zwischen 1974 und 1978 sorgten die wirtschaftlichen, politischen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen dafür, daß die Umweltpolitik sich weitgehend in der Verteidigung des Status quo erschöpfte.

1. Wirtschaftsrezession

Eingeleitet wurde der Klimawechsel in der Umweltpolitik durch die Ölkrise des Winters 1973/74 und die darauf folgende Wirtschaftsrezession. Die allgemeine Krisenstimmung nach dem Ölembargo und Ölpreisanstieg veranlaßte das Bundeskanzleramt, Vertreter der Industrie und der Gewerkschaften im Juni 1975 zu einer Klausurtagung einzuladen, um das Verhältnis von Wirtschaft und Umweltschutz neu zu bestimmen. Industrie und Gewerkschaften

Auch die Gewerkschaften schufen sich eine organisatorische Basis für die Wahrnehmung von Umweltschutzaufgaben: 1970 wurde beim DGB-Bundesvorstand in der Abteilung Gesellschaftspolitik ein Sachbearbeiter für Umweltschutz bestellt. Im selben Jahr entstand der Arbeitskreis „Sachbearbeiter für Umweltfragen“ beim DGB-Bundesvorstand, dem die Umweltschutzsachbearbeiter der Einzelgewerkschaften angehörten.

Industrie und Gewerkschaften standen dem Umweltschutz aufgeschlossen gegenüber. Künftige Zielkonflikte deuteten sich jedoch bereits an, als der BDI auf die Notwendigkeit der Wettbewerbsneutralität von Umweltschutzmaßnahmen sowie der Harmonisierung der Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft hinwies und der DGB staatliche Ausgleichsmaßnahmen für den Fall forderte, daß durch Umweltschutz Arbeitsplätze gefährdet würden. Die Gründe für diese grundsätzlich positive Haltung gegenüber der Umweltpolitik lagen zum einen in der günstigen Wirtschaftssituation, zum anderen aber auch in der weitgehend noch sehr allgemeinen, programmatisch und volkswirtschaftlich geführten Diskussion, bei der einzelwirtschaftliche sektorale Verteilungsprobleme noch nicht ins Blickfeld rückten.

brachten dort gemeinsam drei Problembereiche auf die Tagesordnung, die die umweltpolitische Auseinandersetzung in den kommenden Jahren bestimmen sollten. Kritisiert wurde, daß

— Investitionen in einer Höhe von etwa 50 Mrd. DM aufgrund zu strenger Umweltauflagen im Genehmigungsverfahren gestaut seien;

— Umweltschutzauflagen die Energieversorgung in der Bundesrepublik Deutschland gefährdeten sowie

— wegen der allgemeinen Überforderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Arbeitsplätze bedroht seien.

Die Umweltverwaltung erhielt den Auftrag, die Verordnung über die Grundsätze des Genehmigungsverfahrens nach dem Bundes-Immissionschutzgesetz mit dem Ziel zu novellieren, die Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen sowie kostenträchtige Gesetzgebungsvorhaben zeitlich zu „strecken“. Unter dem Druck der Energiewirtschaft, der IG-Bergbau und Ener-

²⁶⁾ IG Metall (Hrsg.), Aufgabe Zukunft, Qualität des Lebens, Band 4 Umwelt. Beitrag zur 4. internationalen Arbeitstagung der IG Metall, Frankfurt 1973.

²⁷⁾ Vgl. Leitsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Umweltschutz, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1972) 9, S. 588—594.

gie und der um die Arbeitsplätze im Ruhrgebiet besorgten Landesregierung von Nordrhein-Westfalen erteilte das Bundeskabinett im November 1977 dem Bundesministerium des Innern schließlich den Auftrag, das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die TA Luft zu novellieren sowie den Entwurf einer Rechtsverordnung zur Festlegung des Standes der Technik bei Großfeuerungsanlagen vorzulegen. Die Interessen des Umweltschutzes und die Erfordernisse von Beschäftigung und wirtschaftlichem Wachstum sollten dabei gegeneinander abgewogen werden²⁸⁾.

2. Bürgerinitiativen und Berührungspunkte der Politiker

In das Jahr 1974 fällt auch der Kanzlerwechsel von Willy Brandt zu Helmut Schmidt. Er markiert gleichzeitig das Ende der Reformphase und den Beginn des Krisenmanagements der sozial-liberalen Regierungspolitik²⁹⁾. Das politische und gesellschaftliche Klima in der Bundesrepublik wurde in den Jahren bis 1978 jedoch nicht nur durch die schlechte Wirtschaftslage, sondern auch durch Terroranschläge und zum Teil gewalttätige Demonstrationen gegen den Bau von Kernkraftwerken erschüttert. Diese Ereignisse schädeten dem Umweltschutz in doppelter Weise. Sie absorbierten zum einen die Aufmerksamkeit und Konfliktbereitschaft des für die innere Sicherheit zuständigen Bundesinnenministers. Sie schufen zum anderen im politischen Raum eine negative Stimmung gegen „Basisbewegungen“, zu denen auch die Bürgerinitiativbewegung für den Umweltschutz gezählt wurde. Dies führte in allen Parteien, insbesondere aber auch in der FDP — die zuvor weitgehend als Umweltpartei firmierte — dazu, daß der Umweltflügel in die Defensive gedrückt und die Vertreter von Wirtschaftsinteressen gestärkt wurden. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen charakterisierte die politischen Rahmenbedingungen vor 1978 deshalb wie folgt: „Seit einigen Jahren erwecken die Parteien in der Öffentlichkeit . . . den Eindruck, als scheuten sie grundsätzliche Diskussionen und seien bestrebt, im Erfolgsschema der Jahre bis 1973 einfach fortzufahren, während breite Bevölkerungskreise deutlich verunsichert sind und bei aktiven Minderheiten neue Perspektiven und Wertsetzungen im Gespräch sind.“³⁰⁾

²⁸⁾ Vgl. BMI-Umwelt, Informationen des Bundesministers des Innern zur Umweltplanung und zum Umweltschutz, H. 59, 1977, S. 29 f.

²⁹⁾ Vgl. Horst W. Schmollinger, Veränderung und Entwicklung des Parteiensystems, in: Gert-Joachim Glaebner u. a. (Hrsg.), Die Bundesrepublik in den siebziger Jahren — Versuch einer Bilanz, Opladen 1984, S. 32–53.

³⁰⁾ SRU (Anm. 13), Tz. 1484.

3. Defensivstrategie der Verwaltung

Zwischen 1975 und 1978 wickelte die Bundesregierung im wesentlichen ein bereits 1974 auf den Weg gebrachtes Gesetzgebungsprogramm ab. Insbesondere die Ministerialverwaltung des Bundesministeriums des Innern war dabei weitgehend auf sich gestellt. Die Aufmerksamkeit des Bundesinnenministers war durch den Terrorismus weitgehend absorbiert. Außerdem war der FDP-Innenminister in seiner Partei durch das Erstarren des Wirtschaftsflügels immer mehr ins Abseits geraten. Dabei erwies es sich als besonders prekär, daß der Bundeswirtschaftsminister als Hauptkontrahent des für den Umweltschutz zuständigen Bundesinnenministers ebenfalls der FDP angehörte, so daß die SPD, deren starker Gewerkschaftsflügel Umweltfragen eher skeptisch gegenüberstand, keine großen Anstrengungen unternehmen mußte, um das Umweltengagement des kleineren Koalitionspartners zu bremsen. Den Beamten im Bundesministerium des Innern blieb daher nichts anderes übrig, als den erreichten Stand der Umweltschutzgesetzgebung und Umweltschutzprogrammatische gegen Abschwächungstendenzen zu verteidigen, im übrigen aber Konflikten — wenn möglich — aus dem Weg zu gehen.

Im Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden konnten daher zwar noch die bereits zuvor regierungsintern vorbereiteten Gesetzgebungsvorhaben: 1975 das Waschmittelgesetz, 1976 die Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz, das Abwasserabgabengesetz und das Bundesnaturschutzgesetz. Insbesondere beim Abwasserabgabengesetz mußten jedoch erhebliche Abstriche vom ursprünglichen Referentenentwurf in Kauf genommen werden. Während ursprünglich eine sofortige Abgabe in Höhe von 25 DM, die ab 1980 auf 40 DM ansteigen sollte, vorgesehen war, sah das Gesetz erst ab 1981 eine Abgabe in Höhe von 12 DM mit einer stufenweisen Anhebung auf 40 DM bis zum Jahr 1986 vor³¹⁾.

Typisch für die Ausweichstrategie der Ministerialverwaltung war es, daß 1977 wegen der Blockade im gesetzgeberischen Bereich in der Abfallwirtschaft erstmals das Instrument der „freiwilligen Vereinbarungen“ mit der Wirtschaft eingesetzt wurde. 1977 kam es zu Absprachen zwischen dem Bundesministerium des Innern, der Erfrischungsgetränke-Industrie und dem Handel über die Begrenzung der Einweg-Verpackungen und die Verwertung von

³¹⁾ Vgl. Karl-Heinrich Hansmeyer, Die Abwasserabgabe als Versuch einer Anwendung des Verursacherprinzips in: Otmar Issing (Hrsg.), Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 91, Berlin 1976, S. 65–97.

Altglas³²). Bedeutsam für die Begrenzung des Umweltschutzes auf die Rolle des Reparateurs und seinen mangelnden Einfluß auf die Umweltbelastungen verursachenden Politikbereiche war das Scheitern des Gesetzgebungsvorhabens zur Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher und privater umweltrelevanter Fachplanungen. Auch die Reichweite des Bundesnaturschutzgesetzes, das als Querschnittsgesetz landschafts- und naturschutzbezogene Maßnahmen hätte kontrollieren können, blieb weit hinter den Erwartungen zurück³³).

Zu den Durchsetzungsschwierigkeiten innerhalb der Bundesregierung gesellte sich eine zunehmend schwierigere Abstimmungssituation mit den Bundesländern. Das Abstimmungsverhalten in der Umweltministerkonferenz wurde zunehmend parteipolitisch geprägt, wobei die Oppositionsparteien auf Bundesebene hier in der Mehrheit waren. Hinzu kamen Restriktionen aus dem Bereich der Europäischen Gemeinschaften, die u. a. verhinderten, daß der Bundesminister des Innern das im Umweltprogramm von 1971 formulierte Ziel, die Autoabgase bis 1980 auf zehn Prozent der Durchschnittswerte von 1969 zu verringern, durchsetzen konnte.

Restriktionen machten sich auch bei den personellen Ressourcen bemerkbar. Im Bundesministerium des Innern wie auch im für den Naturschutz zuständigen Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten blieb der Personalbestand für Aufgaben des Umweltschutzes bzw. des Naturschutzes und der Landschaftspflege bis Mitte 1978 in etwa auf dem Niveau von 1974, obwohl mit dem Anwachsen der personellen und fachlichen Kapazitäten vor allem im Bereich der ökonomischen Interessenverbände und den Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft sich der Verhandlungsaufwand gegenüber den Anfängen der Umweltpolitik vervielfacht hatte. Dagegen profitierte der technische Umweltschutz – und hier insbesondere der Gewässerschutz – seit 1974 finanziell von der ver-

schlechterten Wirtschaftslage, die die Bundesregierung vor allem in den Jahren 1974, 1975 und 1977 dazu veranlaßte, mit verschiedenen Konjunkturförderungsprogrammen die Inlandsnachfrage anzulegen. Der Umweltschutz profitierte von diesen Programmen in einer Größenordnung von 1,7 Mrd. DM für Aufgaben der „Wasserwirtschaftlichen Zukunftsvorsorge“³⁴). Knapp 1 Mrd. DM wurde außerdem für Maßnahmen zur „rationalen und umweltfreundlichen Energieverwendung“ zur Verfügung gestellt³⁵).

Als besonderen Erfolg empfanden die Beamten des Bundesministeriums des Innern die Tatsache, daß es ihnen gelang, die Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu verhindern. Diese war von der Energiewirtschaft insbesondere mit dem Ziel betrieben worden, den Bau von Kraftwerken in den Ballungsgebieten zu erleichtern. Durch hartnäckiges Filibustern, die Veranstaltung großer öffentlichkeitswirksamer Sachverständigenanhörungen und die Eröffnung einer der Energiewirtschaft unangenehmen zweiten Verhandlungsfrent über die Festlegung von Emissionsgrenzwerten für alte Großfeuerungsanlagen gelang es dem Bundesministerium des Innern, sich in der regierung-internen Auseinandersetzung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft soweit durchzusetzen, daß der schließlich vorgelegte Regierungsentwurf wegen seiner komplizierten Durchführungsbestimmungen für den Verwaltungsvollzug im Bundesrat scheiterte. Als hilfreich hatte sich dabei für die Umweltschützer im Bundesministerium des Innern die Unterstützung des Naturschutzes im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erwiesen³⁶). Die Ministerialverwaltung hatte damit unter Beweis gestellt, daß sie angesichts widriger politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zwar aktiven Umweltschutz nicht betreiben konnte, jedoch stark genug war, um mit Erfolg eine Verhinderungsstrategie zu betreiben.

IV. 1978–1982: Die Machtpolitik kommt ins Spiel

Trotz weitgehend unverändert schlechter ökonomischer Rahmenbedingungen veränderte sich das politische Klima für den Umweltschutz ab 1978 grundlegend. Entscheidende Durchbrüche im Umwelt-

schutz konnten dennoch nicht erzielt werden, weil die Ministerialverwaltung die Tragfähigkeit der öffentlich demonstrierten Konfliktbereitschaft der Politiker skeptisch beurteilte und in ihren auf Vorsicht und Konfliktvermeidung basierenden Verhandlungsroutinen verharrte.

1. Die „Grünen“

Im Juni 1978 erhielten neue „Grüne Parteien“ bei den Landtagswahlen in Niedersachsen 3,9 Prozent

³²) Vgl. Günter Hartkopf/Eberhard Bohne, Umweltpolitik I. Grundlagen, Analysen und Perspektiven, Opladen 1983, S. 186.

³³) Vgl. E. Müller (Anm. 1), S. 335 ff.

³⁴) BT-Drucksache 8/270, S. 12.

³⁵) Vgl. E. Müller (Anm. 1), S. 112.

³⁶) Vgl. ebd., S. 271 ff.

und in Hamburg 4,4 Prozent der Stimmen. Dies reichte zwar nicht aus, um in die Landtage einzuziehen, es bewirkte jedoch, daß die FDP unter der Fünf-Prozent-Grenze blieb und in den Landtagen daher nicht mehr vertreten war. Obwohl die etablierten Parteien der „Ein-Punkte-Partei“ keine Überlebenschance gaben, erkannten sie jedoch ein neues Wählerpotential, daß bei knappen Mehrheiten für die Erfolgsaussichten der großen Parteien ausschlaggebend und für die von der Fünf-Prozent-Hürde bedrohte FDP existenzbedrohend sein konnte. Meinungsumfragen bestätigten sie in dieser Auffassung. EMNID ermittelte im Juni 1978 für die „Grüne Partei“ ein Sympathiepotential von 57 Prozent der Befragten³⁷⁾. Die Forschungsgruppe Wahlen gab im Frühsommer 1980 das Wählerpotential für „Grüne Parteien“ mit 15 Prozent an³⁸⁾.

Das neue Gewicht, das die „etablierten“ Parteien ab 1978 dem Umweltschutz gaben, führte zu einer regen Programmtätigkeit. Im Dezember 1979 legte die CDU ihr neues „Umweltpolitisches Programm“ vor³⁹⁾. Im April 1980 übergab die CSU ihre Umweltschutzvorstellungen in einem Positionspapier „Umweltpolitik in den 80er Jahren“ der Öffentlichkeit⁴⁰⁾. Die FDP verabschiedete 1981 auf ihrem Kölner Parteitag das „ökologische Aktionsprogramm“⁴¹⁾. Im Mai 1981 legte die SPD ihr Papier „Ökologische Orientierungen“⁴²⁾ vor. Obwohl die Grünen bei den Bundestagswahlen 1980 nur 1,5 Prozent der Stimmen erhielten, konnten sie insgesamt ihre Position weiter ausbauen. Am Ende der sozial-liberalen Koalition waren sie in sechs Landtagen (Bremen, Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Hamburg und Hessen) vertreten. Bei den Bundestagswahlen im Herbst 1983 erreichten sie 5,6 Prozent der Stimmen und zogen mit 27 Mandaten in den Bundestag ein.

³⁷⁾ Vgl. Rainer-Olaf Schultze, Nur Parteiverdrossenheit und diffuser Protest? Systemfunktionale Fehlinterpretationen der grünen Wahlerfolge, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1980) 2, S. 293–313, S. 308.

³⁸⁾ Vgl. Gerd Langguth, Der grüne Faktor, Von der Bewegung zur Partei?, Osnabrück–Zürich 1984, S. 36.

³⁹⁾ Umweltpolitisches Programm der CDU, beschlossen vom Bundesparteiausschuß der CDU am 10. November 1979, hrsg. von der CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1979.

⁴⁰⁾ Umweltpolitik in den 80er Jahren, Positionspapier der CSU, hrsg. von der CSU-Landesleitung, München 1980.

⁴¹⁾ Umweltpolitik für die 80er Jahre – Ökologisches Aktionsprogramm, Beschlossen auf dem 32. Ordentlichen Bundesparteitag der FDP in Köln vom 29.–31. 5. 1981, hrsg. von der FDP-Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1981.

⁴²⁾ Ökologische Orientierungen der SPD vom 9. November 1981, Vorgelegt von der vom Parteivorstand eingesetzten Kommission für Umweltfragen und Ökologie unter Vorsitz von Volker Hauff, hrsg. vom Vorstand der SPD, Bonn 1981.

2. Bürgerproteste

Unterstützt von den Medien hat die Bundesregierung seit Beginn der siebziger Jahre trotz völlig unzureichender Finanzmittel (die Verbändeförderung verfügte jährlich über etwa 1 Mio. DM, die Mittel für Öffentlichkeitsarbeit waren ab 1977 mit pro Jahr etwa 1,5 Mio. DM sehr bescheiden ausgestattet) mit Erfolg versucht, das Umweltbewußtsein in der Bevölkerung zu schärfen und die Umweltverbände als ihre potentiellen Verbündeten gegen die Wirtschaftsverbände zu stärken. Gleichwohl wurde sie Ende der siebziger Jahre von der Tatsache überrascht, daß das Umweltbewußtsein sich in einer zunehmenden Unzufriedenheit mit der Umweltpolitik und den Leistungen der „etablierten“ Parteien niederschlug. Eine Minderheit, die jedoch in großen Teilen der Bevölkerung Sympathie genoß, stellte zunehmend die Frage nach der Richtigkeit geltender Grundpositionen in der Gesellschaft. Gefragt wurde nach den Grenzen des Wirtschafts- und Energiewachstums, den Gefahren der modernen Technik für eine humane Lebensgestaltung und eine demokratisch verfaßte Gesellschaft⁴³⁾. Es gelang nun der Bundesregierung nicht mehr, das Protestpotential mit den bewährten Instrumenten des Kooperationsprinzips, d. h. mit den formalisierten Verfahren der Verbändebeteiligung bei der Gesetzesvorbereitung zu kanalisieren. Insbesondere die amorphe Organisationsstruktur der Bürgerinitiativen erschwerte die gewünschte Integration in das geordnete politisch-administrative Entscheidungsverfahren, statt dessen meldeten sich die Bürgerinitiativen immer mehr mit öffentlichen Aktionen zu Wort.

Auch die Medienberichterstattung wurde zunehmend kritischer und drängte die Umweltpolitik dazu, den Worten nunmehr auch Taten folgen zu lassen. Themen dieser Zeit waren die Gefahren der Chemie, ausgelöst durch die Veröffentlichung von „Seveso ist überall“⁴⁴⁾, die Asbestproblematik, als Folge einer Veröffentlichung des Umweltbundesamtes⁴⁵⁾ und das Waldsterben. Die offizielle Umweltpolitik geriet zunehmend in die Position des Zauberberlings, der die Geister, die er gerufen hatte, nicht mehr los wurde.

⁴³⁾ Vgl. Hans-Joachim Fietkau, Bedingungen ökologischen Handelns. Gesellschaftliche Aufgaben der Umweltpsychologie, Weinheim–Basel 1984, S. 102.

⁴⁴⁾ Egmont Koch/Fritz Vahrenholt, Seveso ist überall – Die tödlichen Risiken der Chemie, Köln 1978.

⁴⁵⁾ Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.), Luftqualitätskriterien – Umweltbelastungen durch Asbest und andere faserige Feinstäube, UBA-Berichte 7, Berlin 1980.

3. Wirtschaftsinteressen in der Defensive

Ab 1978 begann sich die Umweltpolitik allmählich aus der wirtschaftlichen Umklammerung zu lösen. 1978 und 1979 erklärten noch die verbesserten Wirtschaftsdaten — mit Wachstumsraten von 3,5 bzw. 4 Prozent und Rückgang der Arbeitslosenquote auf 3,7 Prozent — den neuen relativen Handlungsspielraum der Umweltpolitik. Die offensivere Gangart des Umweltschutzes verstärkte sich aber ab 1980 noch, obwohl die Wirtschaftskonjunktur inzwischen einem neuen Tief entgegensteuerte. Bis 1982 schrumpfte das Bruttosozialprodukt um 1,2 Prozent, die Arbeitslosenquote stieg auf 7,6 Prozent an, die Zahl der Arbeitslosen näherte sich der Zwei-Millionen-Grenze.

Für die Umkehr der Fronten zwischen Ökonomie und Ökologie waren daher nicht ökonomische, sondern politische Daten ursächlich. Im politischen Raum trat an die Stelle der pauschalen Negativeinschätzung der Vereinbarkeit der umwelt- und arbeitsmarktpolitischen Ziele zunehmend die Hoffnung, durch Umweltschutz in der Volkswirtschaft insgesamt, einen neuen Innovations- und Investitionsschub auszulösen sowie die Arbeitsmarktprobleme in den Griff zu bekommen.

Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft reagierten nun defensiver und differenzierter auf die Forderungen des Umweltschutzes. Das deutliche Anwachsen der Umweltschutzindustrie bewirkte, daß die Industrie den Vorwurf der Beeinträchtigung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziele durch den Umweltschutz zurücknahm und statt dessen negative sektorale Auswirkungen in den Vordergrund der Diskussion rückte. Aufgeschreckt durch die Ankündigung einer neuen Umweltprogrammatis, mit der die „ökologische Wende“ eingeleitet werden sollte, versuchten die Industrieverbände ihrerseits auf die Grundsatzdiskussion Einfluß zu nehmen. Sie forderten den Einsatz neuer marktwirtschaftlicher Instrumente, mit denen der „eigenverantwortliche Handlungsspielraum“ der Unternehmen genutzt und das „bedenkliche Anwachsen der Umweltschutz-Verwaltung“ verhindert werden könnte⁴⁶⁾.

Auch beim Deutschen Gewerkschaftsbund zeichnete sich ein Umdenken ab. 1977 legte der DGB-Bundesvorstand Vorschläge zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung vor, in denen er eine Forcierung des qualitativen Wachstums durch vermehrte Anstrengungen im Umweltschutz forderte⁴⁷⁾. Der

⁴⁶⁾ BDI, Jahresbericht 1979/80, Köln 1980, S. 156.

⁴⁷⁾ Vgl. Vorschläge zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, hrsg. vom DGB-Bundesvorstand, Düsseldorf 1977.

DGB und insbesondere die IG-Chemie unterstützten in diesen Jahren die Umweltschützer offensiv bei den anstehenden Gesetzgebungsvorhaben — dem Chemikaliengesetz, der Störfall-Verordnung und dem Gesetz gegen Umweltkriminalität⁴⁸⁾. Ebenso fand die inzwischen in den Medien intensiv geführte Auseinandersetzung über die Gefährlichkeit chemischer Stoffe und die Krebsgefahr die Gewerkschaften auf der Seite der Umweltschützer. In einer Abwehrhaltung verharteten dagegen weiterhin die IG Bergbau und Energie und die IG-Metall, die insbesondere durch die Luftreinhaltungspolitik Arbeitsplätze bedroht sahen.

4. Die Verwaltung in der Bremserrolle

Die neue machtpolitische Dimension des Umweltschutzes und die Konkurrenz im politischen Raum bewirkten, daß sich die Verwaltung nun plötzlich mit politischen Profilierungsinteressen konfrontiert sah. Regierungspolitiker der SPD ergriffen in der öffentlichen Diskussion nun — nach der langen Zeit der Sprachlosigkeit — für den Umweltschutz Partei⁴⁹⁾. Der der FDP angehörige Bundesinnenminister Baum zeigte sich in regierungsinternen und externen Auseinandersetzungen zunehmend konfliktbereit. Er drängte die Verwaltung zur Vorlage eines neuen „Ökologieprogramms“, in dem der Anspruch der Umweltpolitik auf Mitsprache bei der Formulierung der Ziele der Umweltbelastungen verursachenden Politikbereiche untermauert werden sollte. Die „ökologische Wende“ sollte den Umschwung der lediglich Umweltschäden reparierenden Umweltpolitik zu einer echten Umweltvorsorge-Politik einleiten. 1979 griff der Bundesinnenminister ein weiteres heißes Eisen an, indem er die Automobilindustrie aufforderte, sich nicht länger gegen die Entwicklung abgas- und lärmarmen Fahrzeuge zu sträuben⁵⁰⁾.

Angesichts dieses Konfliktkurses des Bundesinnenministers riet die Ministerialverwaltung, die nicht nur innerhalb der Bundesregierung, sondern auch in der Auseinandersetzung mit wichtigen Interessenverbänden erhebliche Durchsetzungsprobleme vorhersah, dem Bundesinnenminister eher zur Vorsicht. Sie fürchtete, den neuen Konfliktkurs nicht erfolgreich durchstehen zu können. So kam es zwar

⁴⁸⁾ Vgl. Gerd Albracht, Umweltschutz und Arbeitnehmerinteressen, in: Alternative Umweltpolitik, Argument Sonderband AS 56, Berlin 1981, S. 22–38, S. 35.

⁴⁹⁾ Vor allem Volker Hauff — zunächst als Minister für Forschung und Technologie, ab 1980 als Bundesverkehrsminister — entwickelte sich zum „Umweltminister“ der SPD in der Bundesregierung.

⁵⁰⁾ Vgl. BMI-Umwelt, H. 71, Bonn 1979, S. 5.

bis 1982 zur Verabschiedung weiterer wichtiger Umweltgesetze und Rechtsverordnungen (1980 Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität, Chemikaliengesetz, Phosphathöchstmengen-Verordnung und Störfall-Verordnung, 1982 Klärschlamm-Verordnung); der durch den politischen Konkurrenzdruck erzeugte größere Handlungsspielraum wurde jedoch nicht voll genutzt.

Die Arbeiten am „Ökologischen Aktionsprogramm“ wurden nach langwierigen Ressortverhandlungen schließlich einer Sachverständigenkommission übertragen. In der Autoabgaspolitik wurden anstelle eines offensiven Vorgehens innerhalb der Europäischen Gemeinschaft Spitzengespräche mit der Automobilindustrie vereinbart. Auch bei der Großfeuerungsanlagen-Verordnung, mit der angesichts der Diskussion über das Waldsterben die SO₂- und Stickstoffoxidemissionen aus Kraftwerken vermindert werden sollten, wurde der Durchbruch erst kurz vor dem Ende der sozial-liberalen Koalition erreicht, als — entgegen der Empfehlung der Verwaltung — in einer Sitzung des Um-

weltkabinetts am 1. September 1982 deutlich schärfere Grenzwerte vereinbart wurden.

Die bremsende Rolle der Verwaltung in dieser Phase läßt sich zum einen aus ihren negativen Erfahrungen in den vorausgegangenen Jahren erklären, zum anderen blieb das neue politische Engagement auf der Ressourcenebene weitgehend folgenlos. Erst im Juli 1982 kam es im Bundesministerium des Innern zu einer „Hilfsaktion“ für die überlasteten Umweltschützer, indem entschieden wurde, daß die Abteilung Umweltschutz durch 14 Mitarbeiter anderer Abteilungen des Hauses vorübergehend unterstützt werden sollte. Dies geschah allerdings in einer Zeit, in der die Ministerialverwaltung durch die generelle Klimaverschlechterung innerhalb der Koalition bereits erheblich verunsichert war. Hinzu kam, daß die Konfliktstrategie zwischen dem von der FDP geführten Wirtschafts- und dem Innenressort unvermindert andauerte und sich das neue Engagement der SPD im Umweltschutz im Verhalten der SPD-geführten Ressorts in den interministeriellen Verhandlungen nicht niederschlug.

V. Zusammenfassung und Ausblick

Die sozial-liberale Umweltpolitik hat nicht nur ein weitgefächertes Gesetzgebungsinstrumentarium geschaffen, sie hat insbesondere dort, wo sie mit ihren eigenen Mitteln zur Verbesserung der Umweltsituation unmittelbar beitragen konnte, auch deutliche Erfolge erzielt. Nur geringen bzw. keinen Einfluß hatte sie dagegen jedoch auf die Entwicklung in wichtigen Verursacherbereichen für Umweltbelastungen — wie z. B. der Verkehrs- und der Agrarpolitik. Sie konnte hier den Vorsorgegrundsatz, d. h. die Vermeidung von Umweltschäden an der Quelle ihres Entstehens nicht durchsetzen⁵¹). Die weitgehende Einflußlosigkeit auf die Verursacherbereiche von Umweltbelastungen teilt die deutsche Umweltpolitik allerdings mit den Umweltpolitiken anderer westlicher Industrieländer, so daß die Defizite der Aufbauphase des Umweltschutzes nicht an dem sicherlich auch in Zukunft schwer einlösbaren Ziel der Umweltvorsorge gemessen werden sollen. Aus den Erfahrungen der Aufbauphase der Umweltpolitik lassen sich jedoch einige Lehren ziehen über die Bedingungen, unter

denen anspruchsvolle Umweltziele nicht nur formuliert, sondern auch durchgesetzt werden können, die für die heutige und künftige Umweltpolitik von Bedeutung sind.

1. In einer pluralistischen Gesellschaft, in der der Regierungsapparat ständig mit einer Vielzahl widersprüchlicher Interessen konfrontiert wird, können Fortschritte im Umweltschutz nur erreicht werden, wenn die Umweltinteressen einen wesentlichen Faktor im Konkurrenzkampf um die Macht darstellen. Die Geschichte des Umweltschutzes in der Zeit der sozial-liberalen Koalition zeigt zwar die große Bedeutung der Qualität der Programmformulierung und Entscheidungsvorbereitung durch die Ministerialbürokratie, sie verdeutlicht zugleich aber auch die Grenzen eines allein auf abstrakte politische Zielvorgaben und Sachkompetenz angewiesenen Handlungsprogramms der Verwaltung. Die Verwaltung ist kein monolithischer Block, sondern sie ist in den verschiedenen Ressorts und Zweigen der Verwaltung ein Spiegelbild der gesellschaftlichen Interessen und Machtverteilung. Die für den Umweltschutz Verantwortlichen in der sozial-liberalen Bundesregierung waren daher so lange erfolgreich, wie die Gegeninteressen im Apparat noch keinen mächtigen Fürsprecher gefunden hatten. Sie waren zu einer aktiven Politikgestaltung

⁵¹) Zum Zustand der Umwelt am Ende der sozial-liberalen Koalitionsregierung vgl. Edda Müller, Umweltpolitik der sozial-liberalen Koalition, in: Zeitschrift für Umwelt, (1984) 2, S. 115–141, sowie Umweltbundesamt, Daten zur Umwelt 1984, Berlin 1984.

nicht mehr in der Lage, als die Aufmerksamkeit der Politik durch andere Ziele absorbiert war und erhielten erst dann neue Handlungsspielräume, als die um die Macht konkurrierenden Parteien erkannten, daß ihre Leistungen für die Erhaltung einer lebenswerten Umwelt wahlentscheidend sein könnten.

Eine Analyse der Rolle der Parteien bei der Entstehung der Umweltpolitik vermittelt aufschlußreiche Erkenntnisse über die Willensbildung und politische Steuerungsfunktion des deutschen Parteiensystems. Beide große Volksparteien — die SPD ebenso wie die CDU/CSU — waren während der siebziger Jahre zu einer klaren politischen Aussage und Prioritätensetzung zugunsten der Umwelt nicht in der Lage. Zwar unterstützten sie in einer allgemeinen Weise die Ziele des Umweltschutzes; als es aber darum ging, für die Umweltinteressen gegen die Interessen der Wirtschaftsverbände oder der Gewerkschaften Partei zu ergreifen, unterstützten sie ihre traditionelle Klientel und ignorierten einen möglichen Werte- und Meinungswandel in ihrer Wählerschaft. Erst die Wahlerfolge der „Grünen“ machten die Parteien sensibel für veränderte Präferenzen bei einem nicht unerheblichen Teil der Wählerschaft.

Die FDP war im Vergleich zu den Volksparteien zunächst in einer besseren Position. Sie hatte durch den Richtungswechsel 1969 einen Teil ihrer Stammwählerschaft eingebüßt und setzte auf neue Wählerschichten in der jungen aufstrebenden, gut ausgebildeten Generation. Unbelastet durch die Rücksichtnahme auf eine — ohnehin nicht vorhandene — große heterogene Anhänger- und Wählerschaft konnte sie programmatisch ein neues Thema besetzen und durch die Übernahme der Umweltaufgaben in der Bundesregierung auch personell gestalten. In der Regierungsarbeit zeigte sich jedoch, daß die grundsätzliche Offenheit der FDP für neue Themen ihre Grenzen an den tradierten Kräften des Wirtschaftsliberalismus fand. Da die FDP gleichzeitig die für den Umwelt- und Naturschutz zuständigen Minister wie auch den Wirtschaftsminister stellte, blockierte sie in der Regierungsarbeit faktisch die Realisierung ihrer eigenen fortschrittlichen Umweltpolitik. Der wirtschaftsliberale Flügel der FDP war im übrigen auch die treibende Kraft für den Koalitionswechsel hin zur CDU/CSU, so daß es nicht erstaunt, daß die FDP nach der „Wende“ 1982 auf ein Regierungsamts in der Umweltpolitik verzichtete und die Führungsrolle in der Umweltpolitik an die CDU/CSU abgab.

Im Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland kommt letztlich den „Grünen“ das entschei-

dende Verdienst zu, die gesellschaftlich zwar vorhandenen, aber politisch zunächst einflußlosen Umweltinteressen durch die Beteiligung an den Wahlen zu einem machtpolitischen Faktor gemacht zu haben. Die politische Bedeutung der „Grünen“ für die Umweltpolitik liegt dabei paradoxerweise nicht in ihrer unmittelbaren Beeinflussung der Politikinhalt, sondern in der Stärkung der Umweltschutzanhänger in den traditionellen Parteien.

Nachdem der Umweltschutz als ein für die Machterhaltung und Machtbeschaffung wichtiger Faktor des politischen Konkurrenzkampfes erkannt worden ist, wird es deshalb für die Umweltpolitik auch in Zukunft wichtig sein, die Öffentlichkeit z. B. durch den Ausbau der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren sowie die Veröffentlichung interner Daten über den Zustand der Umwelt als Legitimationsressource zu stärken.

2. Eine zweite Einsicht läßt sich aus dem Rückblick auf die umweltpolitischen Entscheidungsprozesse während der sozial-liberalen Koalition gewinnen. Es ist die Erkenntnis, daß die Ministerialbürokratie zwar — um wirksam neue Konzepte durchsetzen zu können — der politischen Rückendeckung bedarf, die Politik aber auch umgekehrt auf die Ministerialbürokratie angewiesen ist, um über punktuelle Überraschungserfolge hinaus dauerhafte Umweltverbesserungen zu erzielen. Politische Zielvorgaben leiten sich zumeist ab von Problemwirkungen und -symptomen, sie können — angesichts der häufig komplexen und schwer durchschaubaren Problemursachen — in der Regel aber der Verwaltung kein konkretes Handlungsprogramm vorgeben. Für die Ausarbeitung dieser Handlungsprogramme ist die Politik auf die Ministerialverwaltung angewiesen. Die Bedingungen hinsichtlich der angemessenen Organisation und der ausreichenden Ressourcen für die Arbeit der Verwaltung sind für die Umsetzung politischer Zielvorgaben deshalb von größter Wichtigkeit.

Die sozial-liberale Koalition hatte sowohl hinsichtlich der Organisation des Umweltschutzes als auch der Ressourcenausstattung keine optimalen Arbeitsbedingungen geschaffen. Die Umweltzuständigkeiten waren auf zahlreiche Ressorts verteilt und erzwangen einen hohen Abstimmungsaufwand, der — wie das Schicksal des Ökologieprogramms beweist — für die Formulierung umfassender Umweltprogramme hinderlich war. Gerade in der Phase eines erhöhten Konfliktniveaus wurde die Verwaltung nicht in die Lage versetzt, dem vermehrten Verhandlungsaufwand durch einen Zuwachs an Personal und Sachverstand Paroli bieten zu können. Als besonders problematisch erwies sich

in der „Eiszeit“ des Umweltschutzes die Tatsache, daß der für den Umweltschutz hauptsächlich zuständige Bundesinnenminister durch andere Konfliktthemen seines Ressorts völlig absorbiert wurde und in den Verhandlungen seiner Beamten als Konfliktschlichter praktisch ausfiel. Durch die Schaffung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sind inzwischen in dieser Hinsicht Verbesserungen erzielt worden.

3. Eine dritte Lehre betrifft den Stellenwert der ökonomischen Rahmenbedingungen: Förderlich oder hinderlich für die Umweltpolitik ist weniger die objektive Wirtschaftslage, als vielmehr die subjektive Einschätzung des Verhältnisses von Wirtschaft und Umweltschutz. Hier läßt sich in den achtziger Jahren ein grundlegender Wandel beobachten. Angesichts unverändert hoher Arbeitslosenzahlen und struktureller Probleme in traditionellen Industriebereichen wird der Umweltschutz zunehmend als eine Chance für die Erneuerung der Wirtschaftsstruktur empfunden. Während Investitionen in den Umweltschutz in den siebziger Jahren lediglich als unproduktive Kosten begriffen wurden, werden heute z. B. die durch die Großfeuerungsanlagen-Verordnung und die Novellierung der TA Luft ausgelösten Investitionen in Höhe von 50 Mrd. DM als ein gesamtwirtschaftlich positiver Beitrag zur Ankurbelung der Wirtschaft gewertet. Der Industriesektor tritt nunmehr nicht mehr als einheitlicher Block gegen mehr Umweltschutz auf. Die Umweltschutzindustrie meldet sich auch im umweltpolitischen Entscheidungsprozeß selbstbewußt zu Wort und sieht in der Verschärfung – z. B. der Wasserreinigungsgesetzgebung oder

der Abfallgesetzgebung – die Chance für neue Absatzmärkte. Nach wie vor ist dieser Markt allerdings durch sogenannte end-of-the-pipe-Technologien sowie das Angebot an Meß-, Analyse- und Regeltechnik charakterisiert, während die zur Realisierung einer Vermeidungsstrategie erforderlichen integrierten Techniken, mit denen die Produktionsprozesse insgesamt umweltverträglicher gestaltet werden können, die Ausnahme darstellen.

Insgesamt läßt sich konstatieren, daß die Rahmenbedingungen für die Umweltpolitik sich in den achtziger Jahren deutlich verbessert haben, so daß bei anhaltendem Druck der öffentlichen Meinung und konsequenter Nutzung des wirtschaftlichen Innovationspotentials für die Umweltpolitik die Chance besteht, die Umweltbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland weiter schrittweise zu verbessern. In den Vordergrund der umweltpolitischen Bemühungen wird deshalb zunehmend die internationale und europäische Zusammenarbeit rücken, da angesichts der Interdependenz der Umweltprobleme und der Wirtschaftsmärkte durchgreifende Umweltverbesserungen nicht allein im nationalen Maßstab bewirkt werden können. Auf die Europäische Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten der EG kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Überträgt man die Erfahrungen der deutschen Umweltpolitik auf die Entscheidungsprozesse der Europäischen Gemeinschaft, so läge eine deutliche Stärkung der Mitspracherechte der Bürger und des direkt gewählten Europäischen Parlaments gegenüber dem Einfluß der europäischen Regierungen sicherlich im Interesse einer erfolgreichen künftigen europäischen Umweltpolitik.

Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung

Eine vorläufige Bilanz

I. Eine unerwartete Schrittmacherrolle

1. Starthilfe von der alten Regierung

Die seit 1969 amtierende sozial-liberale Bundesregierung hatte erstmals in der Bundesrepublik Deutschland eine systematische staatliche Umweltpolitik geschaffen und damit eine gesellschaftspolitische Dynamik ausgelöst, die sie zeitweilig, jedoch vergeblich, bremsen wollte¹⁾. Einer der letzten Kraftakte der Bundesregierung galt hingegen der Verbesserung des Umweltschutzes. Am 1. September 1982, wenige Wochen vor dem Regierungswechsel, faßte sie neue Beschlüsse zur künftigen Gestaltung der Umweltpolitik, die teilweise weit über das bis dahin geltende Umweltprogramm hinausgingen²⁾.

Diese Beschlüsse und bereits früher fertiggestellte, jedoch „schubladisierte“ Entwürfe strengerer Umweltgesetze kamen der konservativ-liberalen Regierungskoalition zugute. Neuer Bundesinnenminister und damit zuständig für den Umweltschutz, wurde Friedrich Zimmermann (CSU). Er, der zuvor kaum Engagement für den Umweltschutz gezeigt hatte, erkannte relativ schnell, wie populär und wählerwirksam Maßnahmen zugunsten des Umweltschutzes inzwischen geworden waren. In kurzer Zeit setzte er zur großen Überraschung seiner Kritiker und gegen den zeitweilig heftigen Widerstand der betroffenen Industriekreise strenge umweltpolitische Regelungen durch. Dabei griff er weitgehend auf das am 1. September 1982 verabschiedete Umweltprogramm der sozial-liberalen Koalition zurück, in dem Maßnahmen zur Luftrein-

haltung den Schwerpunkt bildeten. Diese Prioritätensetzung wurde von ihm beibehalten.

2. Programme und Maßnahmen der neuen Regierung

In Abschnitt IV („Perspektiven unserer Politik“) seiner Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982 ging der neue Bundeskanzler Helmut Kohl nur sehr allgemein auf den Umweltschutz ein. Aufhorchen ließen dagegen programmatische Reden des Bundesinnenministers. Besonders ein Satz seiner Parlamentsrede am 14. Oktober 1982 wurde später oft zitiert: „Umweltschutz ist neben der Vermeidung kriegerischer Konflikte die wichtigste Aufgabe der Menschheit in den nächsten Jahren.“³⁾

Die Ziele und Maßnahmenprogramme aus den letzten Tagen der alten Regierung wurden nicht nur nahezu unverändert übernommen, sie wurden zum Teil sogar verschärft. Das gilt vor allem für die Luftreinhaltepolitik. Die weitere Bearbeitung des schon vorliegenden Entwurfs der heftig umstrittenen Großfeuerungsanlagen-Verordnung zählte zur ersten umweltbezogenen Amtshandlung des neuen Innenministers⁴⁾. Die Verordnung, an der die alte Regierung nahezu fünf Jahre gearbeitet hatte, wurde von ihm nach rund neun Monaten (am 1. Juli 1983) in Kraft gesetzt. Den Anstoß hierzu gaben insbesondere die rapide Zunahme der Waldschäden („Waldsterben“) in der Bundesrepublik und die hierdurch ausgelöste, zeitweise heftige öffentliche Diskussion, in der die staatliche Luftreinhaltepolitik als viel zu lax kritisiert wurde. Einem großen Teil der Öffentlichkeit war zudem deutlich geworden, daß die Probleme allein mit nationalen Maßnahmen nicht in den Griff zu bekommen waren.

In der Absicht, international koordinierte Maßnahmen gegen den „sauren Regen“ voranzutreiben, organisierte die Bundesregierung im Juni 1984 in

Der Beitrag baut auf meinem Aufsatz in: Scheidewege. Jahresschrift für skeptisches Denken, 19 (1989/90), S. 129–156, auf.

¹⁾ Vgl. zur Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung die grundlegende Studie von E. Müller, *Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation?*, Opladen 1986.

²⁾ Die Umweltbeschlüsse der sozial-liberalen Regierung sind wiedergegeben und kommentiert in: *Umwelt (BMI)*, 91, 14. September 1982.

³⁾ *Umwelt (BMI)*, 92, 9. November 1982, S. 1.

⁴⁾ Vgl. ebenda, S. 2.

München eine multilaterale Umweltkonferenz, an der 31 Staaten aus Ost und West teilnahmen. Die Konferenz trug mit dazu bei, daß im Juli 1985 in Helsinki ein Protokoll mit dem Ziel verabschiedet wurde, die nationalen Gesamtemissionen von Schwefeldioxid (SO₂) von 1980 bis spätestens 1993 um mindestens 30 Prozent zu senken. Einzelne Staaten verpflichteten sich sogar zu weitaus größeren Emissionsenkungen; zu dieser Spitzengruppe gehörte auch die Bundesrepublik Deutschland. Sie kündigte SO₂-Emissionsminderungen von 60 Prozent bis 1993 an. Bei den internationalen Vereinbarungen zur Verringerung der Emissionen von Stickstoffoxiden (NO_x) engagierte sich die Bundesregierung ebenfalls für striktere Maßnahmen als von etlichen anderen Staaten gewollt⁵⁾.

Auch auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften (EG) spielte die Bundesregierung immer häufiger eine Schrittmacherrolle⁶⁾. Der bereits im Juli 1983 unternommene Versuch, die in den USA geltenden Abgasgrenzwerte für Personenkraftwagen als EG-Richtlinie für 1986 durchzusetzen, wurde indessen durch den Widerstand Frankreichs, Großbritanniens und Italiens vereitelt⁷⁾. Zu diesem anfänglichen Mißerfolg mag die stellenweise ungeschickte politische Taktik der Bundesregierung beigetragen haben, vor allem, daß sie nicht bereit war, auf bundesdeutschen Autobahnen eine Höchstgeschwindigkeit vorzuschreiben. Nach wie vor ist die Bundesrepublik das einzige Industrieland der Welt, in dem es kein generelles Tempolimit auf Autobahnen gibt. Andererseits spricht vieles dafür, daß ohne den (alle juristischen und diplomatischen Bedenken zunächst einmal beiseite lassenden) „Paukenschlag“ des Bundesinnenministers — die Forderung nach einer EG-weiten Einführung von Katalysatoren für alle PKW, notfalls auch ein nationaler Alleingang der Bundesrepublik — der Entscheidungsprozeß auf EG-Ebene noch träger verlaufen wäre⁸⁾.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß die konservativ-liberale Bundesregierung schon kurz nach ihrem Amtsantritt den Konflikt mit mächtigen Industriegruppen wagte und für frischen Wind in der Luftreinhaltungspolitik sorgte. In diesem Gebiet übernahm die Bundesregierung zudem die schwierige (und undankbare) Rolle eines „Vorreiters“ auf dem hindernisreichen Parcours der internationalen Umweltpolitik⁹⁾.

Die Maßnahmen unter Innenminister Zimmermann konzentrierten sich zwar auf die Luftreinhaltung, doch blieb die Politik in den anderen Umweltschutzbereichen nicht stehen. Die hier eingeleiteten Maßnahmen¹⁰⁾ waren hingegen selten auf die kurzfristige und deutliche Senkung der Umweltbelastung ausgerichtet. Sie blieben stärker dem althergebrachten Ansatz einer symbolisch-regulativen Umweltpolitik verhaftet, bei dem rechtliche Regelungen (Ge- und Verbote) nicht mit präzisen, kontrollfähigen und zeitlich abgestuften Vollzugsprogrammen verbunden werden.

Den im Vergleich zur Luftreinhaltungspolitik schwächeren umweltpolitischen Leistungen in anderen Bereichen standen entsprechend geringere Verbesserungen der Umweltqualität gegenüber; teilweise kam es sogar zu erheblichen Verschlechterungen. Am Beispiel der Nordsee ist überdies zu sehen, wie falsch die Bundesregierung die Angemessenheit ihrer umweltpolitischen Maßnahmen eingeschätzt hat. So stellte sie noch 1986 fest: „Nach den gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnissen ist eine plötzliche Veränderung des Zustands der Nordsee, die den sofortigen biologischen Tod weiter Gebiete zur Folge hätte, nicht zu befürchten.“¹¹⁾ Bereits im Mai 1988 entstand jedoch in der Nordsee eine katastrophale Situation, die ein explosionsartiges Algenwachstum und den Tod vieler Robben zur Folge hatte.

⁵⁾ Vgl. Umwelt (BMU), 12, 31. Dezember 1988, S. 535 f.; BUS-Bulletin (Bundesamt für Umweltschutz, Schweiz), (1988) 4, S. 15–18.

⁶⁾ Vgl. International Energy Agency, Emission Controls in Electricity Generation and Industry, Paris 1988, S. 41–55 und S. 163–166.

⁷⁾ Vgl. K. Becker, Der weite Weg nach Luxemburg. Bemühungen der Bundesrepublik Deutschland zur Verminderung der Schadstoffemissionen von Personenkraftwagen, Umweltbundesamt Berlin, Juli 1988 (MS).

⁸⁾ Das zeigen vorläufige Ergebnisse eines von der Anglo-German Foundation geförderten Gemeinschaftsprojekts der University of Sussex (Abt. SPRU) und des Wissenschaftszentrums Berlin (Abt. Normbildung und Umwelt) zum Thema „PKW-Abgasregelung in der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien“. Der Endbericht der Untersuchung soll Ende 1990 veröffentlicht werden.

⁹⁾ Vgl. H. Weidner, Air Pollution Control Strategies and Policies in the F. R. Germany, Berlin 1986; ders., A Survey of Clean Air Policy in Europe, Schriftenreihe des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, FS II 89–301, Berlin 1989.

¹⁰⁾ Vgl. E. Reiche, Umweltpolitik im 10. Deutschen Bundestag und im Bundesrat 1983 und 1987, Materialien (Deutscher Bundestag), Bonn 1987; Bundesminister des Innern (Hrsg.), Umweltpolitik der Bundesregierung. Bilanz und Perspektiven, Bonn 1986.

¹¹⁾ Bundesminister des Innern (Hrsg.), Umweltpolitik der Bundesregierung. Bilanz und Perspektiven, Bonn 1986, S. 80; vgl. auch Deutscher Bundestag (Hrsg.), Schutz der Nordsee: Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 5. Oktober 1987 (Zur Sache. Themen parlamentarischer Beratung 4/87), Bonn 1987.

Als große Schwachstelle in der Umweltpolitik galt (und gilt weiterhin) der Bodenschutz. Im Februar 1985 wurde zwar von der Bundesregierung eine „Bodenschutzkonzeption“ beschlossen¹²⁾, das theoretisch und methodisch recht anspruchsvolle Konzept wurde aber erst viel später (1987) durch die „Leitlinien und Maßnahmen zum Bodenschutz“ in praxisbezogene Regelungen umgesetzt. Die Bodenbelastungen nahmen nach einhelliger Expertenmeinung weiterhin zu¹³⁾.

Obwohl in Einzelbereichen unbestrittene Erfolge erzielt worden waren, nahm die Kritik an der Umweltpolitik von Minister Zimmermann im Verlauf seiner Amtszeit ständig zu¹⁴⁾. Verschiedene Entscheidungen der Bundesregierung waren besonders umstritten, so zum Beispiel die Ablehnung eines

allgemeinen Tempolimits auf Autobahnen und die Duldung sehr großzügiger Umweltregelungen in der Genehmigung für das Kohlekraftwerk Buschhaus. Vor allem die Entscheidung gegen das Tempolimit geriet unter den (nicht ausgeräumten) Verdacht, im Interesse der bundesdeutschen Automobilindustrie auf der Grundlage eines methodisch zweifelhaften Gutachtens des TÜV Rheinland gefällt worden zu sein¹⁵⁾. Der schleppende Verhandlungsprozeß zu den PKW-Abgasgrenzwerten auf der EG-Ebene wurde nunmehr auch dem Innenminister angelastet, teilweise – in Verkennung des harten Widerstands anderer EG-Mitgliedsländer – zu Unrecht. Freilich setzte sich Minister Zimmermann selbst in ein schiefes Licht, indem er dürftige Verhandlungsergebnisse vor der Öffentlichkeit beschönigte.

II. Der Tschernobyl-Effekt: Ein Bundesumweltministerium entsteht

Der Verlust an Vertrauen in die umweltpolitische Kompetenz des Bundesministeriums des Innern erreichte seinen Höhepunkt kurz nach der Tschernobyl-Katastrophe im April 1986. Die verzögerte und teilweise sehr abwegelnde Reaktion des Innenministers auf weit verbreitete Sorgen in der Bevölkerung über mögliche Folgen der gestiegenen Strahlenbelastung sowie das Zutagetreten von eklantanten planerischen und organisatorischen Mängeln im Strahlen- und Katastrophenschutz führten dazu, daß speziell der Innenminister und generell die Organisation des staatlichen Umweltschutzes scharf kritisiert wurden¹⁶⁾. In der Bundesregierung wird sich damals vermutlich die Einschätzung durchgesetzt haben, daß ein Abbau des Vertrauensverlustes in die staatliche Umweltpolitik kaum möglich wäre, wenn derselbe Minister zuständig bliebe, der sich nach weitverbreiteter Meinung in der Öffentlichkeit als „oberster Umweltschützer“ diskreditiert hatte.

In dieser Situation fällt die Bundesregierung eine schnelle Entscheidung von beträchtlichem politischen Raffinement: Am 5. Juni 1986 wurde durch Organisationserlaß des Bundeskanzlers das „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ (BMU) gebildet. Mit Walter Wallmann, zuvor Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt, wurde ein nicht in Umweltfragen ausgewiesener Politiker zum ersten vollamtlichen Umweltminister der Bundesrepublik Deutschland ernannt. In das neue Ministerium wurden bisher auf verschiedene Bundesministerien verteilte Umweltschutzaufgaben eingegliedert. Einige für die Gestaltung und Durchsetzung einer präventiven Umweltpolitik

¹²⁾ Vgl. Bundesminister des Innern (Hrsg.), Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, Stuttgart-Mainz 1985.

¹³⁾ Vgl. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, Stuttgart-Mainz 1987, sowie R. Zieschank, Bodenbelastung in der BRD – Die verborgene Umweltkatastrophe, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 17 (1988) 1, S. 67–77, und die dort angegebene Literatur. Vgl. auch Maßnahmen zum Bodenschutz, Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag, Bundestags-Drucksache 11/1625 vom 12. Januar 1988.

¹⁴⁾ Das ergibt eine Auswertung der Presseberichterstattung in den überregionalen Zeitungen der Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum 1984/85.

¹⁵⁾ Vgl. F. Biermann, Abgasreduzierung und Tempo-Limit als verkehrspolitischer Konflikt in der Bundesrepublik Deutschland, unveröffentlichte Diplomarbeit am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin, Berlin 1989; Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (IFEU), Die Entwicklung der Schadstoffemissionen aus dem Kfz-Verkehr. Eine Bilanz der Auswirkungen der EG-Beschlüsse und der steuerlichen Anreize zum schadstoffarmen PKW, IFEU-Bericht Nr. 42, Heidelberg 1985.

¹⁶⁾ Vgl. Presseberichterstattung in den überregionalen Tageszeitungen und Wochenzeitschriften der Bundesrepublik Deutschland sowie H. P. Peters u. a., Die Reaktionen der Bevölkerung auf die Ereignisse in Tschernobyl. Ergebnisse einer Befragung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 39 (1987) 4, S. 764–782; N. Dube, Die öffentliche Meinung zur Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland 1955–1986. Eine Dokumentation, Schriftenreihe des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, FS II 88–303, Berlin 1988.

wichtige Kompetenzen ließ man allerdings anderen Ministerien¹⁷⁾.

Gemessen an der Zahl der Personalstellen gehört das BMU zu den kleineren Ministerien. Bei seiner Gründung hatte es rund 340 Stellen, im Jahr 1987 waren es dann rund 520 Mitarbeiter; das Budget betrug fast 400 Millionen DM. Für das Jahr 1990 sind für Umweltschutzausgaben im Bundeshaushalt rund 2,6 Milliarden DM vorgesehen, davon 850 Millionen DM für den Bereich Atomenergie. Das sind rund 0,9 Prozent des Bundeshaushalts (301 Milliarden DM); ohne den Anteil für Atomenergie verbleiben rund 0,6 Prozent. Das Budget des BMU ist mit 950 Millionen DM angesetzt (rund 0,3 Prozent des Bundeshaushalts)¹⁸⁾.

Neben den politischen Folgen von Tschernobyl gab sicherlich der Blick auf die unmittelbar bevorstehende Landtagswahl in Niedersachsen und die Bundestagswahl im Januar 1987 einen Anstoß zur personellen und organisatorischen Neugestaltung der staatlichen Umweltpolitik — hatten doch unter anderem Meinungsbefragungen gezeigt, daß umweltpolitische Themen eine herausragende Rolle in der öffentlichen Diskussion spielten¹⁹⁾. Analysen des Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung ergaben zudem: „Bei dem . . . Thema Umweltschutz konnten die GRÜNEN ihren Kompetenzvorsprung mehr und mehr gegenüber der CDU/CSU und vor allem der SPD ausbauen. Hielten im Herbst 1983 auf diesem Gebiet 26 Prozent der Bevölkerung die Union und 19 Prozent die SPD für kompetent, so waren es 29 Prozent, die den GRÜNEN eher die Leistungsfähigkeit bei der Lösung dieser Aufgabe zutrauten. Und die Kompetenz der GRÜNEN nahm von Jahr zu Jahr zu (1985: 40 Prozent, 1986: 42 Prozent). Im Januar 1987 hielten 45 Prozent der Bevölkerung die GRÜNEN auf

dem Gebiet des Umweltschutzes für kompetent, die SPD zu 24 Prozent und die Union zu 22 Prozent . . . Auf die Frage nach den Leistungen der Bundesregierung auf dem Gebiet des Umweltschutzes seit dem Regierungswechsel 1982 waren in der Bevölkerung

- Oktober 1985 55 Prozent
- März/April 1986 53 Prozent
- Oktober 1986 48 Prozent

der Auffassung, die Regierung Kohl habe ‚etwas bzw. viel getan‘.²⁰⁾

Infolge der Tschernobyl-Katastrophe lag der Tätigkeitsschwerpunkt des Bundesumweltministers zu Beginn seiner Amtszeit im Bereich der Kernenergie, vorrangig beim Strahlenschutz. Eine seiner ersten Initiativen war die Erarbeitung eines Strahlenschutzvorsorge-Gesetzes, das am 31. Dezember 1986 in Kraft trat. Dieses Gesetz und die damit verbundenen Maßnahmen wurden von den Oppositionsparteien, von Wissenschaftlern und besonders von Umweltschutzorganisationen kritisiert. Sie sahen darin einen Versuch, die politische Überlebensfähigkeit der Kernenergieerzeugung sicherzustellen und kritische Meinungsvielfalt durch Zentralisierung einzuschränken²¹⁾.

Die im weiteren Verlauf der Amtszeit von Umweltminister Wallmann aufgetretenen Probleme (etwa unkorrekte Genehmigungsverfahren zugunsten der Brennelemente-Fabrik der Hanauer Firma ALKEM, das Brandunglück bei der Firma Sandoz in Basel, zahlreiche Vorfälle von Gewässerverschmutzungen durch Chemieunternehmen in der Bundesrepublik, der amtliche Umgang mit radioaktiv kontaminiertem Molkepulver) sowie die Reaktionen des BMU hierauf trugen relativ schnell dazu bei, daß der neue Umweltminister hinsichtlich seiner umweltpolitischen Kompetenz und Durchsetzungsfähigkeit in der öffentlichen Meinung an Reputation verlor²²⁾.

Gleichwohl kann angenommen werden, daß die Reorganisation der staatlichen Umweltpolitik nach Tschernobyl positiv für die konservativ-liberale

¹⁷⁾ So verblieb etwa die Zuständigkeit für das Pflanzenschutzmittelrecht beim Bundesministerium für Landwirtschaft, für das Gefahrstoffrecht beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales, für energiepolitische Entscheidungen beim Wirtschaftsministerium; Raumordnung und Landesplanung ressortieren weiterhin beim Bundesministerium für Städtebau und Wohnungswesen und zentrale Forschungsfelder (Klima, Ressourcenschonung) bleiben im Bundesministerium für Forschung und Technologie.

¹⁸⁾ Vgl. Das Parlament, Nr. 32 vom 22. September 1989.

¹⁹⁾ Vgl. insbesondere die Emnid-Meinungsumfrage für den Zeitraum 1985–1987, wiedergegeben bei U. Margedant, Entwicklung des Umweltbewußtseins in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/87, S. 15–28, hier S. 28. Vgl. auch M. Dierkes/H.-J. Fietkau, Umweltbewußtsein — Umweltverhalten. Gutachten für den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Stuttgart-Mainz 1988, und die dort angegebene Literatur sowie N. J. S. Watts, Environmentalism in Europe: Social Change and the New Politics, Dissertation am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin, Berlin 1987.

²⁰⁾ Entnommen aus M. Mertens/H. G. Müller, Der Aufbau des Bundes-Umweltministeriums, in: Verwaltungsarchiv, 78 (1987) 3, S. 459–474, hier: S. 461 f. (Nach einer neueren Umfrage zum Thema „Was drückt den Bundesbürger“ stehen Arbeitslosigkeit und Umweltverschmutzung gleichrangig an erster Stelle. Vgl. Strom-Themen, 6 [1989] 5, S. 2).

²¹⁾ Letzteres erwies sich an den Bestimmungen zum Aufbau eines integrierten Meß- und Informationssystems zur Überwachung der Umweltradioaktivität, die bestehende Möglichkeiten der Bundesländer zur öffentlichen Bewertung ihrer Meßergebnisse aufhoben.

²²⁾ Vgl. die einschlägige Berichterstattung der überregionalen Tageszeitungen in der Bundesrepublik.

Koalition zu Buche schlug. Die niedersächsische Landtagswahl brachte ihr eine knappe Mehrheit, aus dem Bundestagswahlkampf im Januar 1987 ging sie als klare Siegerin hervor, und in der hessischen Landtagswahl im April 1987 erreichte die CDU/FDP-Koalition mit Walter Wallmann als Kandidaten für das Amt des hessischen Ministerpräsidenten gleichfalls die Mehrheit der Wähler-

stimmen und löste hier die Koalition von SPD und GRÜNEN ab. Nachfolger von Bundesminister Wallmann wurde im Mai 1987 Professor Klaus Töpfer, zuvor Umweltminister von Rheinland-Pfalz, Inhaber eines Lehrstuhls für Raumforschung und Landesplanung sowie Mitglied im Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, mithin ein Umweltperte.

III. Der Experte als Umweltminister

1. Renaissance der symbolischen Umweltpolitik?

Umweltminister Töpfer trat von Anbeginn mit großem Aplomb auf – so erregte seine Forderung, einen „Raucherpfennig“ einzuführen, kurzfristig viel Aufmerksamkeit. Durch seine offensive Art, Umweltprobleme klar zu benennen, und seine Fähigkeit, prima vista überzeugende Problemlösungen zu entwickeln, erwarb er sich alsbald Respekt in der Fachwelt und allgemeinen Öffentlichkeit. Die Bundesrepublik mit ihrem im internationalen Vergleich hohen Niveau ökologischen Wissens und Engagements in der Bevölkerung schien den ihr angemessenen Umweltminister bekommen zu haben.

Es ist eines der Kennzeichen für den hohen umweltpolitischen Reifegrad einer Gesellschaft, daß *umweltwirksame* Handlungen der Politiker gewollt und rein symbolische Aktivitäten („große Worte, kleine Taten“) relativ rasch erkannt werden²³). Dennoch kann es politisch durchaus rational und für die vertretene Sache förderlich sein, wenn fehlende „klassische“ Machtmittel durch eine forcierte Öffentlichkeitskampagne ersetzt werden. Insofern ist die aufgekommene Kritik an Umweltminister Töpfers öffentlichen Ankündigungen und Auftritten teilweise überzogen, muß er doch fehlende parlamentarische und parteipolitische „Hausmacht“ ausgleichen, um beispielsweise den Konflikt mit starken Ministerien – etwa dem Finanz-, Wirtschafts- und Landwirtschaftsministerium – besser durchstehen zu können.

Freilich verliert eine offensive Öffentlichkeitspolitik schnell an Überzeugungs- und Wirkungskraft, wenn sie in der Sache folgenlos bleibt oder aus erkennbar sachfremden Motiven betrieben wird²⁴). Zumindest in zwei bedeutenden Fällen herrschte

der Eindruck vor, der Umweltminister habe nur symbolische Politik betrieben:

Die höchst unzulänglichen Entscheidungen auf der EG-Ebene zur PKW-Abgaspolitik gab der Minister als notwendige, ja dank seiner Initiative sogar erfolgreiche Kompromisse aus²⁵). Dabei war die Möglichkeit nicht genutzt worden, gemeinsam mit anderen Mitgliedsländern (insbesondere den Niederlanden) ein besseres Ergebnis anzustreben. Als abzusehen war, daß der laue Kompromiß durch eine Initiative des Europäischen Parlaments und der EG-Kommission vor der Europawahl im Mai 1989 zugunsten strengerer Vorschriften für Kleinwagen aufgehoben werden würde, gab auch Umweltminister Töpfer bekannt, er wolle, schneller als geplant, strengere Vorschriften für Kleinwagen durchsetzen, notfalls im nationalen Alleingang²⁶).

Nachdem die Schlacht um die Einführung ökonomischer Instrumente in die bundesdeutsche Umweltpolitik von etlichen Experten schon für verloren erklärt worden war, hob im Sommer 1989 geradezu explosionsartig eine Debatte um „Öko-Steuern“ und Umweltabgaben an. Auch der Umweltminister beteiligte sich daran und erklärte Abgabensysteme nachgerade zu einem Muß für eine rationale Umweltpolitik. Der Anlaß hierfür ist offensichtlich die im Januar 1990 anstehende Landtagswahl im Saarland: Für die SPD hatte der saarländische Ministerpräsident Oskar Lafontaine publikumswirksam das Konzept einer Energiesteuer vorgestellt, worauf Umweltminister Töpfer, der bei der Landtagswahl als Spitzenkandidat der CDU antreten soll, reagieren mußte. Der Umweltminister berief sich bei der Begründung seines Vorstoßes zugunsten ökonomi-

²³) Vgl. M. Dierkes/H.-J. Fietkau (Anm. 19).

²⁴) Vgl. den Bericht im Spiegel, Nr. 15 vom 10. April 1989 zu Minister Töpfers Umweltpolitik. Sehr ähnliche „Verrisse“ finden sich auch in anderen Tages- und Wochenzeitungen.

²⁵) Vgl. insbesondere die Verlautbarungen zu dem „Kompromiß von Luxemburg“ im Juni 1988.

²⁶) Andererseits hat das Bundesumweltministerium sehr schnell auf die neue Situation mit einer Änderung des steuerlichen Anreizsystems reagiert, die eindeutig zugunsten der rascheren Verbreitung von PKW mit Drei-Wege-Katalysator wirkt.

scher Instrumente häufig auf ein Gutachten renommierter Finanzwissenschaftler²⁷⁾. Insider wissen jedoch, daß das Gutachten schon früher vorgelegen hatte und, wie einige andere, die die Einführung ökonomischer Instrumente befürworten, vom Umweltministerium eher ignoriert worden war²⁸⁾.

Es mag sein, daß es wahltaktische Überlegungen sind, die den Umweltminister verstärkt auf Mittel einer symbolischen Umweltpolitik zurückgreifen lassen. Dabei sollte nicht verkannt werden, daß in seiner bisherigen Amtszeit auch beachtliche Erfolge erzielt worden sind — etwa im Streit mit der Getränkeindustrie um Kunststoffflaschen, für die ein Pfandgeld von 0,50 DM vorgeschrieben wurde²⁹⁾, die Verordnungen zu Kleinf Feuerungsanlagen und Störfällen bei Industrieanlagen, die verbesserte steuerliche Förderung schadstoffarmer Automobile, die Erhöhung der Abwasserabgabe auf 60,— DM (ab 1993) und die Einbeziehung von Phosphor und Stickstoff in die Abgabepflicht. Eigentliche „umweltpolitische Durchbrüche“ sind derzeit jedoch noch nicht sichtbar.

Werden die in der Regierungserklärung vom 18. März 1987 enthaltenen Programmpunkte zur Umweltpolitik³⁰⁾ zugrundegelegt, so ergibt sich ferner, daß bisher etliche zentrale Vorhaben nicht realisiert wurden. Hierzu gehören: die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatsziel in das Grundgesetz, die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente in die Umweltpolitik, die Entwicklung und Durchsetzung eines umfassenden Konzeptes zum Schutz des Grundwassers sowie von Nord- und Ostsee, die Sanierung von Altlasten, die Einführung einer obligatorischen Umwelthaftpflichtversicherung und einer (verschuldensunabhängigen) Gefährdungshaftung.

Zu gentechnologischen Fragen, insbesondere wie sie auf der EG-Ebene im Zusammenhang mit Freilandversuchen behandelt werden, verhält sich der Minister angesichts deren zukünftiger umweltpoliti-

scher Brisanz („Altlasten von morgen“) zurückhaltend. Dasselbe gilt für den Bereich Kernenergie und Wiederaufarbeitung des Nuklearmülls. Und der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom Juni 1988 zur „Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung“ wird von vielen Experten als unzulänglich kritisiert. (Er bleibt im Inhalt auch weit unter dem Niveau, das etwa die Niederlande mit ihrem Gesetz vorgegeben haben.) Gesetzesvorschläge der Oppositionsparteien zu einer Steigerung der Transparenz umweltbezogener Aktivitäten von Unternehmen und Verwaltung wurden abgelehnt. Ein dem Problemstand angemessenes Finanzierungsprogramm zur bundesweiten Altlastensanierung wurde noch nicht vorgelegt; ähnliches gilt für den Schutz von Nord- und Ostsee. Dem Umweltminister ist bislang auch nicht das von ihm gewünschte Vetorecht bei Kabinettsentscheidungen mit relevanten Umweltauswirkungen eingeräumt worden, wie es der Finanzminister für seinen Bereich hat. Selbst ein politisches Symbol, das die Bedeutung des Umweltschutzes in der Bundesrepublik augenfällig demonstriert hätte, wurde nicht gesetzt: Bei der Planung des Neubaus des Umweltministeriums spielten ökologische Aspekte eine völlig untergeordnete Rolle; nun soll eine Arbeitsgruppe nachträglich für einige Verbesserungen sorgen.

Es wird zunehmend schwieriger, die Aktivitäten von Umweltminister Töpfer zu bewerten, da die bevorstehende Landtagswahl im Saarland ihren Schatten vorauswirft und die staatliche Umweltpolitik besonders tangiert. In dieser Konstellation ist es gegenwärtig kaum möglich, wahlkampfaktische Verhaltensweisen und auf Dauer angelegte Maßnahmen klar voneinander zu trennen. Es mag sein, daß deshalb der Eindruck entsteht, es komme zu einer Renaissance symbolischer Handlungen in der staatlichen Umweltpolitik, wie es sie schon zu Zeiten der sozial-liberalen Regierung gegeben hat.

Eindeutiger als diese Fragen kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Frage beantwortet werden, ob es bezüglich der drei („offiziellen“) Grundprinzipien der staatlichen Umweltpolitik zu wesentlichen Änderungen im Verlauf der konservativ-liberalen Regierungsperiode gekommen ist. Das ist Thema des folgenden Abschnitts.

2. Die Umweltpolitik im Licht ihrer drei Grundprinzipien

Ein umfassendes politisches Programm für den Umweltschutz wurde zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik von der sozial-liberalen Koalition mit dem Umweltprogramm von 1971 formu-

²⁷⁾ K.-H. Hansmeyer war langjähriger Vorsitzender des Sachverständigenrates für Umweltfragen, H. K. Schneider ist Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

²⁸⁾ Das Gutachten „Zur Fortentwicklung der Umweltpolitik unter marktsteuernden Aspekten“ trägt das Datum vom August 1989, weil es ein „abschließender und ergänzender Bericht“ ist.

²⁹⁾ Vgl. Umwelt (BMU), 1, 31. Januar 1989, S. 5 und S. 14 f.

³⁰⁾ Vgl. Bulletin, 27, 1987, S. 205 ff. Vgl. auch die grundsätzlichen Ausführungen von Umweltminister Töpfer in: Umwelt (BMU), 9, 1988, S. 360 ff. und 12, 1988, S. 507 f., sowie die Debatte im Bundestag über das Gutachten des SRU, dokumentiert in: Das Parlament, Nr. 12 vom 12. März 1989.

liert³¹⁾. Bereits damals, eindeutig noch im Umweltbericht der Bundesregierung von 1976 (es handelt sich hierbei um die Fortschreibung des Umweltprogramms von 1971), wurden drei umweltpolitische Grundprinzipien aufgestellt, die als handlungsleitende Orientierungen für alle umweltpolitischen Maßnahmen dienen sollten. Zu dieser „Prinzipien-Trias“³²⁾ gehören das Vorsorge-, das Verursacher- und das Kooperationsprinzip.

Die konservativ-liberale Regierung behielt diese Grundprinzipien bei; Ergänzungen und Veränderungen, formuliert unter der Überschrift „Leitlinien marktwirtschaftlich orientierter Umweltpolitik“³³⁾, tangierten nicht ihre Substanz. Im Herbst 1986 – nach einer Aufforderung vom Bundestag im Jahr 1984 – waren zum Vorsorge- und zum Kooperationsprinzip in ausführlicher Weise „Leitlinien der Bundesregierung zur Umweltvorsorge durch Vermeidung und stufenweise Verminderung von Schadstoffen“³⁴⁾ beschlossen worden.

Bei allgemein formulierten, nicht unmittelbar rechtsverbindlichen umweltpolitischen Prinzipien gilt noch mehr als für Umweltgesetze, daß sich ihre politiksteuernde Qualität erst im Vollzug erweist, d. h. aufgrund der tatsächlichen Aktivitäten der zuständigen Behörden und der hierdurch erreichten Effekte für die Umweltsituation³⁵⁾. Interpretierte man die Grundprinzipien aus dem Alltagsverständnis heraus, müßte man der amtlichen Umweltpolitik attestieren, daß sie die von ihr selbst anerkannten Normen weitgehend nicht einhält. Da es jedoch über den Bedeutungsgehalt und die aus ihm abzuleitenden praktisch-politischen Handlungsmaßstäbe noch keinen wissenschaftlichen Konsens gibt, ist es vorläufig angeraten, in der Bewertung eher vorsichtig-abwägend als fundamentalistisch-rigide zu sein.

Unter Beachtung dieser einschränkenden Bemerkungen kann zur politikleitenden Funktion der drei Grundprinzipien in der Regierungszeit der konser-

vativ-liberalen Koalition im großen und ganzen folgendes Fazit gezogen werden³⁶⁾:

Das *Vorsorgeprinzip* ist weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Weise vollständig implementiert worden. In Teilbereichen des Umweltrechts sind zwar Bestimmungen zugunsten vorsorglicher Umweltschutzmaßnahmen aufgenommen worden, dennoch sind sachlicher Bedeutungsgehalt und Reichweite des Prinzips immer noch umstritten³⁷⁾. Maßnahmen werden in aller Regel erst dann ergriffen, wenn umweltbelastende Aktivitäten offensichtlich zu einer Gefahr für Gesundheit und Umwelt werden oder, was häufig der Fall ist, wenn Beeinträchtigungen und Schäden schon entstanden sind.

Das *Verursacherprinzip* ist in Teilbereichen stärker als früher durchgesetzt worden, so besonders deutlich im Gebiet Luftreinhaltung. Andererseits sind Verursacher größerer Umweltprobleme bekannt, die nicht die Kosten zur Vermeidung, Beseitigung oder zur Entschädigung von Umweltbelastungen zu tragen haben. Auch Umweltminister Töpfer sieht die Diskrepanz in der Kostenverteilung: „Die volkswirtschaftlichen Kosten der Umweltschäden betragen jedes Jahr viele Milliarden DM. Sie fallen im wesentlichen der Allgemeinheit, nicht dem Verursacher zur Last.“³⁸⁾

Obwohl es seit Beginn der achtziger Jahre eine intensive Diskussion zu ökonomischen Instrumenten (Abgaben, Gebühren, Zertifikate etc.) gibt und die Experten mehrheitlich einen stärkeren Einsatz dieser Instrumente in der Umweltpolitik empfohlen haben, sind verursacherorientierte ökonomische Instrumente von der amtierenden Regierung bisher nicht oder nur in sehr eingeschränkter Weise eingesetzt worden³⁹⁾. In der Novellierung des Bundesimmissionsschutz-Gesetzes 1985 ist zwar in die Luftreinhaltungspolitik eine sogenannte Kompensationsregelung eingeführt worden, die für ein höheres Maß

³¹⁾ Vgl. Bundestags-Drucksache VI/2710, 14. Oktober 1971; vgl. auch Der Bundesminister des Innern, Umweltbericht '76. Fortschreibung des Umweltprogramms der Bundesregierung vom 14. Juli 1971, Stuttgart-Mainz 1976, S. 26 ff., sowie den Beitrag von E. Müller in diesem Heft.

³²⁾ P.-Chr. Storm, Umweltrecht. Einführung in ein neues Rechtsgebiet, Berlin 1988³, S. 13–15.

³³⁾ Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umweltpolitik. Bilanz des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn 1987, S. 16f.

³⁴⁾ Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Leitlinien Umweltvorsorge, Umweltbrief, 33, 1986.

³⁵⁾ Vgl. G. Hartkopf, Stichwort „Umweltpolitik“, in: O. Kimminich/H. Freiherr von Lersner/P.-Chr. Storm (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Band II, Berlin 1988, Spalten 664–687.

³⁶⁾ Vgl. hierzu u. a. K.-H. Hansmeyer/H. K. Schneider, Zur Fortentwicklung der Umweltpolitik unter marktsteuernden Aspekten. Abschließender und ergänzender Bericht zum Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes Nr. 10103107, Köln, August 1989; H. Weidner/E. Rehbinder/R.-U. Sprenger, Darstellung und Wirkungsanalyse der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik in Japan. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, München 1989, dort auch weitere Literaturhinweise.

³⁷⁾ Vgl. insbesondere den Beitrag von E. Rehbinder, in: U. E. Simonis (Hrsg.), Präventive Umweltpolitik, Frankfurt-New York 1988, S. 129–141; vgl. auch J. Kölbl, Das geltende Umweltrecht – kohärentes Schutzsystem oder Häufung von Abwehrreaktionen?, in: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.), Loccumer Protokolle, 10, Rehburg-Loccum 1984, S. 6–27.

³⁸⁾ K. Töpfer, Die politische Verantwortung der Umweltpolitik für das Umwelthaftungsrecht, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1988) 2, S. 287–302, hier: S. 301.

³⁹⁾ Vgl. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Anm. 13), S. 72.

an Flexibilität und Effizienz bei unternehmerischen Entscheidungen sorgen soll, doch ist diese Regelung „aufgrund ihrer restriktiven Anwendungsbedingungen bisher ohne große Bedeutung geblieben“⁴⁰⁾.

Beim *Kooperationsprinzip*⁴¹⁾ ist die Situation ähnlich ambivalent: In Teilbereichen wurden die Partizipationsmöglichkeiten von Organisationen und Verbänden, die Umweltschutzinteressen vertreten, verbessert; insgesamt jedoch sind durch formelle (und informelle) Verfahren und Regelungen zum Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß wirtschaftliche Interessengruppen bezüglich ihrer Interessendurchsetzung immer noch begünstigt. Möglichkeiten zur Stimulierung einer breiteren Partizipation sind zwar bekannt, wurden aber nicht genutzt⁴²⁾.

Insgesamt kann deshalb festgestellt werden, daß keines der offiziellen umweltpolitischen Grund-

prinzipien in substantieller Weise umgesetzt worden ist. Das war allerdings auch schon zu Zeiten der sozial-liberalen Koalition der Fall. Für den hier betrachteten Regierungszeitraum gilt jedoch, daß es – entgegen vielfach geäußelter Befürchtungen – keine umweltpolitischen Rückschritte, etwa durch die Beschneidung bestehender Partizipationsmöglichkeiten von Umweltschutzorganisationen oder durch eine „industriefreundliche“ Lockerung von Umweltvorschriften, gegeben hat. Im Gegenteil: In wichtigen Teilbereichen sind, gegen massive Opposition der betroffenen Wirtschaftsgruppen, Umweltschutzregelungen und -maßnahmen durchgesetzt worden, die zu einer erheblichen Steigerung der Umweltaufwendungen im Wirtschaftssektor und zur Senkung des Schadstoffausstoßes geführt haben. Es überwiegt zwar immer noch die reaktive und kurative Umweltpolitik, doch ist unverkennbar, daß die Reaktionen auf Problementwicklungen nunmehr rascher und effektbezogener erfolgen.

IV. Umweltpolitische Leistungen der konservativ-liberalen Regierung

Die Leistungsbewertung der konservativ-liberalen Umweltpolitik und die Charakterisierung ihres Politikstils⁴³⁾ wird je nach gewähltem Blickwinkel und Bezugspunkt unterschiedlich ausfallen und entsprechend strittig sein. In der einschlägigen Literatur werden die mannigfaltigsten Bewertungssysteme und -kriterien vorgeschlagen⁴⁴⁾; zu den am

häufigsten genannten Bewertungskriterien gehören Umweltverbesserungen, Maßnahmeeffizienz, Innovationsanreize, administrative Handhabbarkeit, Problemverschiebungen, gesellschaftliche Akzeptanz sowie Gerechtigkeit.

Die umfassendste Bewertung der Umweltpolitik der gegenwärtigen Regierung hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seinem Ende 1987 veröffentlichtem Gutachten vorgenommen⁴⁵⁾. Die Maßnahmen und Effekte werden eher ambivalent beurteilt: „Erste größere Erfolge allgemeinen Umweltschutzes zeichnen sich deutlich ab, doch ebenso klar werden Mängel, Mißerfolge und Verzögerungen auf dem Weg in eine bessere Umwelt erkannt. Der eingeschlagene Weg erweist sich als richtig, muß aber konsequenter beschritten werden.“⁴⁶⁾

Zum Umweltbewußtsein in der Bevölkerung stellt der SRU fest: „Die Sorge um den Zustand und die Zukunft der natürlichen Umwelt ist in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland weit verbreitet; die Einschätzung ist heute sogar noch pessimistischer, als sie im Umweltgutachten des Rates von 1978 dargestellt war . . . Politik, Wirtschaft und

⁴⁰⁾ C. Stroetmann in: Umwelt (BMU), 12, 1988, S. 17.

⁴¹⁾ Vgl. H.-W. Rengeling, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, Köln 1988.

⁴²⁾ Vgl. E. Rehlinger, Stichwort „Verbandsklage“, in: O. Kimminich u. a. (Anm. 35), Spalten 967–976; W. Lauber, Umweltdaten und Öffentlichkeit, in: Informationen und Umweltpolitik, 51 (Schriftenreihe des Instituts für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkammertages), Wien 1988, S. 2–50; H. Weidner, Umweltberichterstattung in Japan. Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von Umweltdaten, Berlin 1987.

⁴³⁾ Zum Begriff „Politikstil“ vgl. J. J. Richardson/N. S. J. Watts, National Policy Styles and the Environment, Britain and West Germany compared. Schriftenreihe des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, IUG discussion paper 85–16, Berlin 1985.

⁴⁴⁾ Vgl. für viele R.-U. Sprenger, Kriterien zur Beurteilung umweltpolitischer Instrumente aus der Sicht der wissenschaftlichen Politikberatung, in: G. Schneider/R.-U. Sprenger (Hrsg.), Mehr Umweltschutz für weniger Geld. Einsatzmöglichkeiten und Erfolgchancen ökonomischer Anreizsysteme in der Umweltpolitik, München 1984, S. 41–73; M. Jänicke, Kosten und Nutzen des Umweltschutzes im internationalen Vergleich. Ein Beitrag zur Analyse des „sozialindustriellen Komplexes“, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1978) 2, S. 191–215; M. Dierkes/K. Zimmermann, Umweltpolitik zwischen Erstarrung, Innovation und Überforderung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1988) 3, S. 197–208.

⁴⁵⁾ Vgl. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Anm. 13).

⁴⁶⁾ Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Kurzfassung des Umweltgutachtens 1987, Bonn 1987, S. 5.

Wissenschaft werden hinsichtlich ihrer Problemlösungskapazität zunehmend skeptisch betrachtet.“⁴⁷⁾

An dem in der Bundesrepublik verwendeten umweltpolitischen Instrumentarium kritisiert der SRU besonders das weitgehende Fehlen von ökonomischen und flexiblen Instrumenten⁴⁸⁾. Defizite werden unter anderem bei der Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von umweltbezogenen Informationen, im Naturschutz und in der Landschaftsplanung⁴⁹⁾, im Bereich Bodenschutz, Gewässerschutz⁵⁰⁾ sowie beim Lärmschutz und dem Schutz von Lebensmitteln vor Verunreinigungen festgestellt. Im Bereich Umwelt und Energie wird einerseits die Nutzung von Kernenergie als „umweltpolitisch verantwortbar“ bezeichnet, andererseits wird darauf verwiesen, daß die Entsorgung der radioaktiven Abfälle mit dem Bau von Kernkraftwerken nicht Schritt gehalten habe⁵¹⁾.

Als positiv zu bewertende Umweltschutzleistungen hebt der SRU insbesondere die Maßnahmen zur Luftreinhaltung, den Bau von Kläranlagen, das Verbot von bleihaltigem Benzin, das im Vergleich zu früheren Zeiten stärkere Engagement auf internationaler Ebene sowie einige der ökonomischen Anreizprogramme zur Verbesserung der Umweltsituation hervor.

Ein eindeutiges Gesamturteil über die Qualität der umweltpolitischen Maßnahmen hat der SRU nicht gefällt. Wägt man Lob und Tadel in seinem Gutachten gegeneinander ab, so überwiegt wohl die Kritik an den umweltpolitischen Leistungen der Regierung. Das gilt meines Erachtens vor allem für die Kriterien gesellschaftliche Akzeptanz, Effizienz, Gerechtigkeit und Umweltqualitätsentwicklung.

Nicht nur pflichtgemäßes (und, wie dargestellt, teilweise berechtigtes) Lob äußert auch Umweltmini-

ster Klaus Töpfer über die bisherigen Ergebnisse der Umweltpolitik. Für einige zentrale Bereiche konstatiert er größere Versäumnisse⁵²⁾, und manche augenscheinlichen Erfolge relativiert er durch den Hinweis auf ihre problematischen Nebenfolgen: „Es ist ja bedenkenswert, daß gerade unsere erfolgreiche Politik in der Luftreinhaltung und im Gewässerschutz zum vermehrten Anfall von problematischen Abfällen geführt hat.“⁵³⁾

In der Abfallentsorgung gibt es für ihn bereits eine Krisensituation: „Die augenblickliche Krise der Abfallentsorgung erstreckt sich nicht nur auf den Bereich des Sonderabfalls. Krisenhafte Entwicklungen zeichnen sich auch bei der Hausmüllentsorgung und bei der Entsorgung sonstiger Massenabfälle, wie etwa beim Klärschlamm, ab . . . Der zunehmende Abfallexport verschleiert den Krisenzustand.“⁵⁴⁾ „Schließlich“, so Töpfers Fazit, „besteht gegenwärtig ein erhebliches und auch künftig nie völlig zu vermeidendes ‚Vollzugsdefizit‘ im öffentlichen Umweltrecht“⁵⁵⁾.

Der langjährige Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, Günter Hartkopf, dort bis zu seinem Ausscheiden kurz nach der Amtsübernahme durch Friedrich Zimmermann die treibende Kraft bei der Gestaltung und Durchsetzung der Umweltpolitik – teilweise auch mit unorthodoxen Mitteln⁵⁶⁾ –, zeigt etliche Defizite auf und zieht unter anderem folgendes Resümee: „Das Gleichheitsprinzip, also die Abschaffung von Schädigungsprivilegien, muß ausgebaut, das Minimierungsprinzip durchgängig verankert werden. Das Gleichrangigkeitsprinzip der Umweltmedien untereinander wird zwar teilweise schon praktiziert, doch hat es noch keinen Eingang als selbständiges Prinzip in die Politik gefunden. Das Gemeinwohlprinzip ist schwach ausgebildet . . . und das Ressourcenschonungsprinzip ist schon gar nicht in praktische Politik umgesetzt worden.“⁵⁷⁾

Es ist hier nicht der Raum, um die zahlreichen Umweltrechtsexperten zu Wort kommen zu lassen,

47) Ebenda, S. 8; vgl. auch M. Dierkes/H.-J. Fietkau (Anm. 19).

48) Vgl. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Anm. 46), S. 10.

49) Vgl. ebenda, S. 13.

50) Vgl. ebenda, S. 17.

51) Von besonderem Interesse für die zukünftige umweltpolitische Diskussion in der Bundesrepublik dürften die vom SRU mit Nachdruck gestellten Forderungen nach stärkerer Transparenz in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen sein, so insbesondere bei den Verfahren zur Festlegung von Grenzwerten (Umweltstandards) (vgl. ebenda, S. 61). Bereits früher hierzu: H. Weidner/P. Knoepfel, Politisierung technischer Werte. Schwierigkeiten des Normbildungsprozesses an einem Beispiel (Luftreinhaltung) der Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 10 (1979) 2, S. 160–170. Allgemein zum Thema vgl. die grundlegende Studie von R. Wolf, Der Stand der Technik, Opladen 1986.

52) Vgl. K. Töpfer, Politische Durchsetzbarkeit einer langfristigen Umweltpolitik. Vortrag bei einer Fachtagung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn, 25. August 1988 (mimeo).

53) Ebenda, S. 5.

54) K. Töpfer, Entsorgungsmanagement von morgen, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 38 (1988) 9, S. 658–662, hier: S. 658.

55) K. Töpfer (Anm. 38), S. 301.

56) Vgl. etwa G. Hartkopf, Ein ziemlich wilder Haufen, in: Die Zeit vom 14. Februar 1986.

57) G. Hartkopf, Möglichkeiten und Grenzen reglementierender Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1988) 3, S. 209–230, hier: S. 212. Vgl. auch ders. (Anm. 35), Spalte 675.

die eine eher negative Bilanz zu den Leistungen der konservativ-liberalen Umwelt(rechts)politik ziehen⁵⁸). Dasselbe gilt für Experten der Umweltökonomie. Ob es Wissenschaftler aus unabhängigen Instituten⁵⁹) oder Ämtern⁶⁰) sind — die Mehrzahl von ihnen übt grundlegende Kritik am bislang von der staatlichen Umweltpolitik Erreichten.

Der Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, Horst Siebert, schon frühzeitig mit Umweltpublikationen hervorgetreten⁶¹), vermißt den „Mut, konsequent marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik auch einzusetzen“⁶²). Die Finanzwissenschaftler Karl-Heinrich Hansmeyer und Hans Karl Schneider gehen in ihrem auch für den ökonomischen Laien erhellenden Gutachten⁶³) auch auf die allgemeine Umweltpolitik ein und stellen unter anderem fest, daß in allen umweltpolitischen Regelungsbereichen nur noch ein enger Spielraum für ökonomische Instrumente verblieben ist. Den sehen sie noch enger werden, weil Politik und Verwaltung „ihr umweltpolitisches Heil ausschließlich in einer Perfektionierung ordnungsrechtlicher Eingriffe“ sehen⁶⁴).

Wird zur Bewertung eine *historische Perspektive* gewählt, so fällt im Vergleich zur Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung zunächst eher die Kontinuität als eine grundlegende Änderung auf. Eine nähere, gleichwohl immer noch unvollständige Betrachtung zeigt dann, daß, gemessen am Kriterium „Umweltqualitätsverbesserungen“ — ich selbst halte dies für das wichtigste Bewertungskriterium —, teilweise erhebliche Fortschritte zu verzeichnen sind⁶⁵). Wird der Senkung von Schadstoffemissionen Vorrang vor anderen Kriterien eingeräumt, ist die umweltpolitische Leistung der konservativ-liberalen Regierung besser als die ihrer Vorgängerin. Man muß aber sehen, daß im Verlauf

der achtziger Jahre nicht nur der Problemdruck stark zugenommen hat, sondern sich auch die gesellschaftlich-politischen Rahmenbedingungen für die Durchsetzung einer strengeren Umweltpolitik erheblich gebessert haben⁶⁶).

Die Zunahme des umweltpolitischen Handlungsdrucks im Sinne von Handlungsforderungen an die politischen Entscheidungsträger, die diese nicht folgenlos ignorieren oder in lediglich symbolischer Weise behandeln können, resultiert im wesentlichen aus dem gestiegenen Umweltbewußtsein der Bevölkerung, ihrem gesunkenen Vertrauen in Problemlösungskapazität und -willen der zuständigen politisch-administrativen Institutionen, dem wachsenden Mißtrauen gegenüber dem angeblich neutralen Sachverstand von naturwissenschaftlich-technischen Experten und — was besonders wichtig ist — der Verbesserung der Rahmenbedingungen für umweltschutzengagierte Bürger, ihre Forderungen in zielgerichtete und wirksame umweltpolitische Aktivitäten umzusetzen.

Zu den wichtigsten dieser Rahmenbedingungen zähle ich, daß

— der Organisationsgrad bzw. das Organisationspotential für Umweltschutzinteressen gestiegen ist;

— das „Umweltwissen“ von Laien über ein breites Spektrum umweltrelevanter Aspekte zugenommen hat;

— institutionalisiertes „Gegenwissen“ zu der etablierten Umwelt-Expertokratie verstärkt wurde;

— die privaten und öffentlichen Medien der Umweltdiskussion breiteren Raum geben;

— die Bereitschaft in der Bevölkerung, wirksame Umweltschutzmaßnahmen zu akzeptieren und zu unterstützen, weiter gestiegen ist;

— der nahezu generelle Widerstand von Unternehmen und Gewerkschaften gegen effektive Umweltschutzregelungen stark gesunken ist;

— von den Bundesländern und Kommunen eine progressivere Umweltpolitik betrieben wird, während sie früher nicht selten Umweltschutzvorhaben des Bundes abschwächen oder verhindern;

— die juristische Diskussion zu Rechtsproblemen des Umweltschutzes sowie die Rechtsprechung in wachsendem Maße „umweltfreundlichere“ Tendenzen zeigt;

⁵⁸) Vgl. O. Kimminich, Umweltschutz. Prüfstein der Rechtsstaatlichkeit, Linz 1987, S. 153 ff. und S. 163 ff. Vgl. auch die anregenden Überlegungen zu rechtlichen und rechtspolitischen Grundsatzfragen von M. Kloepfer, Umweltrisiken und Haftungsregeln. Rechtspolitische Aspekte, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1988) 3, S. 243–258, sowie die einschlägigen Beiträge in den Jahrbüchern des Umwelt- und Technikrechts (UTR), hrsg. von der Forschungsstelle UTR an der Universität Trier, Düsseldorf 1986 ff.

⁵⁹) Vgl. R.-U. Sprenger, Keine beschäftigungspolitische Wende durch die Umweltpolitik, in: ifo-Schnelldienst, 15, 1989, S. 3–15.

⁶⁰) Vgl. L. Wicke, Umweltökonomie, München 1989².

⁶¹) Vgl. H. Siebert, Das produzierte Chaos. Ökonomie und Umwelt, Stuttgart–Mainz 1973.

⁶²) Vgl. das Interview mit H. Siebert in: Der Spiegel, Nr. 33, 14. August 1989, S. 33–40.

⁶³) Siehe Anm. 36.

⁶⁴) Ebenda, S. 1 ff.

⁶⁵) Vgl. Umweltbundesamt, Daten zur Umwelt 1988/89, Berlin 1989, dass., Jahresbericht 1988, Berlin 1989.

⁶⁶) Vgl. M. Dierkes/H.-J. Fietkau (Anm. 19); Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Anm. 13).

— auf parlamentarischer Ebene sich die früheren Konfliktfronten völlig verkehrt haben. Während zu Zeiten der sozial-liberalen Koalition umweltpolitische Vorhaben häufig auf Gegnerschaft in den Oppositionsparteien stießen, steht die jetzige Regierung einer Opposition gegenüber, die nahezu ständig strengere Umweltschutzmaßnahmen anmahnt und auch entsprechende Vorschläge einbringt.

Stellt man diese allgemein günstigeren Rahmenbedingungen für umweltpolitische Aktivitäten in Rechnung, dann wird man im Vergleich mit der vorherigen Regierung vielleicht weniger von größeren Leistungen sprechen können, allenfalls von größeren erzielten Effekten. Eines fällt jedoch besonders deutlich auf: die theoretisch-konzeptionelle Schwäche der gegenwärtigen Regierung auf dem Gebiet der Umweltpolitik. Während die sozial-liberale Regierung in recht kurzer Zeit ein in seinen Grundpfeilern noch immer geltendes, auch aus heutiger Sicht politisch anspruchsvolles Programm (das Umweltprogramm von 1971) erstellt hat, ist es der nachfolgenden Regierung in bis heute sieben Jahren Regierungszeit nicht gelungen, etwas Vergleichbares zu entwickeln. Gegenüber ihren programmatischen Leistungen — „Umweltpolitik der Bundesregierung. Bilanz und Perspektiven“ (1986), „Leitlinien Umweltvorsorge“ (1986) und „Umweltpolitik. Bilanz des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ (1987) — ist das, was die sozial-liberale Regierung in wesentlich kürzerer Zeit, unter geringerem Problem- und Handlungsdruck und mit begrenzterem Wissen über ökologische Zusammenhänge und politische Durchsetzungsprobleme entworfen hatte, geradezu als ein konzeptionelles Monumentalbäude zu bezeichnen⁶⁷⁾.

Das umweltpolitische Strategiedefizit wird im übrigen angesichts der Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft besonders deutlich. Es ist eigentlich unverständlich, daß die Bundesregierung noch immer kein Strategiekonzept zur EG-Umweltpolitik entwickelt hat, obwohl die Bundesrepublik aufgrund ihres ökologischen und wirtschaftlichen Verflechtungsgrades potentiell stärker von umweltrelevanten EG-Entscheidungen betroffen ist als andere Mitgliedsländer⁶⁸⁾.

⁶⁷⁾ Vgl. auch G. Hartkopf (Anm. 35), Spalten 668—672.

⁶⁸⁾ Vgl. Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (Hrsg.), EG-Binnenmarkt: Eine Herausforderung für den Umweltschutz, Düsseldorf 1989, und T. Hanke/G. Lütge/F. Vorholz, Der Preis der Harmonie. Das Abenteurer Binnenmarkt birgt unkalkulierbare Risiken, in: Die Zeit vom 10. Februar 1989, S. 33—37.

Es mag sein, daß die jetzige Regierung bewußt eine Strategie der kleinen Schritte verfolgt, indem sie sich auf derzeit Durchsetzbares und nicht auf den unvermeidlich konfliktgeladenen Entwurf einer langfristigen Strategie zur ökologischen Modernisierung umweltschädigender Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen konzentriert. In ihrer starken Konzentration auf das (zur Schadensbegrenzung) Machbare scheint sie meiner Meinung nach den (von Regierungspolitikern gern zitierten) Satz von Max Weber, daß Politik das langsame Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich sei⁶⁹⁾, einseitig zu interpretieren. Mit „Leidenschaft und Augenmaß“ hat Max Weber sicherlich nicht ein „Durchwursteln“ gemeint, eher wohl die hartnäckige Durchsetzung von politischen Zielen gegen machtvolle Interessengruppen auf der Grundlage eines visionären Pragmatismus.

Eine weitere Methode der Bewertung der Umweltsituation und der entsprechenden umweltpolitischen Leistungen innerhalb eines Landes ist die des *internationalen Vergleichs*⁷⁰⁾. Die mir bekannten komparativen Studien, Länderanalysen und -berichte sowie internationalen Datenkompilationen erlauben meines Erachtens folgende Bewertung der konservativ-liberalen Umweltpolitik im Vergleich zum umweltpolitischen Entwicklungsstand in westlichen Industrieländern: Im Falle der drei Grundprinzipien bundesdeutscher Umweltpolitik zeigt sich, daß es zwar einige Länder gibt, in denen das eine oder andere der Prinzipien effektiver realisiert worden ist⁷¹⁾, daß es jedoch nicht möglich ist, für alle drei Prinzipien eine eindeutige Länderrangfolge zu bilden. Deutlich macht der internationale Vergleich vor allem, daß es den empirischen Optimalfall einer systematisch-präventiven Umweltpolitik bislang nirgendwo gibt.

Stehen Umweltqualitätsentwicklung, Emissionsentwicklungen und der Einsatz emissionsmindernder Techniken im Zentrum des internationalen

⁶⁹⁾ Vgl. M. Weber, Soziologie — Weltgeschichtliche Analysen — Politik, Stuttgart 1968⁴, S. 185.

⁷⁰⁾ Vgl. M. Dierkes/H. N. Weiler/A. B. Antal (Hrsg.), Comparative Policy Research, Aldershot 1987; H. Weidner/P. Knoepfel, Innovation durch international vergleichende Politikanalyse. Dargestellt am Beispiel der Luftreinhaltungspolitik, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme II, Ansätze zur Theoriebildung, Opladen 1983, S. 221—255.

⁷¹⁾ Vgl. zum Vorsorgeprinzip E. Rehbinder, Das Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich, unveröffentlichtes Gutachten für das Umweltbundesamt (F&E-Vorhaben 10106022), o. O. 1989.

Vergleichs, dann rechtfertigen die umweltpolitischen Leistungen der konservativ-liberalen Regierung eine Einordnung ihrer Umweltpolitik in das

Spitzenfeld, zu dem nur wenige Nationen gehören (etwa Japan, Schweden, Schweiz, Niederlande)⁷²).

V. Schlußbetrachtung: Kontinuität statt Wende

Die Suche nach herausragenden Besonderheiten im Politikstil, bei Strategien und Instrumentarien der Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Vergleich zu ihrer Vorgängerin führt zu dem Ergebnis, daß hier keine wesentlichen Veränderungen stattgefunden haben. Es gibt zwar relative Unterschiede in einzelnen Bereichen — eine fundamentale Wende in der Umweltpolitik, die es rechtfertigte, von einer spezifisch konservativ-liberalen Umweltpolitik zu sprechen, ist hingegen nicht erfolgt. Ihre programmatische Basis wurzelt eindeutig noch in den Umweltprogrammen (1971 und 1976) der sozial-liberalen Regierung.

Es ist gegenwärtig noch nicht einzuschätzen, inwieweit das anspruchsvolle Umweltprogramm („Unsere Verantwortung für die Schöpfung“) der CDU, das sie auf ihrem Parteitag im September 1989 in Bremen beschlossen hat, die Umweltpolitik der Bundesregierung tatsächlich beeinflussen wird. Dasselbe gilt für die umweltpolitische Initiative von Bundeskanzler Helmut Kohl auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Paris im Juli 1989, die wesentlich dazu beitrug, daß der Umweltschutz von den dort versammelten Staatschefs der sieben wichtigsten Industrieländer zu einem vorrangigen Ziel erklärt wurde.

Das Fazit „Kontinuität statt Wende“ mag vor dem Hintergrund massiver ideologischer und sonstiger Differenzen zwischen sozial-liberaler und konservativ-liberaler Regierungskoalition überraschend sein, bestätigt jedoch allgemeine Ergebnisse politikwissenschaftlicher Forschungen, daß parteipolitische Faktoren von eher geringer Bedeutung für *umweltpolitische Leistungen* sind⁷³). Diese hängen

überwiegend vom ökologischen Belastungsniveau und seinem Politisierungsgrad, also dem umweltpolitischen Handlungsdruck, sowie von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab⁷⁴). Daß zugleich nur geringe Unterschiede im *Politikstil* beider Regierungen feststellbar sind, dürfte damit zu erklären sein, daß Regierungen zwar wechseln, die für die Programmbildung und den Vollzug im umweltpolitischen Bereich zuständige Verwaltung sowie ihre Organisationsmuster jedoch im wesentlichen unverändert weiterbestehen⁷⁵). Hinzu kommt, daß die „Politikverflechtung“ zwischen Bund und Ländern aufgrund der föderalistischen Kompetenzstruktur bei Umweltschutzaufgaben „radikale“ Änderungen in der Politik sehr unwahrscheinlich macht⁷⁶).

stischen und durch Politikverflechtung gekennzeichneten Ländern die Inhalte staatlicher Steuerung kaum ändern, zumindest sehr viel weniger ändern als in zentralistischen Staaten. Vgl. M. G. Schmidt, Einführung, in: ders. (Anm. 72), S. 1–35; dort weitere Literaturhinweise. Vgl. auch G. Lehmsbruch u. a., Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich, ebenda, S. 251–283. M. Jänicke/H. Mönch kommen in ihrer international vergleichenden Studie zur Umweltpolitik zum Ergebnis, daß Parteien und ihre unterschiedlichen Programme keinen signifikanten Einfluß auf die Politikergebnisse haben (ebenda, S. 389).

⁷⁴) Vgl. P. Knoepfel/L. Lundqvist/R. Prudhomme/P. Wagner, Comparing Environmental Policies. Different Styles, Similar Content, in: M. Dierkes u. a. (Anm. 70), S. 171–185; M. Jänicke/H. Mönch (Anm. 72); M. Jänicke, Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München–Zürich 1986.

⁷⁵) Der Präsident des Umweltbundesamtes, Freiherr von Lersner, sieht allerdings gute Chancen für eine grundlegende Reform: „Ich bin fest davon überzeugt, daß die Reform des Beamtentums, die nach zwei politischen Umstürzen nicht möglich war, jetzt durch die ökologische Herausforderung erzwungen wird. Was also nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg nicht gelang, das deutsche Berufsbeamtentum an die Erfordernisse der Zeit anzupassen, wird nunmehr wohl stattfinden.“ Vgl. Körber-Stiftung (Hrsg.), Die ökologische Wende — Hat sie noch Chancen?, Protokoll Nr. 85/1988, Hamburg 1988, S. 9–17, hier: S. 13.

⁷⁶) Vgl. zur These der „Politikverflechtungsfalle“ F. W. Scharpf, Die Politikverflechtungsfalle: Oder was ist generalisierbar an den Problemen des deutschen Föderalismus und der europäischen Integration?, in: Politische Vierteljahresschrift, (1985) 4, S. 323–356. Vgl. auch A. Benz, Regierbarkeit im kooperativen Bundesstaat. Eine Bilanz der Föderalismusforschung, in: S. von Bandemer/G. Wewer (Hrsg.), Regierungssystem und Regierungslehre, Opladen 1989, S. 181–193.

⁷²) Vgl. OECD, Environmental Data Compendium 1989, Paris 1989; M. Jänicke/H. Mönch, Ökologischer und wirtschaftlicher Wandel im Industrieländervergleich. Eine explorative Studie über Modernisierungskapazitäten, in: M. G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, Sonderheft Politische Vierteljahresschrift, (1988), S. 389–405; G. Enyedí/A. J. Gijswijt/B. Rhode, Environmental Policies in East and West, London 1987; P. Knoepfel/H. Weidner, Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich, 6 Bände, Berlin 1985.

⁷³) Politikwissenschaftliche Untersuchungen zeigen generell, daß parteipolitische Änderungen in der Regierungszusammensetzung in stark dezentralistischen oder in föderali-

Für die These vom strukturkonservierenden Einfluß der zuständigen Verwaltung und ihrer Entscheidungs- und Organisationsmuster über den Regierungswechsel hinaus spricht auch, daß der Typus einer überwiegend nach juristischen Prämissen gestalteten, hoch bürokratisch-regulativen Umweltpolitik weiterhin dominiert und es flexible ökonomische Instrumente so schwer haben, Eingang in die bundesdeutsche Umweltpolitik zu finden⁷⁷). Der Übergang zu einer flexibleren, marktkonformen Umweltpolitik setzt nach Expertenmeinung einen „doppelten Qualitätssprung“⁷⁸) voraus. Der

Übergang zu einer nicht nur effizienteren, sondern auch bürgernäheren, gerechteren und präventiven Umweltpolitik wird dann wohl eines umwelt- und rechtspolitischen Quantensprungs bedürfen⁷⁹).

⁷⁷) Vgl. K.-H. Hansmeyer, Marktwirtschaftliche Elemente in der Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1988) 3, S. 231–241, besonders S. 239 ff.

⁷⁸) K.-H. Hansmeyer/H. K. Schneider (Anm. 36), S. 34.

⁷⁹) Vgl. H. Weidner, Bausteine einer präventiven Umweltpolitik. Einige Anregungen aus Japan, in: U. E. Simonis (Hrsg.), Präventive Umweltpolitik, Frankfurt-New York 1988, S. 143–166.

Die Entwicklung der internationalen Umweltpolitik und des Umweltrechts durch internationale und europäische Organisationen

„Die Frage lautet nicht mehr, ob wir uns aus Qualitätsbewußtsein eine mehr oder weniger schöne und saubere Umwelt schaffen oder auch zugunsten anderer Ziele darauf verzichten wollen. Die Umweltfrage ist selbst zur Überlebensfrage der Menschheit geworden . . . Das Unglück von Tschernobyl hat die Notwendigkeit einer engen internationalen Zusammenarbeit drastisch genug vor Augen geführt. Die Auswirkungen dieses Unglücks auf weite Teile Europas haben auch den letzten Zweifler davon überzeugt, daß Staats-, Bündnis- und Systemgrenzen im Angesicht von Umweltkatastrophen zu völliger Bedeutungslosigkeit herabsinken. Sie bieten nicht den geringsten Schutz. Um so weniger dürfen sie die notwendigen grenzüberschreitenden Maßnahmen verhindern . . . Unsere wichtigste Aufgabe ist und bleibt es, an einer lebenswerten Zukunft für nachfolgende Generationen zu arbeiten.“ Bundespräsident Richard von Weizsäcker, 1986¹⁾.

Erfolge der internationalen Umweltpolitik lassen sich schwerer messen als die Entwicklungen der nationalen Umweltpolitik. Es gibt keinen internationalen Gesetzgeber, und die Entwicklungsprozesse der internationalen Umweltpolitik bzw. des Umweltvölkerrechts laufen auf mehreren Ebenen in den verschiedensten internationalen bzw. regionalen Organisationen, so daß diese weniger transparent sind als die Bonner Entwicklungen. An die Stelle der Gesetze tritt eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsquellen, primär internationale Abkommen, Gewohnheitsrecht, allgemein anerkannte Rechtsgrundsätze und sekundär Umweltschutzrichtlinien („guidelines“) bzw. UN-Resolutionen, wobei die beiden letzteren in der Regel rechtlich unverbindlich sind²⁾. Diese Quellen des internationalen Umweltrechts sind inzwischen so zahlreich, daß mehrbändige Werke benötigt werden, um sie alle zu dokumentieren³⁾.

Trotz dieser Schwierigkeiten muß man sagen: Die grenzüberschreitende, internationale Zusammenarbeit für den Umweltschutz ist unverzichtbar, da vor allem im Wasser und in der Luft weiträumige Ferntransporte von Schadstoffen stattfinden. Und sie ist — wenn man bedenkt, wie schwierig es ist, bei Staaten mit unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen einen Konsens zu erreichen — auch relativ erfolgreich. Das internationale Umweltrecht, vor allem das der EG, prägt das deutsche Umweltrecht; in wenigen Fällen hat das deutsche Recht auch das EG-Umweltrecht beeinflusst. Dieser Aufsatz möchte die Entwicklungen der internationalen und europäischen Umweltpolitik aufzeigen. Dies geschieht in zwei Schritten: Zuerst werden die wichtigsten internationalen bzw. regionalen Umweltorganisationen mit ihren Arbeitsschwerpunkten, ihren umweltpolitischen Konzepten und den Schwierigkeiten ihrer Realisierung vorgestellt (Teil I). Anschließend folgt eine Kurzdarstellung ihrer gemeinsamen Haupt-Aktivitäten für Wasser (Meere, Flüsse und Seen), Luft (einschließlich Klima und Ozonschicht), Boden/Abfall sowie Vegetation (Teil II).

¹⁾ Rede vom 7. Oktober 1986, in: Bulletin Nr. 122, 9. Oktober 1986, S. 1025.

²⁾ Formelle Quellen des Völkerrechts sind die internationalen Abkommen, das internationale Gewohnheitsrecht, die allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze sowie richterliche Entscheidungen (vor allem des Internationalen Gerichtshofs, im folgenden: IGH), vgl. Art. 38 des Statuts des IGH vom 26. Juni 1945 (BGBl. 1973 II, S. 507). Zur Frage, unter welchen Voraussetzungen auch „guidelines“ etc. rechtlich verbindlich werden können, vgl. Winfried Lang, Die Verrechtlichung des internationalen Umweltschutzes, in: Archiv des Völkerrechts, 22 (1984), S. 283—305.

³⁾ Vgl. Bernd Rüter/Bruno Simma/Michael Bock (Hrsg.),

International Protection of the Environment. Treaties and Related Documents, Dobbs Ferry 1970 ff., 30 Bände (!) (Dokumente von 1754 bis 1980) und — als Band 31 — Index, Dobbs Ferry 1983; Wolfgang Burhenne (Hrsg.), Internationales Umweltrecht. Multilaterale Verträge (Beiträge zur Umweltgestaltung B 7), 5 Bände, Berlin 1974 ff.

I. Die wichtigsten internationalen und europäischen Umweltorganisationen

1. Der Weg zur Stockholmer Umweltkonferenz

Der Beginn der internationalen Umweltpolitik läßt sich am ehesten mit dem 5. Juni (dem heutigen „Tag der Umwelt“) 1972 datieren. Denn an jenem Tag begann die Stockholmer Umweltkonferenz der UNO, in deren Deklaration sich erstmalig das Bekenntnis zur Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für den Umweltschutz äußert⁴⁾: „In der Geschichte ist ein Punkt erreicht, wo wir überall in der Welt mit größerer Umsicht und Sorgfalt auf die Folgen unseres Handelns für die Umwelt achten müssen. Durch Unwissenheit oder Gleichgültigkeit können wir der irdischen Umwelt, von der unser Leben und unser Wohlergehen abhängen, schweren und nicht wiedergutmachenden Schaden zufügen“ (Präambel). „Der Mensch hat ein Grundrecht auf Freiheit, Gleichheit und angemessene Lebensbedingungen in einer Umwelt, die so beschaffen ist, daß sie ein Leben in Würde und Wohlergehen ermöglicht, und hat die feierliche Pflicht, die Umwelt für gegenwärtige und künftige Generationen zu schützen und zu verbessern“ (Grundsatz 1).

Welchen Fortschritt die Stockholmer Deklaration für die grenzüberschreitende Umweltpolitik und die Entwicklung des Umweltvölkerrechts bedeutet, wird daran deutlich, daß die Zeit noch nicht lange vorbei war, in der politische Theorien vertreten wurden, nach denen die Staaten uneingeschränkte Souveränität über die in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Gewässer ohne Rücksicht auf die Nachbarstaaten besitzen sollten. Jede internationale Umweltpolitik schied durch dieses Souveränitätsdenken aus.

Drei Gerichtsentscheidungen der Jahre 1941 bis 1957 schränkten solche Theorien der „absoluten Freiheit der Nutzung internationaler Gewässer“ erheblich ein⁵⁾: Demnach darf ein Staat nach Völker-

recht nicht dulden, daß sein Gebiet dazu benutzt wird, um von ihm aus völkerrechtswidrige Akte zu begehen oder *ernstliche* (und klar nachweisbare) Schäden gegenüber dem Nachbarstaat zu verursachen. Und kein Staat darf den natürlichen Wasserlauf eines mehrere Staaten durchfließenden Flusses in einer Weise verändern, welche die Interessen der Anliegerstaaten *empfindlich* beeinträchtigen könnte. Aus Verstößen gegen diese Unterlassungspflichten folgt die internationale Verpflichtung zum Schadensersatz gegenüber dem betroffenen Staat. Es gab somit zumindest das Recht, ernstliche Schäden vom eigenen Territorium abzuwehren.

Somit bestand nur noch eine relative Freiheit der Nutzung internationaler Gewässer. Daraus sind weitere allgemeine Rechtsprinzipien zum Umgang mit der Natur abgeleitet worden, u. a. der Grundsatz der guten nachbarschaftlichen Beziehungen⁶⁾. Den maßgeblichen Inhalt dieser Pflichten resümiert Grundsatz 21 der Stockholmer Deklaration: „Die Staaten haben nach Maßgabe der Charta der Vereinten Nationen und der Grundsätze des Völkerrechts das souveräne Recht zur Ausbeutung ihrer eigenen Hilfsquellen nach Maßgabe ihrer eigenen Umweltpolitik sowie die Pflicht, dafür zu sorgen, daß durch Tätigkeiten innerhalb ihres Hoheits- oder Kontrollbereichs der Umwelt in anderen Staaten oder in Gebieten außerhalb ihres nationalen Hoheitsbereichs kein Schaden zugefügt wird.“

Zum Teil ist versucht worden, aus diesen Urteilen bzw. Prinzipien Ansätze zu einem Präventivschutz zu entwickeln. Aber das Denken blieb auf den wirtschaftlichen Ausgleich der miteinander konkurrierenden Nutzungen zweier Staaten beschränkt; das Gesamtinteresse dritter bzw. aller Staaten an einer intakten Umwelt wurde — wegen der relativen Betonung der staatlichen Souveränität — nicht berücksichtigt. Auch durch den Grundsatz des „equitable share“, d. h. der vernünftigen und gleichmäßigen Nutzung gemeinsamer Gewässer, der am perfektesten 1966 durch die International Law Association (sog. Helsinki Rules) entwickelt worden

⁴⁾ Vgl. Stockholmer Deklaration, UN Doc. A/CONF. 48/14, u. a. in: The Results from Stockholm (Beiträge zur Umweltgestaltung A 10), Berlin 1973; auf deutsch in: Vereinte Nationen (nachfolgend: VN), 20 (1972) 4, S. 109–111; zur Stockholmer Konferenz vgl. Kurt Egger, Zehn Jahre nach Stockholm, in: VN, 30 (1982) 4, S. 113–116; Louis B. Sohn, The Stockholm Declaration on the Human Environment, in: Harvard International Law Journal, 14 (1973), S. 423–515, und Peter Menke-Glückert, Stockholm-Deklaration, in: Handwörterbuch des Umweltrechts (nachfolgend: HdUR), hrsg. von O. Kimminich/H. v. Lersner/P. C. Storm, Band II, Berlin 1988, Sp. 397–403.

⁵⁾ Es handelt sich um die Schiedsgerichts-Entscheidungen Trail Smelter (1941), Lac Lanoux (1957) und um die Entscheidung des IGH Corfu Channel (1949), die inzwischen als Gewohnheitsrecht anerkannt sind; vgl. dazu Eberhard Klein, Umweltschutz im völkerrechtlichen Nachbarrecht (Schriften zum Völkerrecht, Band 50), Berlin 1976, S. 108 ff. und

S. 179 ff.; Albrecht Ranzelzhofer/Bruno Simma, Das Kernkraftwerk an der Grenze, in: Festschrift für Friedrich Berber, München 1973, S. 389 (397 ff.), und Alfred Rest, Neue Tendenzen im internationalen Umwelthaftungsrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift, 42 (1989) 35, S. 2153 (2155).

⁶⁾ Vgl. hierzu Friedrich Berber, Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts, München 1955, S. 138 ff.; E. Klein (Anm. 5), S. 115 ff., und Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, Berlin 1984³, insbes. §§ 1025–1029.

war⁷⁾ und der zu bestimmten Rücksichtnahmen verpflichtete, war kaum ein umfassendes Gebot internationaler Umwelt-Kooperation zu erwarten.

Auch hier stand der wirtschaftliche Anspruch auf gleichmäßige Gewässernutzung im Zentrum des Interesses. Die Verschmutzung wurde als bloßes Nebenprodukt eines ansonsten nützlichen Wassergebrauchs betrachtet⁸⁾. Eine generelle Pflicht zur Bekämpfung von Verschmutzungen erschien daher als unverhältnismäßig. Die u. a. aus dem Solidaritätsgebot ableitbare Pflicht zum *gemeinsamen* Management gemeinsamer Ressourcen wurde vernachlässigt. Angesichts der „Wirtschaftslastigkeit“ dieses Ansatzes konnte von einem Schutz des Wassers kaum gesprochen werden. Bis ca. 1961 war eine allgemeine Pflicht zur Verhinderung von Verschmutzungen noch nicht anerkannt, und kaum ein Vertrag bis 1972 erwähnte das Wort „Verschmutzung“⁹⁾. Eine internationale Umweltpolitik im Sinne einer Ökologiepolitik war also bis dahin kaum möglich.

Im Juni 1972 entstand mit der Stockholmer Deklaration ein Dokument, das – von Industrie- und Entwicklungsstaaten gemeinsam erarbeitet – die „gemeinsamen Grundsätze“ enthält, „die die Völker der Welt bei der Einhaltung und Verbesserung der Umwelt des Menschen anspornen und leiten sollen“. Zum ersten Mal wird ein ressourcenökonomisches Umwelt-Management gefordert: „Die natürlichen Hilfsquellen der Erde einschließlich der Luft, des Wassers, des Bodens, der Pflanzen- und Tierwelt . . . müssen zum Nutzen gegenwärtiger und künftiger Generationen durch sorgfältige Planung bzw. Bewirtschaftung geschützt werden“ (Grundsatz 2). „Die Fähigkeit der Erde, lebenswichtige erneuerungsfähige Hilfsquellen hervorzu- bringen, muß erhalten und nach Möglichkeit wiederhergestellt oder verbessert werden“ (Grundsatz 3).

⁷⁾ Vgl. International Law Association (im folgenden: ILA), Report of the 52nd Conference, Helsinki 14.–20. August 1966, London 1967, S. 484–532. Zu Urteilen, die vorher bereits den Anspruch auf gleichmäßige Teilhabe betont hatten, vgl. Jerome Lipper, *Equitable Utilization*, in: A. Garretson/R. Hayton/C. Olmstead, *International Drainage Basins*, Dobbs Ferry 1967, S. 15–28.

⁸⁾ Hier gibt es Parallelen zur Entwicklung im deutschen Recht: Denn zu Beginn der Industrialisierung waren die Immissionsregeln ein bloßes Anhängsel der Gewerbeordnung; die Verschmutzungsregeln waren den Nutzungsregeln völlig untergeordnet. Vgl. dazu Gerhard Feldhaus, *Bestandsschutz immissionsrechtlich genehmigter Anlagen im Wandel*, in: *Wirtschaft und Verwaltung*, 20 (1986), S. 67–85, und Gerd Winter, *Perspektiven des Umweltrechts*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 100 (1988), S. 659–665.

⁹⁾ Vgl. José Sette-Camara, *Pollution of International Rivers*, in: *Recueil des Cours*, 186 (1984 III), S. 117–217 (S. 140 und 160).

Erstmals wurde hier zum planvollen und sparsamen Umgang mit natürlichen Ressourcen, zum Beschränken der Abfälle auf die Selbstreinigungskraft der Umwelt sowie zum Kampf gegen die Verschmutzung der Meere aufgerufen. Umrahmt von Forderungen nach Umwelterziehung und Förderung des Umwelttechnologie-Transfers wird zur verstärkten Kooperation der Staaten auf der Grundlage von Gleichberechtigung und Solidarität aufgerufen; dabei sollen internationale Organisationen eine koordinierende, wirksame und dynamische Rolle beim Schutz und bei der Verbesserung der Umwelt spielen. Im gleichzeitig verabschiedeten Aktionsplan wird die Notwendigkeit des weltweiten Umweltbeurteilungsprogramms Erdwacht (Forschungen, Überwachungen, Informationsaustausch), von Umwelt-Management-Maßnahmen (u. a. umfassende Planungen, Nationalparks), die auf diesen Überwachungsprogrammen basieren sollten, und von unterstützenden Maßnahmen (Ausbildung, Öffentlichkeitsarbeit etc.) betont.

Gründe für dieses Umdenken liegen sicherlich auch darin, daß der Stockholmer Konferenz eine Reihe von internationalen Umweltkatastrophen (eine Quecksilber-Katastrophe in Japan, massive Meeresverschmutzungen durch das Bersten des gestrandeten Öltankers „Torrey Canyon“, der Tod von Fischen in den großen nordamerikanischen Seen etc.) vorausgegangen waren. Außerdem hatte Schweden wissenschaftliche Analysen über den weiträumigen Ferntransport der Luftschadstoffe von Mittel- nach Nordeuropa, über die Verschmutzung der Ostsee und über zunehmende Konzentrationen von Schwermetallen und Pestiziden in Vögeln und Fischen vorgelegt. 1972 erschien auch der Bericht des Club of Rome über die „Grenzen des Wachstums“¹⁰⁾.

Die Stockholmer Deklaration bedeutet mithin den Beginn der internationalen Umweltpolitik und des modernen Umweltvölkerrechts, die nunmehr ein tatsächlich internationales, d. h. mehrere Staaten und internationale Organisationen umfassendes System darstellen. Zugleich erwarb die UNO die primäre Zuständigkeit für den internationalen Umweltschutz.

2. United Nations Environment Programme, UNEP (seit 1973)

Unmittelbar im Anschluß an die Stockholmer Konferenz wurde die wichtigste internationale Umweltorganisation, das UNEP (Umweltprogramm der Vereinten Nationen), durch UNO-Resolution ge-

¹⁰⁾ Dennis Meadows/Donella Meadows u. a., *Die Grenzen des Wachstums*, Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972.

gründet. Das UNEP ist die erste weltweit tätige und für alle Umweltfragen zuständige UN-Umweltorganisation; dabei ist es aber keine eigenständige UN-Sonderorganisation, sondern eine besondere Einrichtung des UN-Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC), die der UN-Generalversammlung berichtspflichtig ist¹¹⁾. Angesichts der mehr als dürftigen Personalausstattung¹²⁾ kann das UNEP bedauerlicherweise kaum operative Aufgaben übernehmen. Dies hängt damit zusammen, daß keine „neue Bürokratie“ entstehen sollte. Es hat statt dessen eine koordinierende und katalytische Rolle in dem Sinne, daß es als „Aufrüttler-Organisation der Welt-Umwelt“¹³⁾ internationale Organisationen (auch Regionalorganisationen außerhalb der UNO wie etwa die OAU, die EG, den Europarat), Regierungen und schließlich die „non-governmental organizations“ (wie etwa den World Wildlife Fund, die Interparlamentarische Union oder die IUCN, International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources) bei Umweltaktivitäten unterstützt oder diese durch Gelder aus dem Umweltfonds fördert. Auch durch Tagungen, Umweltdaten, Expertenberichte, „guidelines“ etc. werden Umweltabkommen und daraus resultierende Umwelt-Kooperationen der betroffenen Staaten angeregt und beschleunigt. In Zusammenarbeit mit vielen UN-Sonderorganisationen beaufsichtigt UNEP zahlreiche Umweltprojekte. Eigene Projekte führt es zu Regionalmeeren und seit 1985 zur Bekämpfung der Wüstenbildung durch. Für die weltweit über 6 000 „non-governmental organizations“ im Umweltbereich¹⁴⁾ ist der UNEP zur zentralen Anlauf- und Koordinationsstelle geworden; es unterhält hierfür ein eigenes Verbindungsbüro, das in Nairobi eingerichtet wurde.

Das UNEP ist die erste UN-Einrichtung, deren Hauptsitz bewußt in ein Land der Dritten Welt

¹¹⁾ Zur Organisation und Arbeit von UNEP vgl. Michael Kilian, *Umweltschutz durch Internationale Organisationen. Die Antwort des Völkerrechts auf die Krise der Umwelt?* (Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Band 13), Berlin 1987, S. 254 ff.

¹²⁾ Zum 31. Dezember 1988 verfügte das UNEP-Sekretariat (einschließlich Umweltfonds) über 197 besetzte Etat-Stellen für „professional service“ – und weitere 337 für „general service“-Posten; die Anzahl der bewilligten Stellen lag um 29 Prozent bzw. 13 Prozent höher, aber aus Sparzwang kam es zu Vakanzen; Angaben nach: UNEP Annual Report of the Executive Director 1988 (UNEP/GC. 15/4), Nairobi 1989, S. 92–102.

¹³⁾ UNEP Annual Report 1988, S. 7.

¹⁴⁾ Vgl. UNEP Annual Report of the Executive Director 1987 (UNEP/GC. 15/3), Nairobi 1988, S. 8 ff., und UNEP Annual Report 1988, S. 7 ff. Zur Arbeit von UNEP, IPU und IUCN vgl. die vielen Berichte in der Zeitschrift: *Environmental Policy and Law* (im folgenden: EPL), Lausanne-Amsterdam; von Bedeutung wurde vor allem die „World Conservation Strategy“ der IUCN, abgedruckt in: EPL, 8 (1982) 1, S. 35–40.

(Nairobi/Kenia) gelegt wurde¹⁵⁾, um zu demonstrieren, daß primär die Umweltschutzarbeit der Dritten Welt gefördert werden soll. Da die Anzahl der Beamten des UNEP-Sekretariats ungefähr zur Hälfte aus Industrie- bzw. Entwicklungsländern stammt¹⁶⁾, sind die beiden für die Umweltpolitik wichtigen Gruppen gleichstark vertreten. Das bedeutet, daß bei UNEP das Nord-Süd-Spannungsverhältnis am deutlichsten zu spüren ist; es ist aber auch das Gremium, in dem Nord und Süd sehr konstruktiv zusammenarbeiten. Dies ist dadurch ermöglicht worden, daß im Vorfeld der Stockholmer Konferenz die divergierenden Ansichten zum Umweltschutz beigelegt werden konnten: Die damalige Ansicht der Industrieländer, daß es nur auf die industrielle Belastung der Umwelt ankomme (technischer Umweltschutz), und die Auffassung der Entwicklungsländer, daß die Umwelt- und Entwicklungspolitik miteinander verknüpft werden müssen, weil sonst der Umweltschutz eine Beeinträchtigung ihrer Souveränität und eine Behinderung der bevorstehenden industriellen Entwicklung sein könne, konnten weitgehend miteinander in Einklang gebracht werden¹⁷⁾. Für die Industrieländer wurde das Bewußtsein gestärkt, daß globale Kooperationen notwendig sind, und für die Dritte Welt, daß auch sie durch den Umweltschutz gewinnen kann.

Die UNEP-Arbeit geschieht auf drei verschiedenen Ebenen: durch den Entwurf bzw. die Förderung/Durchführung von internationalen Abkommen, durch die Ausarbeitung von internationalen Umweltschutzrichtlinien („guidelines“) und durch die

¹⁵⁾ Regionalbüros befinden sich für Asien/Pazifik in Bangkok, für Lateinamerika in Mexico City, für Westasien in Bahrain und für Afrika in Nairobi; Verbindungsbüros befinden sich in Genf und New York; Außenstellen sind in Paris (Büro für Industrie und Umwelt), Athen (Mittelmeerprogramm), Lausanne (Artenschutzsekretariat) und Bonn (Abkommen über wandernde Arten); weitere Büros gibt es u. a. in Peru, Washington und Kingston.

¹⁶⁾ Von den 197 Beamten der „professional category“ (Stand: 31. Dezember 1988) stammen 48,2 Prozent aus Afrika/Asien/Lateinamerika, 44,2 Prozent aus Europa/USA und 7,6 Prozent aus Osteuropa; vgl. UNEP Annual Report 1988, S. 99–102. Im Verwaltungsrat dominieren dagegen zu zwei Dritteln die Vertreter der Staaten der Dritten Welt.

¹⁷⁾ Vgl. dazu Ziffer 4 der Präambel der Stockholmer Deklaration: „In den Entwicklungsländern haben die meisten Umweltpunkte ihre Ursache in der Unterentwicklung. Die Entwicklungsländer müssen deshalb ihre Bemühungen auf die Entwicklung richten und dabei ihre Prioritäten und die Notwendigkeit von Umweltschutz und Umweltverbesserung berücksichtigen. Zu dem gleichen Zweck sollten die Industriestaaten darauf bedacht sein, den Abstand zwischen sich und den Entwicklungsländern zu verringern. In den Industriestaaten hängen Umweltpunkte im allgemeinen mit der Industrialisierung und der technischen Entwicklung zusammen.“ Vgl. hierzu M. Kilian (Anm. 11), S. 234 ff., und Harald Hohmann, *Recht auf Entwicklung in der internationalen Diskussion*, in: VN, 30 (1982) 2, S. 59–64.

Hilfe für nationale Umweltgesetzgebung und -verwaltung¹⁸⁾. Zum letztgenannten gehören zum einen rechtsvergleichende Gesetzgebungs-Berichte, die in Zusammenarbeit mit zahlreichen Organisationen etwa zur Vorbereitung des Regionalmeeresprogrammes erstellt wurden, und zum anderen drei Informationsdienste zum Datenaustausch: GEMS, das globale Überwachungssystem, das weltweit sämtliche Umweltveränderungen kontinuierlich aufnimmt und verbreitet, Infoterra, das Informationssystem, mit dem UNEP versucht, die in allen Ländern gespeicherten Daten für internationale, nationale und nichtstaatliche Einrichtungen verfügbar zu machen, und das internationale Register von potentiell giftigen Chemikalien (IRPTC), das regelmäßig Analysen giftiger chemischer Substanzen weitergibt. Die in Zusammenarbeit mit den internationalen Satellitenorganisationen durchgeführte globale, computer- und satellitengestützte Umweltüberwachung erstreckt sich u. a. auf Tropenwälder, Klimasysteme, Stadtluft- und Wasserqualität, auf grenzüberschreitende Luftverschmutzungen und Ozeane; Umweltbeurteilungen sind darüber hinaus auch zu Ozonschicht und Klimaerwärmung möglich. Diese Überwachungs-Systeme zeigen den Regierungen die Notwendigkeit von Maßnahmen des Umweltmanagements auf und erlauben eine Durchführung und Kontrolle internationaler Umweltabkommen.

Großen Einfluß auf die Entwicklung der grenzüberschreitenden Umweltpolitik und des Umweltvölkerrechts übten auch die von UNEP entwickelten „guidelines“ aus, die in zunehmendem Maße die internationale Umweltpolitik geprägt haben, indem sie die Notwendigkeit globaler Maßnahmen und einer Ökologiepolitik betonten. Den „größten Wurf“ dürften die Erklärung zu „Shared Resources“¹⁹⁾ und die von UNEP vorbereitete und von der UN-Generalversammlung angenommene „Weltcharta für die Natur“²⁰⁾ darstellen. Denn in der „Shared Resources“-Deklaration (1978) wurde zum ersten Mal ein Schutzauftrag der Staaten mit dem

Ziel der *Erhaltung* und der *harmonischen Nutzung* der Naturressourcen verankert. Die Kooperation dient dem Zweck, schädliche Umwelteinwirkungen aufgrund dieser Nutzung zu kontrollieren, zu verhindern, zu reduzieren oder zu eliminieren. Die gemeinsamen Naturressourcen werden dort erstmals ausdrücklich als erschöpflich bezeichnet, woraus der ökologische Auftrag abgeleitet wird, für den Erhalt dieser Ressourcen einzutreten und bestimmte schädliche Nutzungen zu unterlassen. Betont wird die Notwendigkeit gemeinsamer Institutionen der Anrainer, um effektive Konsultationen bezüglich des Schutzes und Gebrauchs der gemeinsamen Naturressourcen zu erreichen. Vor dem Beginn von Maßnahmen, die für die gemeinsamen Naturressourcen potentiell schädlich sind, sollen Umweltverträglichkeitsprüfungen, gemeinsame Studien und Bewertungen, umfassende Konsultationen und Notifikationen (samt Vorlage aller Pläne) mit den anderen Anrainern stattfinden. Den Ausgangspunkt der Deklaration bildet an Stelle der Souveränität der Staaten die *gemeinsame Umwelt*, woraus zwingend folgt, daß auch die Erhaltung und Nutzung nur *gemeinsam* erfolgen kann.

Dieses „shared resource“-Konzept erlaubt idealerweise eine moderne grenzüberschreitende Umweltpolitik, d. h. das gemeinsame Management einer Naturressource durch eine internationale Organisation, da es eine Verpflichtung zur Internationalisierung enthält²¹⁾. Das moderne Umweltmanagement, das geprägt ist von der Pflicht zur Kooperation, zur rechtzeitigen gemeinsamen Planung und Umweltverträglichkeitsprüfung, zu frühzeitigen Konsultationen und Informationen der Anrainer, um das gemeinsame Ökosystem gemeinsam zu pflegen und zu erhalten²²⁾ — dieses moderne Umweltmanagement wird durch das „shared resources“-Konzept erheblich vereinfacht, weil es beim Gebrauch der gemeinsamen Natur zu Solidarität und zur Erhaltung des gemeinsamen Ökosystems verpflichtet und damit in die Richtung eines vorbeugenden und ressourcenschonenden Politikansatzes zielt.

Das Gleiche gilt auch für die *Weltcharta für die Natur* (1982), die einen Verhaltenskodex zur Behandlung der Natur und der natürlichen Reichtü-

¹⁸⁾ Vgl. Peter Sand, Internationales Umweltrecht im Umweltprogramm der Vereinten Nationen, in: *Natur und Recht* (im folgenden: NuR), 8 (1985), S. 170–173; ders., Umweltprogramm der Vereinten Nationen, in: HdUR (Anm. 4) Bd. II, Sp. 710–717, sowie Klaus Dicke, Mensch, Umwelt und Natur, in: VN, 33 (1985) 2, S. 59 f.

¹⁹⁾ Nairobi, 7. Februar 1978, UNEP/IG. 12/2, abgedruckt in: *International Legal Materials* (nachfolgend: ILM), 17 (1978), S. 1094–1099.

²⁰⁾ UN-Resolution A/Res. 37/7 vom 28. Oktober 1982, mehrsprachig in: *The World Charter for Nature*, hrsg. von W. Burhenne/W. Irwin (Beiträge zur Umweltgestaltung A 90) Berlin 1986², deutsch in: VN, 31 (1983) 1, S. 29–31; vgl. dazu den eher skeptischen Kommentar von Wilfried Skupnik, Ermahnung ohne Adressaten, in: VN, 31 (1983) 1, S. 12–16.

²¹⁾ Vgl. Willem Riphagen, The International Concern for the Environment as Expressed in the Concepts of the „Common Heritage of Mankind“ and of „Shared Natural Resources“, in: M. Bothe (Hrsg.), *Trends in Environmental Policy and Law* (Beiträge zur Umweltgestaltung A 69), Berlin 1980, S. 343–362, und ihm folgend Thomas Bunge, Gemeinsame Naturgüter mehrerer Staaten, in: HdUR (Anm. 4), Band I (1986), Sp. 656–659.

²²⁾ Vgl. Michael Bothe, Transfrontier Environmental Management, in: M. Bothe (Anm. 21), S. 391–401.

mer auf Weltebene darstellt. Es ist das erste internationale Dokument, das umfassend die Pflichten zum maßvollen und sparsamen Umgang mit den natürlichen Ressourcen, zur Vermeidung schwerer Schäden und zur laufenden Überwachung von Ökosystemen auf ihren Zustand (samt Informationspflichten) regelt. Erklärtes Ziel ist das Erreichen und Aufrechterhalten optimaler Dauerproduktivität der natürlichen Ressourcen. Damit könnte die Weltcharta als *das* Dokument einer internationalen Ökologiepolitik bezeichnet werden. Daß bestritten wird, inwieweit sie Rechtspflichten enthält, kann ihre Bedeutung kaum schmälern. Der bewußtseinsbildende Wert dieser Charta zeigt sich vor allem in der wachsenden Zahl von Umweltgesetzen und -behörden in der Dritten Welt, wobei einige Länder ihre Umweltgesetzgebung ausdrücklich auf die in dieser Charta niedergelegten Grundsätze stützen²³).

Durch das *Umweltrechtsprogramm von Montevideo* (1982)²⁴ bezeichnete der UNEP-Verwaltungsrat die Bereiche, für die vordringlich globale, regionale und/oder nationale Maßnahmen ergriffen werden müßten. Es handelt sich um die folgenden zwölf Problembereiche:

1. die Meeresverschmutzung vom Lande aus,
2. der Schutz der stratosphärischen Ozonschicht,
3. die Beförderung, Behandlung und Beseitigung giftiger und gefährlicher Abfälle,
4. die internationale Zusammenarbeit bei Umweltnotfällen,
5. das Küstenzonenmanagement,
6. der Bodenschutz,
7. die grenzüberschreitende Luftverschmutzung,
8. der internationale Handel mit möglicherweise gefährlichen Chemikalien,
9. der Schutz von Flüssen und anderen Binnengewässern vor Verschmutzung,
10. rechtliche und verwaltungsmäßige Mittel zur Verhütung und zur Wiedergutmachung von Umweltschäden,
11. die Umweltverträglichkeitsprüfung und

²³) Vgl. Harold Wood jr., *The UN World Charter for Nature: The Developing Nations' Initiative to Establish Protections for the Environment*, in: *Ecology Law Quarterly*, 12 (1985) 4, S. 977–996 (990). Nach einigen Berichten hat sich die Anzahl der speziellen Umweltbehörden in Ländern der Dritten Welt zwischen 1972 und 1982 mehr als verzehnfacht.

²⁴) Beschlüsse und Programm in: *EPL*, 8 (1982) 1, S. 31–35; vgl. dazu Peter-Christoph Storm, *Das UNEP-Umweltrechtsprogramm von Montevideo*, in: *Zschr. für Umweltpolitik & Umweltrecht* (im folgenden: *ZFU*), 5 (1982), S. 267–279, und ders., *Umweltrechtsprogramm von Montevideo*, in: *HdUR* (Anm. 4), Bd. II, Sp. 789–793.

12. die allgemeine Entwicklung des Umweltrechts.

Damit wurden erstmals weltweit Prioritäten in der politischen Behandlung von Umweltproblemen gesetzt – wobei die ersten drei Bereiche als besonders dringlich bezeichnet wurden – und Empfehlungen für deren rechtliche Lösung auf globaler, regionaler und nationaler Ebene ausgesprochen. Zugleich wurde das Umweltrecht weltweit als besonderes Rechtsgebiet anerkannt.

Der 1987 vorgelegte UNEP-Bericht „Umweltperspektive bis zum Jahr 2000 und danach“ verlangt in weitgehender Übereinstimmung mit dem Brundtland-Bericht „Our Common Future“²⁵) langfristige Umweltstrategien zur Erreichung einer *bestandsfähigen Entwicklung*. Erforderlich ist hiernach eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht befriedigen können. Da sowohl durch ein Übermaß an industrieller Entwicklung als auch durch Umweltvernichtung oder durch Unterentwicklung das Recht künftiger Generationen, ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können, gefährdet werden kann, wird eine weitreichende Politik verlangt: Erforderlich ist ein sorgfältiges Management der Ressourcen (z. B. eine Bewirtschaftung der Tropenwälder anstelle ihrer Vernichtung), ein sparsamer und umweltverträglicher Umgang mit Energie, eine Erhaltung der genetischen Vielfalt (auch durch Schutzgebiete), ein Wachstum, das die Grenzen der Umweltressourcen respektiert und eine verstärkte globale Verwaltung von sogenannten „global commons“, also von Meeren, Atmosphäre und Ozonschicht²⁶). Dieser Ansatz verlangt erstmalig eine Vernetzung verschiedener Politikbereiche (z. B. der Wirtschafts-, Bevölkerungs-, Energie-, Landwirtschafts- und Siedlungspolitik) dergestalt, daß Umweltpolitik zur Querschnittsaufgabe wird. Dies ist für das moderne Umweltmanagement auch unverzichtbar.

²⁵) UNEP, *Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond*, in: *EPL*, 17 (1987) 3/4, S. 162–173, deutsch in: *Umweltperspektive der Vereinten Nationen bis zum Jahr 2000 und danach* (Beiträge zur Umweltgestaltung A 108), Berlin 1988; *World Commission on Environment and Development (WCED), Our Common Future*, Oxford 1987; beide Berichte wurden von der UN-Generalversammlung angenommen am 11. Dezember 1987, vgl. *EPL*, 18 (1988) 1/2, S. 36f.

²⁶) Vgl. hierzu Volker Hauff, *Bestandsfähige Entwicklung als globale Herausforderung: Anstöße der Brundtland-Kommission*, in: *VN*, 35 (1987) 3, S. 86–89; zur Bedeutung der Konzepte von Natur-Management und bestandsfähiger Entwicklung für die Politik der UNO und der EG vgl. die Beiträge von R. Olemba und S. Clinton Davis, in: *Wil D. Verwey* (Hrsg.), *Nature Management and Sustainable Development*, Amsterdam-Springfield-Tokio 1989, S. 18–22 und S. 23–26.

3. Andere internationale Umweltorganisationen

Welche und wieviele internationalen Organisationen man als „Umweltorganisationen“ bezeichnet, ist strittig²⁷⁾. Aus dem UN-Bereich wird man – nach UNEP – auf jeden Fall die *Economic Commission for Europe* (ECE) hinzurechnen müssen. Hinzu kommen Organisationen, die sich eher am Rande mit Umweltfragen beschäftigen.

Die Tätigkeit der ECE, der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, ist längst über wirtschaftliche Fragestellungen hinausgewachsen; heute gehören auch energiewirtschaftliche, verkehrs- und umweltpolitische Herausforderungen zu ihrem Aufgabenbereich²⁸⁾. Als reine Regierungsorganisation (mit Sitz in Genf) ist sie weitgehend darauf beschränkt, Abkommen, Standards oder nationale Gesetze anzuregen, indem sie Studien erstellt, Regierungen berät oder Staatenvertreter zu jährlich über 150 Treffen einlädt. Erreicht wurden dadurch so pragmatische Dinge wie die grüne Versicherungskarte, die transeuropäische Nord-Süd-Autobahn oder der Balkan-Stromverbund. Im Bereich des Umweltschutzes wurde vor allem die Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen vorbereitet. In Zusammenarbeit mit UNEP und der *Meteorologischen Weltorganisation* (WMO) richtete die ECE das computergestützte Überwachungssystem EMEP²⁹⁾ mit über 90 Überwachungsstationen in mehr als 22 europäischen Ländern ein. Es ermöglicht eine exakte Bestimmung der grenzüberschreitenden Strömungen von Luftverunreinigung sowie der Analyse und Menge der abgelagerten Schadstoffe (einschließlich der Frage, wieviel SO₂ pro m² in Europa herunterregnen). Andere Umweltbereiche werden berührt durch die Arbeiten der ECE zur Gewässerqualität und zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)³⁰⁾.

²⁷⁾ So spricht M. Kilian (Anm. 11) von über 50 internationalen Umweltorganisationen, vgl. demgegenüber die Aufzählung bei Michael Bothe, *Internationale Umweltorganisationen*, in: HdUR (Anm. 4), Bd. I, Sp. 807–821.

²⁸⁾ Vgl. ECE, *ECE Today. Economic Co-operation in Action*, UN Doc. ECE/GEN/100, Genf 1988; Klaus Brendow, *Energiwirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Ost und West*, in: VN, 33 (1985) 2, S. 53–58; Fredo Dannenbring, *Pragmatische gesamt-europäische Zusammenarbeit. Der Beitrag der ECE*, in: VN, 36 (1988) 1, S. 7–11; Arthur Purcell, *Economic Commission for Europe*, in: HdUR (Anm. 4), Band. I, Sp. 370–375.

²⁹⁾ „Programm über die Zusammenarbeit bei der Messung und Bewertung der weiträumigen Übertragung von luftverunreinigenden Stoffen in Europa (EMEP)“, 1978 eingerichtet.

³⁰⁾ Vgl. *Two Decades of Co-operation on Water, Declarations and Recommendations by the ECE*, UN-Doc. ECE/ENVWA/2, New York 1988; zur UVP vgl. *Preliminary Elements for a Draft Framework Agreement on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, Annex zu UN-Doc. ENVWA/AC. 3/4 vom 26. Mai 1989.

Die ECE zeichnet sich dadurch aus, daß sie die einzige zwischenstaatliche Organisation ist, welche die wirtschaftliche, technische und ökologische Zusammenarbeit zwischen Ost und West fördert. Denn zu den 34 Mitgliedstaaten der ECE gehören nicht nur die westeuropäischen Staaten sowie USA und Kanada, sondern auch sämtliche Staaten des Ostblocks (einschließlich der UdSSR). Die ECE-Arbeit ist daher zum Teil vom politischen Ost-West-Klima abhängig³¹⁾, was z. B. bis 1973 (Beitritt der DDR) wegen des ungeklärten Status der DDR manche Initiativen verhinderte. Während des Kalten Krieges war sie das einzige Forum, das einen effektiven Ost-West-Erfahrungsaustausch ermöglichte. Die KSZE-Schlußakte (1975) erleichterte die blockübergreifende Zusammenarbeit für den Umweltschutz. Wegen der inzwischen erreichten pragmatischen Ost-West-Kooperation hat sich die ECE zu einem einzigartigen Forum für den gesamt-europäischen Umweltschutz entwickelt.

Gelegentliche Umweltarbeit wird durch die *International Law Commission* (ILC) geleistet. Viel zeitliche Geduld ist erforderlich, bis aus ihren Abkommens-Entwürfen verbindliches Recht wird; Zwischen dem Beginn der ersten Arbeit und dem Inkrafttreten eines Abkommens lagen manchmal 30 Jahre, und manche Projekte scheiterten. Die Aufgabe dieses aus 34 Experten (aus 34 verschiedenen Staaten) zusammengesetzten UNO-Nebenorgans, das geltende Völkerrecht zu kodifizieren oder fortzuentwickeln, ist alles andere als einfach³²⁾. 1981 hat die ILC die massive Umweltverschmutzung als „internationales Verbrechen“ bezeichnet.

Die wichtigste umweltrechtliche Fragestellung enthält der Entwurf einer Kodifikation des „Rechts der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserwege“, der seit 1971 auf der Tagesordnung der ILC steht und inzwischen relativ weit fortgeschritten ist. Leider lehnten ILC-Mitglieder aus drei Ostblockstaaten es ab, die internationalen Wasserläufe als „shared natural resources“ der Anrainerstaaten zu bezeichnen, weil sie darin eine zu starke Einschränkung ihrer Souveränität (und vermutlich auch die Gefahr eines Unterliegens bei Anforderungen an den technischen Umweltschutz?) sahen. Dies beleuchtet wieder einmal die Grenzen, denen die internationale Umweltpolitik häufig ausgesetzt

³¹⁾ Vgl. dazu Jochen Bethkenhagen, *Ost-West-Zusammenarbeit im Energie- und Umweltbereich*, in: *Osteuropa*, 38 (1988) 7/8, S. 644–656.

³²⁾ Zur Arbeit der ILC vgl. *United Nations, The Work of the ILC*, 4th edition (UN Publ. Sales No. E.88.V.1), New York 1988 (enthält auch sämtliche von der ILC verabschiedeten Texte), und Christian Tomuschat, *Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen*, in: VN, 36 (1988) 6, S. 180–186.

ist³³). Statt dessen wird in dem Entwurf eine „vernünftige und gerechte Nutzung“ des Wassers – verbunden mit Kooperationspflichten – normiert, wobei die Konkretisierungen noch offen sind. Dies gilt auch für die Frage, ob es nur eine beschränkte oder eine unbedingte Pflicht zur Vermeidung von Verschmutzungen gibt.

Die größten Meinungsverschiedenheiten bestehen bei dem zweiten Projekt, der Staaten-Haftung für Schäden aufgrund gefährlicher Aktivitäten. Hier ist unklar, ob es für diese Haftung allein auf das Risiko oder aber allein auf ein Verschulden ankommt und wie Regelungen vorbeugender Maßnahmen zur Verhinderung von Schäden getroffen werden sollen³⁴). Pragmatische und fundamentalistische Ansätze stehen sich hier gegenüber.

Die Aufgabe, das Umweltrecht fortzuentwickeln, haben sich auch zwei internationale Vereinigungen von Völkerrechtlern, nämlich die oben erwähnte *International Law Association* (ILA) und das *Institute of International Law* gestellt. Beide Organisationen besitzen im Gegensatz zur ILC keine offiziellen Funktionen (kein Regierungs- oder UNO-Mandat). Ihre Arbeiten haben für jede grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Umweltmedien die Pflicht zur Schadensbeseitigung, -verhütung, Notfallvorsorge, zu Planungen, Konsultationen und Informationen und zur friedlichen Streitbeilegung präzisiert³⁵); dadurch wurden umweltpolitische Konzepte eines Managements der Natur gefördert.

4. EG, Europarat und OECD

Von den europäischen Umweltorganisationen ist die *Europäische Gemeinschaft (EG)*³⁶) die bemerkens-

werteste, da sie aufgrund ihres supranationalen Charakters unmittelbar bindende Rechtsvorschriften erlassen kann. Es handelt sich entweder um EG-Verordnungen, die unmittelbar für jeden Bürger in der EG geltendes Recht setzen, oder um EG-Richtlinien, die alle Mitgliedstaaten innerhalb einer bestimmten Frist verpflichten, ihr nationales Recht mit den Zielen der EG-Richtlinie in Einklang zu bringen. Bei einem Verstreichenlassen der Angleichungsfrist durch den Staat drohen einmal Vertragsverletzungs-Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen diesen Staat und zum anderen die unmittelbare Anwendung der Richtlinie im nationalen Recht, falls sie detailliert genug ist. Obgleich sich die Bundesrepublik gerne ein vorbildliches Umweltbewußtsein zuschreibt, ist die Bundesregierung derzeit beim EuGH mit mehr Klagen als jedes andere Mitgliedsland – nämlich mit sieben Klagen – wegen Nichterfüllung von Umweltschutzrichtlinien der EG überzogen³⁷).

Angesichts der eindeutig wirtschaftlichen Ausrichtung des EWG-Vertrags (bis zum 1. Juli 1987) brauchten die Staats- und Regierungschefs der EG-Staaten den Anstoß der Stockholmer Umweltkonferenz, um auf der Pariser Gipfelkonferenz im Oktober 1972 erstmals ein umweltpolitisches Aktionsprogramm der EG zu verlangen. Im Vordergrund der ersten Umweltrichtlinien standen – mangels umweltrechtlicher Bestimmungen im EWG-Vertrag – verstärkt der Abbau von Handelshemmnissen, z. B. durch Vereinheitlichung der Grenzwerte für PKW-Abgase; in der Sache ging es aber zugleich um den Umweltschutz. Dennoch verhinderte diese „Wirtschaftslastigkeit“ eine gemeinschaftliche Umweltpolitik „aus einem Guß“ nach eigenständig umweltpolitischen (insbesondere ökologischen) Maßstäben. Es braucht daher nicht zu verwundern, wenn die EG-Kommission sich selbst im 4. Umwelt-Aktionsprogramm (für die Jahre 1987–1992) bescheinigt³⁸), bisher eine zu stark sektorale Umweltpolitik (also immer nur eine auf einzelne Umweltmedien bezogene Umweltpolitik) betrieben zu

Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS oder Montanunion).

³⁷) Vgl. den Bericht von E. Hauser in: Frankfurter Rundschau vom 6. September 1989, S. 1, aber auch Jürgen Salzwedel, Probleme der Umsetzung europäischen Gemeinschaftsrechts in das Umwelt- und Technikrecht der Mitgliedstaaten, in: Umwelt- und Planungsrecht (nachfolgend: UPR), 9 (1989) 2, S. 41–49, der das Vertragsverletzungsverfahren wegen mangelnder Umsetzung der Grundwasser-Richtlinie für ein überzogenes Vorgehen der EG-Kommission hält. Die Umweltschutz-Akte der EG ist dokumentiert in: Wolfgang Burhenne (Hrsg.), Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften (Beiträge zur Umweltgestaltung A 54), 4 Bände, Berlin (Stand: 1987).

³⁸) Vgl. Viertes Aktionsprogramm für den Umweltschutz, ABl. Nr. C 328, S. 5ff., Nr. 3.2 (S. 18) vom 7. Dezember 1987.

³³) Es geht um Einwände der Vertreter Rumäniens, der CSSR und der DDR. Die DDR vertritt vorläufig noch die Position eines strikten Souveränitätsdenkens, das auch für die Lösung globaler Probleme der Menschheit nicht angetastet werden dürfe; vgl. Oskar Hugler/Reinhard Müller, Das Konzept der ökologischen Sicherheit und seine völkerrechtlichen Aspekte, in: Neue Justiz, 42 (1988) 10, S. 393 (395). Es gibt aber auch andere Positionen im Ostblock, vgl. etwa das Communiqué der Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrags vom 15./16. Juli 1988, Nr. 14, in: Europa-Archiv (nachfolgend: EA), (1988), D 420 (aktive Beteiligung „an der Lösung der ökologischen Probleme auf multilateraler wie bilateraler Ebene“).

³⁴) Zu beiden Projekten vgl. Silke Brammer, Die Tätigkeit der ILC in den Jahren 1984–1986, in: German Yearbook of International Law, 30 (1987), S. 315–342, und Stephen McCaffrey, The 39th Session of the ILC, in: American Journal of International Law, 82 (1988) 1, S. 144–151.

³⁵) Vgl. insbesondere ILA Montreal Rules of International Law applicable to Transfrontier Pollution, Montreal, 4. September 1982, in: ILA Report of the 60th Conference Held at Montreal, London 1983, S. 1–3, und den Bericht von Dietrich Rauschnig, ebda., S. 157–182.

³⁶) Europäische Gemeinschaft ist der Oberbegriff für die seit 1970 fusionierten drei Gemeinschaften: EWG, Euratom und

haben. Da die Medien Luft, Wasser und Boden aber gemeinsam die Umwelt darstellen, führt eine bloß sektorale Umweltpolitik zu Belastungverschiebungen zwischen den Umwelt-Medien. Eine Beschränkung etwa des Meeresumweltschutzes auf eine reine Wasserpolitik vernachlässigt die hohen Schadstoff-Frachten aus der Luft, die sich im Meer ablagern. Eine solche sektorale Umweltpolitik verspricht wenig Erfolg³⁹). Bis zum 1. Juli 1987 wurden über 200 verbindliche EG-Rechtsakte (vor allem Richtlinien) erlassen, die primär den Gewässerschutz, später auch den Schutz der Luft, die Abfallbeseitigung, Anforderungen an Chemikalien u. ä. betrafen⁴⁰).

Durch das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1. Juli 1987 wurde der EWG-Vertrag einschneidend verändert, da er zum ersten Mal das Ziel des Umweltschutzes ausdrücklich im EWG-Vertrag verankerte⁴¹). In Art. 130r Abs. 1 des EWG-Vertrags werden dadurch nun als Ziel-spezifizierungen die Umwelterhaltung, der Umweltschutz, die Umweltverbesserung, der Beitrag zum Gesundheitsschutz und die schonende Ressourcenbewirtschaftung (Gewährleistung einer „umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen“) festgeschrieben. Als Handlungsgrundsätze wurden der vorbeugende Umweltschutz, das Prinzip vorrangiger Korrektur von Umweltbeeinträchtigungen an der Quelle (Ursprungsprinzip) und das Verursacherprinzip normiert. Durch die Schutzverstärkungsklausel (Art. 130t EWG-Vertrag) wird sichergestellt, daß die Mit-

gliedstaaten verstärkte Umweltmaßnahmen beibehalten oder ergreifen können. Die EG kann nur noch insoweit tätig werden, als die oben genannten Umweltziele „besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten“ (Subsidiaritätsprinzip)⁴²).

Durch Art. 130r Abs. 2 EWG-Vertrag sind insbesondere „die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft“. Das 4. Umwelt-Aktionsprogramm legt dementsprechend auch fest, daß die Umweltpolitik als wesentliche Querschnittsaufgabe in die anderen Gemeinschaftspolitiken (Landwirtschafts-, Industrie-, Regional-, Energie- und Verkehrspolitik) einzubeziehen ist⁴³), so daß nur noch eine umweltfreundliche Binnenmarkt- oder Agrarpolitik zu erwarten wäre. Es handelt sich somit um den gleichen Ansatz, den UNEP seit dem gleichen Jahr, seit 1987 durch das oben genannte Programm „Umweltperspektive bis zum Jahr 2000 und danach“ verfolgt.

Dennoch sind – zumal der „wirtschaftslastige“ Zweckartikel der EG (Art. 2 EWG-Vertrag) nicht ökologisch nachgebessert wurde⁴⁴) – Zweifel angebracht, ob nicht zumindest faktisch der Schwerpunkt des europäischen Umweltrechts weiterhin bei wirtschaftsbezogenem Umweltrecht liegen wird. Zweifel erweckt auch die gemeinsame Erklärung zu Art. 130r EWG-Vertrag, wonach sich die Umweltpolitik nicht störend auf die nationale Energiepolitik auswirken dürfe. Solange die Umweltverbände die umweltpolitische Bedeutung der EG ignorieren – hier liegt, anders als bei UNEP, eine Unterrepräsentanz vor –, gibt es sehr viel besser organisierte und durchsetzungsfähigere Lobbygruppen der Wirtschaft in Brüssel⁴⁵). Und so manche Binnenmarkt-Initiative (z. B. Verkehrspolitik) scheint der Ökonomie Vorrang vor der Ökologie einzuräumen. Das 4. Umwelt-Aktionsprogramm ist – wegen seiner Festlegung auf ein modernes Umweltmanagement, einen medienübergreifenden Ansatz und auf eine langfristige, vernetzte Umwelt-

³⁹) Vgl. Harald Hohmann, Maßnahmen zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung. Völkerrechtliche Regelungen und Suche nach Maßnahmen, die einer modernen Konzeption des Meeresumweltschutzes entsprechen, in: H. Donner/G. Magoulas/J. Simon/R. Wolf (Hrsg.), Umweltschutz zwischen Staat und Markt. Moderne Konzeptionen des Umweltschutzes, Baden-Baden 1989 (i. E.).

⁴⁰) Vgl. hierzu die umfassende Übersicht durch Georg Röss, Europäische Gemeinschaften, in: HdUR (Anm. 4), Bd. I, Sp. 448–490, sowie Dieter Scheuing, Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, in: Europarecht, 12 (1989) 2, S. 152–192; Hans-Joachim Glaesner, Umwelt als Gegenstand einer Gemeinschaftspolitik, in: NuR, 10 (1988) 4, S. 166–170; Hans C. Binswanger/Hubert Meiners, Von der Wirtschaftsgemeinschaft EWG zur Wirtschaftsgemeinschaft EWUG, in: Außenwirtschaft, 43 (1988) 3, S. 399–421. Vgl. auch die Beiträge in: Lothar Gündling/Beate Weber (Hrsg.), Dicke Luft in Europa, Heidelberg 1988.

⁴¹) BGBl. 1986 II, S. 1102; vgl. hierzu Ingolf Pernice, Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der EG auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts, in: Die Verwaltung, 22 (1989) 1, S. 1–54; Ludwig Krämer, Einheitliche Europäische Akte und Umweltschutz, in: Hans W. Rengeling (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik 1988, S. 137 ff., sowie Pascale Kromarek, Die Einheitliche Europäische Akte und die Umwelt, in: Europäische Umwelt (nachfolgend: EurUm), 1 (1987) 1, S. 11–14 und die in Anm. 39 Genannten.

⁴²) Art. 130 Abs. 4 EWG-Vertrag; zur Notwendigkeit der Subsidiarität vgl. Harald Hohmann, „Hochkonzonung“ und Subsidiarität der Abfallentsorgung und die kommunale Selbstverwaltung: Änderung von Kompetenzen?, in: UPR, 9 (1989).

⁴³) ABl. C 328 vom 7. Dezember 1987, Nr. 2.3, S. 9–13.

⁴⁴) H. C. Binswanger/H. Meiners (Anm. 40), S. 414, formulieren eine Neufassung des Art. 2, damit eine Wirtschafts- und Umweltgemeinschaft entstehen könne.

⁴⁵) Zum Lobbyismus in Brüssel, zur Frage des ökologischen Dumpings und zur EG-Umweltagentur vgl. Stefan Wichmann, Perspektive 1992: Jeder Tag bringt neue Fragezeichen, in: EG-Magazin, 3 (1989) 6, S. 16–19, und ders., Auf dem Weg zu einer Umweltgemeinschaft, in: EG-Magazin, 3 (1989) 9, S. 8f.; vgl. auch die Bewertung der EG-Umweltpolitik durch Michael Strübel, Umweltpolitik in Europa. Möglichkeiten und Grenzen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/88, S. 15–28.

politik — nach der Papierlage „ein großer Wurf“; faktisch bleiben aber Fragezeichen.

Der Umstand, daß der Nord-Süd-Gegensatz (wie bei UNEP) oder der Ost-West-Gegensatz (wie bei der ECE) bei der EG entfallen, hat leider nicht dazu geführt, daß größere Auseinandersetzungen über den richtigen umweltpolitischen Ansatz geblieben sind. Großbritannien zum Beispiel bevorzugt eine Ausrichtung an Grenzwerten der Gewässerqualität (Belastbarkeitsansatz), aus denen für potentielle Abwassereinleiter individuelle, also nicht einheitliche Emissionsgrenzwerte abgeleitet werden. Die kontinentalen Staaten bevorzugen dagegen eine Ausrichtung der Gewässerreinigung nach dem „Stand der Technik“; dies wird durch einheitliche Emissionsnormen (Machbarkeitsansatz) konkretisiert⁴⁶⁾. Nur der Machbarkeitsansatz läßt sich mit dem Vorsorgeprinzip begründen: Wenn sich Belastbarkeitsschwellen nicht eindeutig ermitteln lassen, muß sicherheitshalber alles technisch Machbare getan werden, um Schadstoffe zurückzuhalten. Der Standpunkt Großbritanniens, der zu einem wirtschaftlichen Wettbewerbsvorteil führt, erklärt sich allein aus seiner geographischen Lage, aufgrund der es mehr Schadstoffe exportiert als importiert.

Die EG kann nicht als Bremser im Umweltschutz angesehen werden; vielmehr gehen zahlreiche, sehr anspruchsvolle Normen auf ihr Konto. Die modifizierte Übernahme geplanter nationaler Umweltschutzregeln auf EG-Ebene hat z. T. sehr innovativ gewirkt.

So wäre ohne die Chemikalienrichtlinie der EG von 1979 das deutsche Chemikaliengesetz von 1980 jedenfalls nicht zu diesem Zeitpunkt und mit diesem Inhalt zustande gekommen⁴⁷⁾. Und erst die EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung hat auch für die Bundesrepublik die Umweltverträglichkeitsprüfung verbindlich gemacht, die hierzu-lande in den siebziger Jahren diskutiert, aber nicht beschlossen worden war⁴⁸⁾. Vor allem diese EG-

Richtlinie enthält viele der Elemente eines modernen Umweltmanagements, denn die Umweltverträglichkeitsprüfung bedeutet Minimierung der Umweltbelastungen durch Konfliktvermeidung und bestmögliche Umweltoption⁴⁹⁾.

Seit der umweltpolitischen Aktivität der EG hat sich der *Europarat* mehr und mehr dem Schutz des biogenetischen Reservoirs, der Information und Umwelterziehung gewidmet⁵⁰⁾. Die 1968 proklamierte *Europäische Wasser-Charta* hat als erstes europäisches Dokument — vier Jahre vor der Stockholmer Konferenz — eine ökologische Wasserbewirtschaftung (sparsamen Umgang, Bewertung und internationale Kooperation) verlangt. Der *Europarat* war auch die erste Organisation, die 1968 eine Erklärung über die Grundsätze der Behandlung der Luftverschmutzung verabschiedet hatte. Die Erklärung beauftragte den Generalsekretär, von den Regierungen alle drei Jahre einen Bericht über ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung zu verlangen. Eine weitere Entschließung enthielt ein Modellabkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Luftverschmutzung in Grenzregionen.

Ähnlich der ECE ist die *OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)* für 24 westliche Industriestaaten ein Zentrum für Diskussionen, in dem die Regierungen ihre Standpunkte deutlich machen, Erfahrungen austauschen und nach gemeinsamen Zielen suchen. Ihre Entscheidungen oder Empfehlungen können rechtlich verbindlich sein und haben jedenfalls Einfluß auf das nationale und das EG-Recht ausgeübt⁵¹⁾. Der Umweltausschuß der OECD hat nicht nur das Verursacherprinzip, sondern auch weitgehende Rechtsprinzipien für die grenzüberschreitende Verschmutzung (insbesondere gleichen juristischen Zugang und Nicht-Diskriminierung, Kooperation bei Grenzregionen) entwickelt. Hinzu kommen Regeln über den grenzüberschreitenden Transport gefährlicher Abfälle (Recycling, vorherige Notifikationen und Kooperation), über die Prüfung von Chemikalien vor der Vermarktung und über die Umweltverträglichkeitsprüfung von Entwicklungsprojekten.

⁴⁶⁾ Vgl. Gerd Winter, Der Schutz der Nordsee als Problem internationaler Übereinkommen und EG-Richtlinien, in: NuR, 10 (1988), S. 265 ff., und H. Hohmann (Anm. 39).

⁴⁷⁾ Vgl. hierzu Konrad v. Moltke, Die EG-Umweltpolitik: Notwendige Ergänzung nationaler und internationaler Maßnahmen, in: Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels (Hrsg.), EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984, S. 299 ff.

⁴⁸⁾ Vgl. Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985, ABi. L 175 vom 5. Juli 1985, S. 40; die Umsetzung hätte bis zum 3. Juli 1988 erfolgen müssen; vgl. die Kritik von M. Strübel (Anm. 45) an der Genese der Richtlinie (Vorrang nationalstaatlicher Interessen). Zum Entwurf des UVP-Gesetzes (BT-Drs. 11/3919 und BR-Drs. 335/88) vgl. Gerd Winter, Die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs über die UVP vom 29. Juni 1988 mit der EG-Richtlinie 85/337 und die

Direktwirkung dieser Richtlinie, in: NuR, 11 (1989) 5, S. 197–205.

⁴⁹⁾ Zur Bedeutung der UVP in USA, Kanada, Frankreich, Niederlande, Skandinavien, Schweiz, Japan sowie im EG- und Völkerrecht vgl. Michael Bothe/Lothar Gündling, Tendenzen des Umweltrechts im internationalen Vergleich, UBA-Studie, Berlin (i. E.).

⁵⁰⁾ Vgl. Seviné Ercman, *Europarat*, in: HdUR (Anm. 4), Band I, Sp. 494–503.

⁵¹⁾ Vgl. Henri Smets, *OECD*, in: HdUR (Anm. 4), Band II, Sp. 137–140, sowie *OECD, OECD and the Environment*, Paris 1986.

II. Hauptaktivitäten der internationalen Umweltorganisationen für die verschiedenen Umweltmedien

1. Wasser (Meere, Flüsse und Seen)

Wasser bedeutet Leben. Die Ozeane, die mehr als 71 Prozent der Erdoberfläche unseres Planeten bedecken und 97 Prozent seiner Wasservorräte enthalten, spielen die entscheidende Rolle in der Beibehaltung seiner Lebenserhaltungssysteme, in der Beeinflussung des Klimas und in der Erhaltung von Tieren und Pflanzen; dadurch bieten sie uns – ebenso wie die Flüsse – Nahrung, Beschäftigung, Erholung. Wasser war daher von Anfang an das Medium, das im Zentrum der Bemühungen um den Umweltschutz steht.

Die Entwicklung des Meeresumweltschutzes begann als sektorales Flickwerk, nämlich als bloßes Reagieren auf Öltankerunfälle. Daß es zur Entwicklung von Regeln eines Meeresumwelt-Managements kam, ist primär der Arbeit von UNEP zu verdanken, die für die Regionen Mittelmeer, Persisch-Arabischer Golf, West- und Zentralafrika, Südostpazifik (Südamerika), Rotes Meer, Karibik (samt Golf von Mexiko), ostafrikanische Region und Südwestpazifik (Südsee) umfassende Regionalmeeresprogramme und Abkommen entwickelte; für Ostasien (Indonesien) und das südasianische Meer (um den indischen Subkontinent) werden gegenwärtig regionale Aktionspläne erstellt⁵². UNEP hatte 1982 „guidelines“ zum Meeresbergbau und 1985 zur Verschmutzung durch Von-Land-Einleitungen verabschiedet. Beim Mittelmeeresprogramm gelang es beispielsweise dem UNEP, 83 wissenschaftliche Forschungseinrichtungen in 16 Ländern zur Mitarbeit bei der Überwachung und Forschung zu bewegen. Außerhalb der UNEP-Regionalpläne erfolgte die Koordination der Staaten von Nordostatlantik und Ostsee⁵³.

⁵² Vgl. Harald Hohmann, Meeresumweltschutz als globale und regionale Aufgabe: Die Anstrengungen von UNEP, IMO und ECE, in: VN, 37 (1989) 2, S. 53–61 (mit weit. Nachw.); umfassende Nachweise zu allen Meeresumweltabkommen bei ders., Abkommen zum Meeresumweltschutz, ebda., S. 58 f. Speziell zum Mittelmeer vgl. Jos Simons, Der Aktionsplan des Mittelmeers: 10 Jahre internationale Zusammenarbeit für den Umweltschutz, in: ZfU, 9 (1986), S. 391–402, sowie die drei Beiträge in: EurUm, 2 (1988) 1 (Themenheft Mittelmeer).

⁵³ Speziell zur Nordsee vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Schutz der Nordsee: Öffentliche Anhörung des BT-Ausschusses am 5. Oktober 1987 (Zur Sache, 4/87), Bonn 1987, und Nordseezustands-Bericht der Bundesregierung vom 21. September 1987, BT-Drs. 11/878; Uwe Jenisch, Nordsee: Seerecht und Umweltschutz, in: Außenpolitik, 40 (1989) 1, S. 81–97; die Beiträge von H. J. Lindeboom und J. Evenßen, in: W. D. Verwey (Anm. 26), S. 461 ff., sowie M. Strübel (Anm. 45). Nachweise zu Nordsee-Abkommen bei Harald Hohmann, Abkommen zum Schutz der Nordsee, in: Das Parlament, Nr. 27 vom 1. Juli 1988, S. 5.

Der Kodifikationsstand dieser Abkommen bezüglich der Zusammenarbeit nach Unfällen bzw. zur Kooperation zwecks ihrer Vorbeugung, zum Einleiten von Schadstoffen samt den dazugehörigen Haftungsregeln kann als weitgehend befriedigend bezeichnet werden; allerdings sind die Haftungsregelungen allein auf Unglücke von Öltankern beschränkt. Es handelt sich bei diesen UNEP-Abkommen um Rahmenabkommen, die durch spätere Zusatzprotokolle präzisiert wurden; die Zusatzprotokolle sind z. T. noch nicht oder erst spät (zu spät?) – wie auch die Algenpest im Mittelmeer zeigt – inkraftgetreten. Ein regionales Meeresmanagement erfolgt durch Regionalorganisationen, Regionalzentren und regionale Aktionspläne (mit eigenen Fonds)⁵⁴. Dabei übernehmen Regionalorganisationen die Aufgaben regelmäßiger Treffen, Berichte und Überprüfungen, Regionalzentren hingegen die Einrichtung von Forschungs-, Unterrichts- und Trainingsprogrammen samt des Baues gemeinschaftlicher Informationssysteme.

Die regionale Kooperation ist darauf gerichtet, die Meeresumwelt zu überwachen, Maßnahmen zur Reduzierung von Verschmutzungen zu ergreifen und hierzu Hilfe anderer Staaten verlangen zu können, anderen Staaten drohende Schäden sofort anzuzeigen, illegale Schiffseinleitungen oder das nicht genehmigte Verklappen von Abfällen zu verhindern, über Verklappungs-Genehmigungen zu berichten und Verstöße zu bestrafen sowie zur Erarbeitung gemeinsamer Regeln, Standards und Notfallmaßnahmen zusammenzuarbeiten.

Hierbei handelt es sich überwiegend um nachträgliche Maßnahmen der Gefahrenabwehr; eine vorbeugende und planerische Bewirtschaftung des Meeres ist bisher nur teilweise erkennbar⁵⁵. Regelungen zur Verringerung der Verklappung von Abfällen sind zweifellos nötig, stellen aber noch keine vorbeugende Umweltpolitik dar. Eine solche müßte bei der Vermeidung von Abfall, der schad-

⁵⁴ Eigene Regionalorganisationen wurden für die Ostsee (Helsinki-Kommission), für das Kuwait- und Jeddah-Abkommen gegründet; das Barcelona-Abkommen (Mittelmeer) gründete zahlreiche Regionalzentren; die meisten UNEP-Regionen haben die Organisation regelmäßiger Treffen, Berichte und Überprüfungen auf UNEP übertragen. Für den Nordostatlantik hat die EG weitgehend die Aufgaben einer Regionalorganisation übernommen; die EG-Kommission arbeitet ihrerseits eng mit der Oslo- und Paris-Kommission, die das Oslo- und Paris-Abkommen durchführen, zusammen. Vgl. hierzu H. Hohmann (Anm. 52).

⁵⁵ Vgl. hierzu H. Hohmann (Anm. 39) und ders., Suche nach nationalen und internationalen Regelungen eines modernen Meeresumweltschutzes, in: NuR, 11 (1989), dort auch eine Diskussion marktwirtschaftlicher Instrumente.

stoffarmen Produktion und der Wiederverwertung ansetzen. Eine ökologische Landwirtschaft würde die anorganischen Nährstoffe, die bei Überschußbildung zur Massenentwicklung von Planktonalgen führen, reduzieren. Auch von der Notwendigkeit verstärkter Planungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen ist noch zu wenig zu spüren; hierzu gehören Planungen bezüglich des Küsten-Tourismus und das Anlegen von Nationalparks, bei denen dann aber tatsächlich — anders als an der Nordseeküste — jede industrielle oder militärische Nutzung verboten sein muß. Zu erwägen wäre auch eine Subventionierung der hohen Entsorgungskosten für die vom MARPOL-Abkommen geforderten Auffanganlagen für Schmutz- und Reststoffe; denn diese hohen Kosten können die Erfolge des MARPOL-Abkommens vereiteln⁵⁶⁾. Weiterhin ist an die Möglichkeit verstärkter Finanzierungs- und Lenkungsabgaben zur Verringerung von Schadstoffen, Phosphaten, Dünge- und Reinigungsmitteln zu denken. Nur teilweise enthalten die Abkommen die Klausel, möglichst Umweltverträglichkeitsprüfungen im Küstenbereich vorzunehmen, oder die Verpflichtung, besondere Schutzgebiete einzurichten oder die Küstenerosion zu vermeiden. In letzter Zeit gibt es allerdings vermehrt Anstrengungen, solche vorbeugenden Konzepte aufzunehmen.

Regelungen zur Meeresnutzung durch Bergbau gibt es bisher nicht. Wie sehr noch ein übergreifender Ansatz fehlt, zeigt sich daran, daß die von Land und Luft ausgehenden Ablagerungen, die zu gut 80 Prozent die Meeresverschmutzungen ausmachen, kaum bzw. nur unzureichend geregelt sind. Dies führt zu Belastungsverschiebungen, weil dann z. B. mit Abfall häufig auf ein anderes, nämlich ein unzureichend geregeltes Umweltmedium (vom Land aufs Meer, vom Meer durch Verbrennen in die Luft) zurückgegriffen wird. Allein die Nordseestaaten wollen die Verklappung und Seeverbrennung schrittweise bis zum 31. Dezember 1989 bzw. bis zum 31. Dezember 1994 einstellen⁵⁷⁾. Das Helsinki-Abkommen, das für die Ostsee die schärfsten Anforderungen für Schiffeinleitungen und Verklappen aufweist, enttäuscht besonders, weil es bis-

her den Von-Land-Einleitungen praktisch keine Grenze setzt⁵⁸⁾.

Ein geringer ausgeprägter Industrialisierungs-, Finanz-, Technologie- und Bewußtseins-Standard wirkt sich vor allem bei den Von-Land-Einleitungen nachteilig aus, da hier besonders teure Technologie zur Reduktion der Schadstoff-Frachten erforderlich ist, was die Entwicklungsländer in der Regel überfordert. Es ist daher zu begrüßen, daß sich die EG bei den Abkommen, bei denen sie Mitglied ist (u. a. beim Mittelmeer- und Karibik-Abkommen), finanziell beteiligt. Von der Weltbank und der Europäischen Investitionsbank wurde jetzt ein Umweltprogramm für die Mittelmeerländer gestartet, das — in Zusammenarbeit mit UNEP — stärkere Emissions- und Wasserkontrollen, technische Hilfen, Kontrollinstrumente und Umweltprogramme fördern soll⁵⁹⁾. Solche finanziellen und technischen Hilfen der Industrieländer zugunsten der Erhaltung der in der Dritten Welt gelegenen Ökosysteme sind z. T. unverzichtbar.

Bei kleineren Gewässern — Flüssen oder Seen — ist ein modernes Umweltmanagement leichter praktikabel, weil einfachere Kontrollmöglichkeiten, größere Transparenz von schadensstiftenden Ursachen und ein höheres Eigeninteresse am Erhalt des biologischen Ökosystems bestehen. Die Gewässerrichtlinien der EG verlangen für die Einleitung von Stoffen der Schwarzen Liste (129 Stoffe) eine Genehmigung nach Emissionswerten der Mitgliedstaaten; anstelle des Machbarkeitsansatzes kann allerdings die Belastbarkeit zugrunde gelegt werden. Die Richtlinien zur Qualität der Gewässer weisen für deutsche Anforderungen überwiegend ein zu geringes Niveau auf; in mehreren EG-Mitgliedsländern wurde das Wasserrecht verschärft, und es hat sich die Qualität von Bade- und Trinkwasser verbessert. Rechtliche Umwelt-Regime für grenzüberschreitende Flüsse und Seen der Bundesrepublik gibt es für Rhein, Mosel, Saar und Bodensee⁶⁰⁾.

⁵⁸⁾ Es fehlt die sonst übliche Schwarze Liste; das niedrige Schutzniveau wird auch von polnischen Völkerrechtlern bestätigt. Auf der Sitzung der Helsinki-Kommission vom 15. Februar 1988 beschlossen die Minister deshalb, die Ableitungen von Schwermetallen, Organhalogenverbindungen und Nährstoffen in die Ostsee bis 1995 um 50 Prozent zu reduzieren und über entsprechende Programme zu berichten; Deklaration, in: EA, (1988), D 538.

⁵⁹⁾ Vgl. Handelsblatt, Nr. 185 vom 25. September 1989, S. 10. Die EG ist zusätzlich zu den zwei genannten Abkommen auch noch am Pariser und am Bonner Abkommen von 1983 beteiligt. Beim Helsinki-Abkommen gibt es eine Subregionalisierung, weil für die Bundesrepublik und Dänemark durch EG-Recht höhere Schutzniveaus als für die anderen Ostseeländer bei den Von-Land-Einleitungen gelten.

⁶⁰⁾ Vgl. Günter Hoog, Flüsse und Kanäle in der Bundesrepublik Deutschland, in: Archiv des Völkerrechts, 25 (1987), S. 202–231; zur EG-Gewässerschutzpolitik vgl. G. Winter (Anm. 46) und Pascale Kromarek, Es geht auch erfolgreich, in: B. Weber/L. Gündling (Anm. 40), S. 143–162.

⁵⁶⁾ Das MARPOL-Abkommen begrenzt weltweit das Einleiten von Schadstoffen (Öl, Chemikalien, Schiffs Müll) durch Schiffe. Zu den Problemen durch teure Auffanganlagen vgl. Philip Künig, Ölverschmutzung durch Schiffe: Das Verhältnis von Recht und Wirklichkeit am Beispiel der Nordsee, in: NuR, 8 (1986), S. 265–270.

⁵⁷⁾ Vgl. Ministererklärung der 2. Internationalen Nordseekonferenz vom 25. November 1987, in: EA, (1988), D 527; für Spanien, Großbritannien und Frankreich gibt es bei „wirtschaftlichen Zwängen“ Übergangsfristen zum Verklappen bis Ende 1992 bzw. Juli 1993; vgl. hierzu U. Jenisch (Anm. 53), S. 85, und Peter Ehlers, Wichtige Fortschritte beim Schutz der Nordsee, in: NuR, 10 (1988), S. 126–130.

Das regionale Umweltmanagement wird durch Fachministerkonferenzen oder regionale Kommissionen wahrgenommen. Als Beispiel dieses Managements soll der Rhein dienen:

Das Rhein-Regime begann mit Regelungen der Schifffahrt und später der Fischerei; die Umweltkooperation startete 1950/1963 mit der Gründung der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins (mit Sitz in Koblenz) durch fünf Rheinanliegerstaaten, zu denen die EG hinzukam. Die Rheinkommission hat die Aufgabe, den sechs Vertragsparteien geeignete Maßnahmen zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigungen vorzuschlagen, alle notwendigen Untersuchungen zur Ermittlung von Art, Ausmaß und Ursprung der Verunreinigung durchzuführen, Grenzwerte für die Ableitung chemischer Stoffe vorzuschlagen und die Durchführung des Chemieübereinkommens Rhein zu fördern. Hinzu kommt ein internationaler Warndienst bei Unfällen mit schweren Verschmutzungsgefahren an die stromabwärts gelegenen Behörden, der 1985 16, 1986 43 und 1987 54 Unfälle vermelden mußte. Seit 1972 bereiteten Fachministerkonferenzen zusammen mit der Rheinkommission Abkommen gegen die Hauptverschmutzungsquellen des Rheins, nämlich gegen Chloride, andere gefährliche chemische Stoffe und die thermische Verschmutzung vor. Bis heute konnte aufgrund von Uneinigkeit über Temperatur-Grenzwerte kein Abkommen gegen die thermische Verschmutzung verabschiedet werden. Das 1985 inkraftgetretene Chloridabkommen zwingt Frankreich zur Reduktion salzhaltiger Abwässer aus den elsässischen Kaligruben, die den Rhein jährlich mit ca. 7 Mio. t Salz (ca. 35 Prozent der Gesamtversalzung) belasten. Das Abkommen konnte aber – wenn man von der Stillhalteklausele („Einfrieren“ der Mengen) absieht – wegen anhaltender Proteste der elsässischen Bevölkerung und später wegen Uneinigkeit über die Finanzierung der hohen Lagerkosten kaum realisiert werden. Das 1979 inkraftgetretene Chemieabkommen, das für die gefährlichen Stoffe der Schwarzen Liste hohe Anforderungen an die Genehmigungen bezüglich von Grenzwerten, Konzentration und Höchstmenge stellt, war eine Enttäuschung insofern, als bis zum 1. September 1988 erst für einen einzigen dieser gefährlichen Stoffe ein international anerkannter Grenzwert wirksam geworden war⁶¹⁾.

⁶¹⁾ Vgl. hierzu und zum folgenden Johan G. Lammers, *The Rhine: Legal Aspects of the Management of a Transboundary River*, in: W. D. Verwey (Anm. 26), S. 440–457, und die Beiträge zum Rheinmanagement von J. de Jong/H. Smit und von J. M. Goppel, ebda., S. 385 ff. und 406 ff.; vgl. auch Ulrich Beyerlin, *Rhein*, in: HdUR (Anm. 4), Band II, Sp. 272–276, und M. Strübel (Anm. 45).

Eine ökologische Perspektive wurde erstmals im Aktionsplan Rhein von Oktober 1987 – und damit im gleichen Jahr wie die modernen UNEP- und EG-Konzepte – formuliert. Denn die Perspektive, bis zum Jahr 2000 wieder höhere Arten (Lachs, Otter) im Rhein heimisch zu machen und das Rheinwasser für die Trinkwasserversorgung stärker nutzen zu können, verlangt einen umfassenden Ansatz: Hierzu gehören ein Landmanagement (ökologische Landwirtschaft, Forstbewirtschaftung, Maßnahmen gegen Bodenerosion), umfassende Vorbehandlung von Abwässern, Rückgängigmachen von Flußbettregulierungen/Dämmen, Unfallvorsorgen etc. Anstelle einer individuellen Ermittlung von Grenzwerten sollen die sogenannten Prioritäts-Substanzen generell um durchschnittlich 50 Prozent (1987–1995) reduziert werden. Erst dieser umfassende langfristige Ansatz entspricht den Anforderungen eines modernen Ökonomanagements.

2. Luft, Ozonschicht und Klima

Die brennendsten ökologischen Probleme liegen in der Versauerung von Seen, dem Waldsterben, der Zerstörung der Ozonschicht und dem Treibhauseffekt mit den Folgen der Klimaänderung. Daß dies erst heute ernsthaft bewußt geworden ist, liegt daran, daß die enormen Ferntransporte der jeweiligen Schadstoffe über Hunderte oder Tausende von Kilometern zu einer verzögerten Wahrnehmungsfähigkeit der Staaten geführt haben. Während im London des 16. und 17. Jahrhunderts die Ursache der verunreinigten Luft im Verbrennen verunreinigter Steinkohle durch die benachbarten Kalkbrennereien, Schmieden, Alaunwerke und Brauereien zu erkennen war⁶²⁾, wirken sich heute die britischen Emissionen von SO₂ wegen der Aufwinde zu weit über der Hälfte auf Skandinavien aus: Großbritannien ist damit der größte Verursacher der Versauerung von Seen in Norwegen, während es selbst aufgrund seiner Insellage (und der von Westen kommenden Winde) wenig sauren Regen importiert; der saure Regen ist damit – anders als in der Bundesrepublik – kaum ein brisantes Thema in Großbritannien. Hingegen exportiert auch die Bundesrepublik die Hälfte ihrer SO₂-Produktion nach Nord- und Osteuropa, und im gleichen Umfang empfängt sie sauren Regen aus den westlichen EG-Ländern und aus der DDR⁶³⁾. SO₂,

⁶²⁾ Vgl. William Te Brake, *Luftverschmutzung und Brennstoffkrisen in London (1250–1650)*, in: Rolf P. Sieferle (Hrsg.), *Fortschritte der Naturzerstörung*, Frankfurt 1988, S. 31–60.

⁶³⁾ Vgl. hierzu und zum folgenden: Gregory Wetstone/Armin Rosencranz, *Transboundary Air Pollution in Europe: A Survey of National Responses*, in: *Columbia Journal of Environmental Law*, 9 (1983) 1, S. 1–62; Jutta Brunné, Ent-

das hauptsächlich aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe (Kohle, Öl) und aus verschiedenen Verhüttungsvorgängen stammt, ist gemeinsam mit dem Stickoxyd (NO_x), welches primär aus Kraftfahrzeugen und teilweise aus mit Kohle/Öl betriebenen Kraftwerken stammt, die Ursache für den sauren Regen, der zur Übersäuerung von Gewässern und Böden, zum Waldsterben, zu Schädigungen an Gesundheit, Getreide und Gebäuden führt. Im Rahmen der EG drängte die Bundesrepublik zwar auf Katalysatoren, war aber nicht bereit, eine Geschwindigkeitsbeschränkung einzuführen, was möglicherweise eine rasche Abnahme an NO_x gebracht hätte.

Die Ursachen für Ozonzerstörung und Klimaveränderung⁶⁴) sind komplex: Hauptursache für die Ozonzerstörung sind die als Kühlmittel, als Treibgase in Spraydosen oder als Schäumungsmittel in der Kunststoffherstellung verwendeten Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), die chemisch stabil sind, sich weder in Wasser noch durch Sonneneinstrahlung in der Troposphäre (Atmosphäre bis ca. 10 km Höhe) auflösen und so langsam in die höher gelegene Stratosphäre aufsteigen können. Wird die dort befindliche Ozonschicht abgebaut, so kann sie das ultraviolette Licht der Sonne in immer geringerem Maße absorbieren, so daß die Strahlung intensiver auf die Erde einwirkt; dies führt zu pathologischen Zellveränderungen bei Menschen (Hautkrebs), Tieren und Pflanzen, trägt zu Klimaveränderungen bei und kann — bei drastischen Ozonreduktionen — eine globale Bedrohung für das Leben auf der Erde bewirken. Eine überwiegend auf der nördlichen Hemisphäre verursachte chemische Umweltverschmutzung hat auf der anderen Halbkugel das Ozonloch der Antarktis verursacht.

Vor allem das klimawirksame Kohlendioxid (CO_2) heizt — neben Methan, FCKW und anderen Spurengasen — die Erdatmosphäre auf, indem es die Sonnenstrahlung fast ungehindert die Atmosphäre

wicklungen im Umweltvölkerrecht am Beispiel des sauren Regens und der Ozonschichtzerstörung, Diss. Mainz 1988, S. 9 ff., sowie C. Flinterman/B. Kwiatkowska/J. G. Lamers (eds.), *Transboundary Air Pollution*, Dordrecht 1986. Zur EG-Umweltpolitik vgl. Ernst U. v. Weizsäcker/Helmut Schreiber, *Luftreinhaltung: Der schwierige Konsens*, in: B. Weber/L. Gündling (Anm. 40), S. 163—171.

⁶⁴) Vgl. hierzu und zum folgenden: Schutz der Erdatmosphäre: Eine internationale Herausforderung, Zwischenbericht der Enquete-Kommission des 11. Dt. Bundestags „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“, hrsg. vom Deutschen Bundestag (Zur Sache, 5/88), Bonn 1989², S. 22 ff., 102 ff., 351 ff.; T. Bunge, *Ozonschicht*, in: HdUR (Anm. 4), Bd. II, Sp. 145—150, Paul Crutzen, *Das Ozonloch. Menschliche Einflüsse auf die Chemie der globalen Atmosphäre*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 39 (1988) 12, S. 731—745; Winfried Lang, *Diplomatie zwischen Ökonomie und Ökologie*, in: EA, 43 (1988) 4, S. 105; *Der Spiegel*, Nr. 29 vom 17. Juli 1989, S. 112—121.

passieren läßt und einen großen Anteil der von der Erdoberfläche ausgestrahlten infraroten Wärmestrahlung absorbiert und zur Erdoberfläche zurückstrahlt. Zu diesem natürlichen Treibhauseffekt, der die Erde auf durchschnittlich 15 °C erwärmt und damit das Leben auf der Erde erst ermöglicht, kommt ein menschengemachter Treibhauseffekt durch die industrielle Emission klimawirksamer Spurengase in die Atmosphäre hinzu. Die immer höhere Konzentration des CO_2 , das u. a. aus der Verbrennung von Kohle, Erdöl, Gas, aber auch aus der Rodung tropischer Regenwälder stammt, führt zu einer Erwärmung der Erdoberfläche. Der Meeresspiegel ist durch das Tauen von Gletschern seit Beginn des Jahrhunderts um ca. 15 cm angestiegen. Ein Temperaturanstieg von bereits etwa 2 °C hätte voraussichtlich katastrophale Auswirkungen auf Menschheit und Ökosysteme.

Die drei genannten Problemfelder unterscheiden sich in einem Punkt: Die letzten beiden (Ozon und Klima) verlangen eine globale Lösung, da Schäden in allen Ländern der Erde drohen und andererseits Maßnahmen weniger Staaten (etwa der Industriestaaten) für alle anderen Staaten Nutzen hätten. Hingegen sind Strategien gegen den sauren Regen allein auf dem Niveau der industrialisierten Staaten Europas und Nordamerikas sinnvoll. Dabei würden sich nach einer OECD-Untersuchung Kosten und Nutzen (in Gestalt vermiedener Gesundheits-, Pflanzen-, Tier- und Materialschäden) gesamtwirtschaftlich die Waage halten.

Das Regime für sauren Regen und Ozonschicht⁶⁵) sieht folgendermaßen aus: Die 1983 für die ECE-Staaten und die EG inkraftgetretene Genfer Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung verpflichtet die Staaten, sich zu bemühen, die Luftverunreinigungen einzudämmen und schrittweise zu verringern. Hierzu werden Forschungsk Kooperation, Förderung des Meß- und Bewertungsprogramms EMEP, Informationen und frühzeitige Konsultationen (vor potentiell schädigenden Ereignissen) und jährliche Treffen des ECE-Exekutivorgans zur Überprüfung der Durchführung des Abkommens vereinbart. Das 1987 inkraftgetretene Helsinki-Protokoll präzisiert diese Pflicht dahin, daß die jährlichen SO_2 -Emissionen bis 1993 generell um mindestens 30 Prozent gegenüber 1980 reduziert sein müssen. Das noch nicht inkraftgetretene Sofia-Protokoll verlangt für NO_x -Emissionen, daß sie bis Ende 1994 den Stand von 1987 unterschritten haben und daß für neu zugelas-

⁶⁵) Vgl. Genfer Konvention: BGBl. 1982 II, S. 374; Helsinki-Protokoll: BGBl. 1986 II, S. 1117, und Sofia-Protokoll in: ILM, 28 (1989) 1, S. 212. Wiener Konvention: BGBl. 1988 II, S. 902; Montrealer Protokoll: BGBl. 1988 II, S. 1015.

sene Kraftwerke und Kfz nationale Emissionswerte festgelegt werden. Das von der ECE computerbetriebene Überwachungsprogramm EMEP ist in der Lage, die Durchführung dieser Pflichten festzustellen. Das 1988 inkraftgetretene Wiener Übereinkommen und das Montrealer Protokoll verlangen systematische Beobachtungen und gemeinsame Forschungen bezüglich der Gefährdung der Ozonschicht sowie ein Einfrieren des Verbrauchs und der Produktion von FCKW und Halonen auf dem Stand von 1986, sowie später — bis 1993 bzw. bis 1998 — ein generelles Rückfahren auf 80 Prozent bzw. 50 Prozent des bisherigen Verfahrens.

Für die Erderwärmung fehlen noch Abkommen; UNEP und die Weltorganisation für Meteorologie (WMO) haben hierfür 1988 das zwischenstaatliche Gremium für Klimaveränderungen (IPPC) eingesetzt. Die internationale Konferenz zur sich verändernden Atmosphäre (Toronto 1988) hielt eine Reduktion der CO₂-Produktion von über 50 Prozent für erforderlich und schlug in ihrem Aktionsprogramm als ersten Schritt bis zum Jahr 2005 eine 20prozentige Reduktion gegenüber 1988 durch rationellere Energieverwendung und den Austausch von fossilen Energieträgern vor, wobei die Industriestaaten — sie produzieren fast 90 Prozent der CO₂-Emissionen — vorangehen müssen⁶⁶). Die Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des Bundestages plädiert für ein Rahmenabkommen (ähnlich dem Wiener Ozonabkommen), durch das die Emissionen von CO₂, FCKW, Methan und anderer Spurengase reduziert werden. Der Europarat hat nun einen Klimafonds verlangt, mit dessen Hilfe u. a. Aufforstungsprogramme in der Dritten Welt finanziert werden sollen.

Nach einem jetzt veröffentlichten EG-Bericht wird der Ausstoß von SO₂ dank der Filter in Industrie und Kraftwerken in den nächsten 20 Jahren um rund 60 Prozent abnehmen, während er bei NO_x ungefähr gleichbleiben wird. Hingegen werde der Ausstoß von CO₂ zunehmen und die Erde gefährlich aufheizen, wenn nicht die Energiepolitik gemeinsam umorientiert wird. Dieser EG-Bericht dokumentiert evtl. einen neuen Ansatz: Zum Inventar der Umweltpolitik muß auch die Energie-, Industrie- und Verkehrspolitik gehören; das bedeutet

u. a. Förderung erneuerbarer Energien (Wind-, Solar-, Wasserkraft) und des Energiesparens, Maßnahmen der Forstwirtschaft, Entfernung des SO₂ und des NO_x durch Entschwefelungsprozesse bzw. Ersetzung des FCKW durch Alternativstoffe.

3. Boden, Abfall und Vegetation

Da es aufgrund des modernen Meeres-Regimes immer problematischer wurde, Abfälle ins Meer zu verklappen, kamen manche Unternehmen der Industriestaaten auf den Gedanken einer noch schlimmeren Belastungsverschiebung: Wegen der teuren Entsorgung hier in Europa sollte die Dritte Welt anstelle des Meeres zur Müllkippe für gefährliche Abfälle werden. Dieses „Verbrechen gegen Afrika“ — so eine Resolution der OAU (Organization of African Unity) — war nicht nur ethisch problematisch, sondern widersprach auch dem modernen Ökomanagement, zu dem u. a. das Ursprungsprinzip gehört. Die seit 1984 erarbeiteten europäischen Regelungen zur Überwachung und Kontrolle des „Mülltourismus“ reichten angesichts der Globalität des Problems nicht aus; das UNEP konnte aber an diese Arbeiten der EG und der OECD anknüpfen.

Nach den Kairo-„guidelines“ zum umweltgerechten Management gefährlicher Abfälle (1987) arbeitete das UNEP die Basler Konvention zur Kontrolle des grenzüberschreitenden Transports gefährlicher Abfälle aus, die im März 1989 verabschiedet wurde⁶⁷). Sie wird bald inkrafttreten, da sie von über 35 Staaten (OECD-Staaten und Lateinamerika) unterzeichnet wurde. Die Konvention verbietet Müll-Exporte zwischen Vertragsparteien, wenn der Import- und Transitstaat keine vorherige schriftliche Einwilligung zum Import abgegeben haben und wenn Gründe zu der Annahme bestehen, daß die Abfälle im Importland nicht umweltgerecht behandelt werden.

Ein solcher grenzüberschreitender Transport darf nur zugelassen werden, wenn bestimmte Gründe hierfür vorliegen (u. a. Engpässe im Exportstaat oder Recyclingmöglichkeiten im Importstaat); jeder Im- oder Export zu oder von einem Staat, der kein Mitglied dieser Konvention ist, ist verboten, und jeder Verstoß gegen die Konvention muß be-

⁶⁶) Abdruck des Konferenzergebnisses (Toronto, 30. Juni 1988) in: EPL, 18 (1988) 5, S. 187—189; vgl. auch die Konferenz von Ottawa vom 22. Februar 1989, in: EPL, 19 (1989) 2, S. 78—81. Zum folgenden vgl. Zwischenbericht der Enquete-Kommission (Anm. 64), S. 514 ff., und zu möglichen Abkommen Alexandre Kiss, *Climatic Change and Rises in Sea Level-Legal Aspects*, in: W. D. Verwey (Anm. 26), S. 73—78; zum nachfolgend zitierten EG-Bericht bzw. zum Vorschlag des Europarats vgl. Frankfurter Rundschau vom 27. September 1989, S. 1 und 2.

⁶⁷) Vgl. Baseler Konvention vom 22. März 1989, u. a. in: ILM, 28 (1989) 3, S. 649—686, und in: EPL, 19 (1989) 2, S. 68—77; vgl. auch EG-Richtlinie 84/631, ABl. L 326 vom 13. Dezember 1984, S. 31, und OECD and the Environment (Anm. 51), S. 68 ff.; vgl. hierzu Susanne Rublack, *Controlling Transboundary Movements of Hazardous Waste: The Evolution of a Global Convention*, in: Fletcher Forum of World Affairs, 13 (1989) 1, S. 113—125. Zur gleichen Entwicklung bei gefährlichen Chemikalien vgl. Marc Pallemarts, *Export-Notifizierung*, in: EurUm, 1 (1987) 2, S. 29—41.

straf werden. Die Konvention verlangt umfassende Notifikationen vor einem solchen Export, Kennzeichnungen, Informationstransfer über umweltgerechte Behandlung, eine enge internationale Kooperation (vorläufig durch das Genfer UNEP-Büro) und begründet unter bestimmten Voraussetzungen eine Wiedereinfuhrpflicht (zurück zum Exporteur) sowie eine Pflicht, die Produktion von Abfällen und den Müllexport auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Dieses Abkommen realisiert das moderne Ökomanagement, denn es bestärkt das Ursprungsprinzip, die Abfallwirtschaft (Abfallvermeidung und -verwertung) und den schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen; allerdings muß noch durch zusätzliche Protokolle die Präzisierung der „umweltgerechten Behandlung“ und der Haftung erfolgen.

Zum internationalen Bodenschutz oder zum Erhalt der Regenwälder fehlen noch Abkommen. Zu den internationalen Problemen des Bodenschutzes gehören die Wüstenausbreitung, die Versalzung, die Erosion und mittelbar auch die Waldvernichtung. An internationalen Handlungsanleitungen hierzu gibt es nur die *Europäische Bodencharta* des Europarates, die *Welt-Bodencharta* der Welternährungsorganisation FAO und die *World Soils Policy* des UNEP, die alle von 1982 stammen⁶⁸).

Wenn die Vernichtung der Tropenwälder in dieser Geschwindigkeit fortschreitet, werden sie innerhalb von 50 Jahren ganz vernichtet sein. An der Elfenbeinküste sind von den zwölf Mio. ha, die noch im Jahr 1960 bestanden, 1987 knapp drei Mio. ha verblieben, so daß dort die Vernichtung bis Anfang der neunziger Jahre vorprogrammiert ist. Ein ähnlicher Raubbau am Wald fand in Mitteleuropa zwischen 1050 und 1300 statt, der ebenfalls zahlreiche Krisen verursachte⁶⁹). Die jetzigen Krisen wären jedoch sehr viel dramatischer, weil es sich um die wichtigsten Waldvorräte der Welt handelt: Die Artenvielfalt würde vernichtet, denn in jenen Wäldern leben 40 bis 50 Prozent aller biologischen Arten; es käme zu Bodenerosionen und Dürreperioden abwechselnd mit Überschwemmungen, und es gäbe fatale Auswirkungen auf das Weltklima, da der tropische Regenwald Milliarden Tonnen Kohlenstoff bindet, der bei der Rodung durch Verbrennung oder Verrottung zu CO₂ oxidiert und damit

den globalen Treibhauseffekt verstärkt⁷⁰). Die Ursachen der Waldvernichtung liegen u. a. in: Brandrodung für Besiedlung/Wanderfeldbau, kommerziellem Holzeinschlag, Bau von Großstaudämmen, Aufbau von Monokulturen und großen Rinderfarmen.

Das einzige Abkommen auf diesem Gebiet ist das Internationale Tropenholzabkommen, dessen 22 Verbraucher- und 18 Produzentenländer, die 90 Prozent des Tropenholzwelthandels repräsentieren, 1987 die ITTO (Internationale Tropenholzorganisation) gegründet haben. Die Hauptaufgabe der ITTO besteht in einer Verbesserung der Erlöse für die Produzenten; daneben setzt sie sich auch für eine ressourcenschonende „nachhaltige Bewirtschaftung“ (u. a. durch Entnahme nur der wertvollsten Bäume) ein. Der Verein Deutscher Holzeinfuhrhäuser hat im Dezember 1988 einen Verhaltenskodex vorgelegt, in dem er sich für eine umweltschonende und behutsame Waldbewirtschaftung einsetzte. Eine bessere Alternative wäre ein internationales Abkommen zur Beschränkung des Importes tropischer Edelhölzer (vergleichbar dem Washingtoner Artenschutzabkommen). Die Chancen hierfür stehen günstig, weil auch die Tropenwald-Länder zunehmend die ökologischen Probleme erkannt haben und Holzausfuhren beschränken, Wiederaufforstungs-Programme starten und Naturschutzgebiete einrichten wollen — letzteres aber nur dann, wenn diese Programme von den Industriestaaten finanziert würden⁷¹). In der Tat werden finanzielle Kompensationen der Industriestaaten für die hohen Investitionen bzw. Nutzungsverzichte der Regenwaldländer unvermeidbar sein; dies kann geschehen durch Schuldentausch für Umweltschutz („Dept for Nature Swap“), durch „Leasing“ von Waldgebieten (Aufbau leistungsfähiger

⁶⁸) Vgl. Guido Leidig, Grenzüberschreitender Bodenschutz, in: NuR, 10 (1988) 8, S. 377–382; ders., Bodenschutz im Rechtssystem: Eine nationale und internationale Bestandsaufnahme, Frankfurt 1987 (mit Abdruck der Dokumente); H. H. T. Prins, East African Grazing Lands: Overgrazed or Stably Degraded?, in: W. D. Verwey (Anm. 26), S. 281–306, und die Beiträge zur Wüstenbildung ebda., S. 307 ff.

⁶⁹) Vgl. Charles Bowlus, Die Umweltkrise im Europa des 14. Jahrhunderts, in: R. P. Sieferle (Anm. 62), S. 13–30.

⁷⁰) Vgl. hierzu und zum folgenden Dieter Oberndörfer, Schutz der tropischen Regenwälder durch Entschuldung, München 1989; Michael Giaino, Deforestation in Brazil: Domestic Political Imperative, Global Ecological Disaster, in: Environmental Law, 18 (1988) 3, S. 537–570; Wolfgang Fremuth, Tropische Regenwälder, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 39 (1988) 12, S. 755–762; sowie die Beiträge (aus Sicht der ITTO, eines betroffenen Landes, des WWF u. a.) von R. Oldeman, C. Martin, Wong Kum Choon, O. Genee und J. Jans, alle in: W. D. Verwey (Anm. 26), S. 81 ff. Zur Anhörung der Enquete-Kommission vgl. den Bericht von C. Möhring, in: FAZ vom 20. Juni 1989, S. 7 f.; zur Forderung nach dem Tropenwaldfonds vgl. FAZ vom 23. Mai 1989, S. 3. Zur Position des Holzhandels vgl. FAZ vom 2. Juni 1989, S. 18, zum Kodex vgl. EPL, 19 (1989) 2, S. 84.

⁷¹) So zumindest Brasilien, vgl. Adoption von Urwäldern, in: Frankfurter Rundschau vom 31. August 1989, S. 1, und FAZ vom 14. Oktober 1988, vom 21. Oktober 1988 und vom 8. April 1989, S. 10; vgl. auch die Erklärung der Amazonas-Pakt-Staaten vom März 1989, in: EPL, 19 (1989) 2, S. 81 f.

Forstschutz-Programme in den treuhänderisch „gelesten“ Gebieten) oder — wie jetzt von der Enquete-Kommission gefordert — durch einen Tro-

penwald-Fonds, der sich aus einer Sonderabgabe für CO₂-Produktion und einer Importsteuer für Tropenhölzer speisen soll.

III. Neue Reformansätze

Angesichts der gewaltigen Aufgaben, vor denen die internationale Umweltpolitik steht, muß die finanzielle und personelle Ausstattung sowohl von UNEP als auch von der EG-Umweltabteilung als völlig unzureichend bezeichnet werden⁷²). Ein damit zusammenhängendes Problem ist die Freiwilligkeit der Beitragszahlungen an UNEP, durch die das UNEP vom „good will“ der Industriestaaten abhängig wurde. Vor allem für das Management der „global commons“ (insbesondere die Atmosphäre einschließlich Ozonschicht und Erderwärmung sowie hohes Meer und evtl. Regenwälder), für das angesichts der Globalität, Dringlichkeit und Lebenserhaltung eine sehr weitgehende Aufgabe von Souveränität zugunsten von internationaler Kooperation erforderlich ist, werden sehr viel wirksamere Entscheidungs- und Durchsetzungsmechanismen benötigt, als UNEP sie aufweisen kann.

Dies war auch die Ansicht der 24 Regierungschefs aus Industrie- und Entwicklungsstaaten, die am 11. März 1989 die sogenannte Erklärung von Den Haag abgaben⁷³). Darin findet sich das Bekenntnis

zu neuen institutionellen Strukturen, die entweder durch eine Stärkung bestehender Institutionen oder durch die Schaffung einer neuen Institution „Globe“, die speziell für die Fragen der Atmosphäre (Ozon und Klima) zuständig wäre, erreicht werden sollen. Weiter findet sich dort das Bekenntnis zur finanziellen Unterstützung für die Staaten, denen unter Berücksichtigung ihres Entwicklungsstandes zum Schutz der Atmosphäre besondere Lasten auferlegt werden. Die EG-Kommission hat die Einrichtung einer eigenen EG-Umweltagentur vorgeschlagen, für die sich bereits deutsche Standorte (Bonn und Aachen) interessiert haben.

Die Chancen für eine intensiviertere Zusammenarbeit zum Erhalt der „global commons“ stehen nicht schlecht, nachdem auch Gorbatschow es als *gemeinsame* Pflicht der UdSSR und Brasilien bezeichnet hat, sich gemeinsam um die „Lungen des Erdballs“ (die Wälder) zu kümmern und nachdem auch die DDR sich um internationale Kooperation beim Umweltschutz bemüht⁷⁴). Beim Umweltschutz geht es nicht nur um die Akzeptabilität unserer Gesellschaftsordnung⁷⁵), sondern auch um die Überlebensfrage der Menschheit. Diese Aufgabe verlangt, Staats- und Systemgrenzen zu überwinden, damit wir an einer lebenswerten Zukunft für nachfolgende Generationen arbeiten können.

⁷²) So verfügte UNEP Ende 1988 über nur 34,47 Mio. US-Dollar (ca. 69 Mio. DM) an freiwilligen Beiträgen, wobei die Anzahl der beitragsleistenden Staaten ständig abnahm (vgl. UNEP Annual Report 1988, S. 89). Hingegen standen beispielsweise der Firma BASF nach eigenen Angaben 546 Mio. DM für Investitionen und Forschungen bei eigenen Umweltmaßnahmen (zusätzlich zu den Aufwendungen für die Produktion) zur Verfügung; dies ist also fast das Achtfache dessen, was UNEP an freiwilligen Beiträgen für globale Aufgaben zur Verfügung hat. Zu Auswirkungen des Sparzwangs vgl. die Angaben in Anm. 12.

⁷³) Abdruck der Erklärung in: EPL, 19 (1989) 2, S. 78; vgl. hierzu auch Der Spiegel, Nr. 29 vom 17. Juli 1989, S. 112–121, und FAZ vom 10. März 1989, S. 2. Indien hat jetzt die Gründung eines internationalen Umweltschutzfonds vorgeschlagen, in das jedes Land 0,1 Prozent des BSP (insgesamt

18 Milliarden Dollar) einzahlen soll, vgl. Frankfurter Rundschau vom 6. September 1989, S. 2.

⁷⁴) Vgl. C. Möhring, Ein Anfang vom Anfang, in: FAZ vom 7. Juli 1989 sowie vom 20. Oktober 1988, S. 1.

⁷⁵) Vgl. Adalbert Podlech, Datenschutz oder die Akzeptabilität unserer Gesellschaftsordnung, in: Harald Hohmann (Hrsg.), Freiheitssicherung durch Datenschutz, Frankfurt 1987, S. 19 (23f.), der hierbei eine Parallele zu den Problemen von Gentechnologie und Datenschutz zieht.

Edda Müller: Sozial-liberale Umweltpolitik. Von der Karriere eines neuen Politikbereichs

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47—48/89, S. 3—15

Der Umweltschutz gehört heute zu den etablierten Politikbereichen. Die Grundlagen für die erstaunliche Karriere des noch jungen Politikbereichs wurden zwischen 1969 und 1982 während der Regierungszeit der sozial-liberalen Koalition gelegt. In Abhängigkeit von den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen lassen sich dabei deutlich drei Phasen der Umweltpolitik unterscheiden: In der Phase zwischen 1969 und 1974 bestimmte der Regierungsapparat weitgehend das Geschehen. Er sorgte für die programmatische, institutionelle und rechtliche Ausdifferenzierung des neuen Politikbereichs und die Mobilisierung der öffentlichen Meinung. Zwischen 1974 und 1978 zwangen ökonomische Restriktionen den Umweltschutz in eine defensive Position. Die Politisierungsphase des Umweltschutzes begann 1978 mit dem Eintreten der GRÜNEN in die Parteien-Konkurrenz um Wählerstimmen. Sie führte zu einer Stärkung der Umweltinteressen in den etablierten Parteien und eröffnete Regierungen wie Verwaltungen neue Handlungsmöglichkeiten.

Helmut Weidner: Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung. Eine vorläufige Bilanz

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47—48/89, S. 16—28

Die Ära der konservativ-liberalen Umweltpolitik begann Ende 1982. Seitdem sind nahezu sieben Jahre vergangen — Zeit genug, um nach ihren Grundmerkmalen und bisherigen Leistungen zu fragen. Anhand eines mehrdimensionalen Analyserasters werden Maßnahmen und Leistungen der Umweltpolitik in der Regierungszeit der konservativ-liberalen Koalition bewertet. Es zeigt sich, daß die Umweltpolitik der gegenwärtigen Bundesregierung im internationalen Vergleich, insbesondere innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, als fortschrittlich und effektiv einzuordnen ist. In wichtigen Umweltbereichen hat sie sogar eine Vorreiterrolle übernommen. Im historischen Vergleich zur Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung (1969—1982) wird jedoch festgestellt, daß von der jetzigen Regierung keine umweltpolitischen Innovationen entwickelt worden sind: Das umweltpolitische Konzept und das Regelungsinstrumentarium wurzeln immer noch im schon 1971 entwickelten Umweltprogramm. Die Untersuchung kommt zu dem allgemeinen Fazit, daß die positiven Umwelteffekte, die seit 1983 erzielt wurden, im wesentlichen mit dem gestiegenen Problemdruck und den veränderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen erklärt werden können.

Harald Hohmann: Die Entwicklung der internationalen Umweltpolitik und des Umweltrechts durch internationale und europäische Organisationen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47—48/89, S. 29—45

Durch die weltweite ökologische Problematik der zunehmenden Industrialisierung sowie durch Unglücksfälle wurden das internationale Umweltbewußtsein geschärft und das bisher vorherrschende Souveränitätsdenken abgebaut. Die internationale Umweltpolitik beginnt mit der Stockholmer Umweltkonferenz (1972); seither ist die Dritte Welt der Auffassung, daß auch sie durch eine internationale Umweltpolitik gewinnen kann. 1982 wurde ein UN-Dokument vorgestellt, das erstmals die Elemente einer internationalen Ökologiepolitik enthält; hinzu kamen Konzepte, die zu einem gemeinsamen Management verpflichten, um das gemeinsame Ökosystem zu pflegen und zu erhalten.

Der erforderliche übergreifende Ansatz, bei dem außerdem die Umweltpolitik zur Querschnittsaufgabe der anderen Politikbereiche wird, wird erst seit 1987 weltweit gefördert; vorher kam es häufig zu Belastungsverschiebungen zwischen den Umweltmedien Wasser, Boden und Luft. Die EG hat trotz der ökologischen programmatischen Anreicherung von 1987 eine zumindest faktische „Wirtschaftslastigkeit“ bis heute nicht ganz abgelegt; dennoch hat sie einige sehr anspruchsvolle Regelungen auch für das deutsche Umweltrecht geschaffen.

Das United Nations Environment Programme (UNEP) hat eine ökologisch sehr ausgewogene internationale Umweltpolitik betrieben, der nicht nur die Dritte Welt viel zu verdanken hat. Ein relativ befriedigendes Ökomanagement existiert für die meisten Regionalmeere (durch UNEP), für einige internationale Flüsse, für den sauren Regen (durch die Economic Commission for Europe, ECE) und neuerdings für den grenzüberschreitenden Abfalltransport (durch UNEP). Die Zerstörung der Ozonschicht, die globale Klimakatastrophe und die Vernichtung der tropischen Wälder („Lungen des Erdballs“) stellen angesichts ihrer Dringlichkeit und Lebenserhaltung Herausforderungen dar, welche eine sehr weitgehende Aufgabe von staatlicher Souveränität zugunsten internationaler Kooperation für ein gemeinsames Ökomanagement erfordern. Die Dritte Welt scheint hierzu inzwischen bereit zu sein; auch aus dem Ostblock kommen ermutigende Ansätze. Die Industriestaaten als die Hauptverschmutzer der Welt müssen noch stärker als bisher ihre technische und finanzielle Hilfe betroffenen Staaten zur Verfügung stellen.